



Autorenband 8 Recht ist in den modernen Gesellschaften neben dem Geld jenes Medium, mit dem gesellschaftliche Teilbereiche ihr Handeln koordinieren und steuern. Recht legitimiert oder sanktioniert nicht nur Handeln, regelt und beeinflusst nicht nur Entscheidungen und Verfahren, es sichert und verhindert zugleich individuelle Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, und es sichert und legitimiert deren Grund- und Freiheitsrechte. Ein entscheidender Vorteil des modernen Sozialstaates liegt in der durch Recht ermöglichten abstrakten Erwartbarkeit von Hilfe.

Onlineausgabe

Fortschritt durch Recht

Gastherausgeber Dieter Kreft u. a.
Mit Beiträgen von 24 renommierten Fachautoren



**SOS
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches
Institut

Fortschritt durch Recht

Festschrift für Johannes Münder

Gastherausgeberinnen und Gastherausgeber

Dieter Kreft, Ingrid Mielenz, Gitta Trauernicht und Erwin Jordan

Mit Beiträgen von

Rainer Balloff

Jürgen Borchert

Albrecht Brühl

Peter Derleder

Eberhard Eichenhofer

Otto Fichtner

Hagen Hof

Erwin Jordan

Dieter Kreft

Hans-Jürgen Kretschmer

C. Wolfgang Müller

Richard Münchmeier

Reiner Prölß

Thomas Rauschenbach

Ingo Richter

Hanjo Sauer

Peter Schruth

Bernd Schulte

Bernd Seidenstücker

Bernd-Rüdiger Sonnen

Volker Then

Peter Trenk-Hinterberger

Reinhard Wiesner

Siegfried Willutzki



**SOS
KINDERDORF**

Sozialpädagogisches
Institut

Gewidmet Johannes Münder zu seinem sechzigsten Geburtstag
in Anerkennung seines unermüdlichen Schaffens im Dienste
des Rechtes für die Soziale Arbeit.

Autorenband 8 der SPI-Schriftenreihe

Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2004).
Fortschritt durch Recht. Festschrift für Johannes Münder zum
sechzigsten Geburtstag. Gastherausgeberinnen und Gastherausgeber
Dieter Kreft, Ingrid Mielenz, Gitta Trauernicht, Erwin Jordan.
Mit Beiträgen von Rainer Balloff; Jürgen Borchert; Albrecht Brühl;
Peter Derleder; Eberhard Eichenhofer; Otto Fichtner; Hagen Hof;
Erwin Jordan; Dieter Kreft; Hans-Jürgen Kretschmer; C. Wolfgang
Müller; Richard Münchmeier; Reiner Prölß; Thomas Rauschenbach;
Ingo Richter; Hanjo Sauer; Peter Schruth; Bernd Schulte; Bernd Seiden-
stücker; Bernd-Rüdiger Sonnen; Volker Then; Peter Trenk-Hinter-
berger; Reinhard Wiesner; Siegfried Willutzki.
München: Eigenverlag

ISSN 1435-3016
ISBN 978-3-936085-60-0
Onlineausgabe 2010
urn:nbn:de:sos-108-5

Redaktion: Reinhard Rudeck, Dr. Kristin Teuber, SPI

© 2004 SOS-Kinderdorf e.V. Alle Rechte vorbehalten.

SOS-Kinderdorf e.V.
Sozialpädagogisches Institut (SPI)
Renatastraße 77
80639 München
Tel. 0 89/1 26 06-4 32
Fax 0 89/1 26 06-4 17
info.spi@sos-kinderdorf.de
www.sos-kinderdorf.de/spi

Titeltext entnommen aus dem Beitrag von Thomas Rauschenbach.

- 8 Vorwort des SPI
- 10 Einführung der Gastherausgeberinnen und Gastherausgeber
- 12 **Dieter Kreft im Interview mit Johannes Münder**
Arbeit über Disziplinargrenzen hinaus – als Jurist in der Sozialen Arbeit
- 20 **C. Wolfgang Müller**
Die Gestaltung des Gestaltbaren – Johannes Münder als
Hochschullehrer

Orientierungen
- 28 **Hanjo Sauer**
Der Paradigmenwechsel im Verhältnis von Recht und Religion
- 48 **Hagen Hof**
Rechtsethologie – Verhaltenslehre – Rechtspädagogik
Bausteine eines Gesamtkonzeptes zur Bewältigung drängender
Zukunftsfragen

Entwicklung der Sozialen Arbeit
- 74 **Dieter Kreft**
Moden, Trends und Handlungsorientierungen in der Sozialen Arbeit
seit 1945. Oder: Hits und Flops – was bleibt für heute?
- 95 **Thomas Rauschenbach**
Das Recht – Schubkraft der Sozialen Arbeit?

- 117 **Reinhard Wiesner**
Zurück in die Kleinstaaterei? Ein historischer Streifzug durch die
Gesetzgebung der Kinder- und Jugendhilfe
- Sozialrecht
- 142 **Peter Trenk-Hinterberger**
Von der Fürsorge zur Sozialhilfe und weiter – ein Rückblick zum
Abschied vom Bundessozialhilfegesetz
- 158 **Otto Fichtner**
Vom Bundessozialhilfegesetz zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch
Sozialhilfe – Etikettenwechsel oder Etikettenschwindel?
- 168 **Eberhard Eichenhofer**
Das Recht auf soziale Dienste
- 180 **Albrecht Brühl**
Subsidiarität beim Nach- und Vorrang der Sozialhilfe und des Sozial-
hilferechtes
- 198 **Hans-Jürgen Kretschmer**
Leistungsbegrenzungen in der Krankenversicherung und gesund-
heitliches Existenzminimum
- 212 **Ingo Richter**
Verträge unter Ungleichen
- Jugendhilfe – Jugendrecht
- 228 **Richard Münchmeier**
Gelegentliche Treffs nicht ausgeschlossen: Zum Verhältnis von
Jugendforschung und Jugendpolitik
- 240 **Reiner Prölß**
Jugendhilfe in einer neuen Kultur des Aufwachsens
- 255 **Erwin Jordan**
Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe
- 274 **Bernd Seidenstücker**
Akzeptanzsehnsüchte und Bildungsansprüche der deutschen
Jugendhilfe(n)

- 290 **Bernd-Rüdiger Sonnen**
Zwischen Jugendhilfe- und Jugendstrafrecht
- 303 **Rainer Balloff**
Delinquente Kinder
- 323 **Peter Schruth**
Mädchennotdienste: Übergänge von der Inobhutnahme zu
Anschlusshilfen
- 338 **Volker Then**
Kinder im Zentrum. Entwicklungsperspektiven für den SOS-Kinderdorf-
verein
- Familienrecht
- 350 **Peter Derleder**
Verträge für die privatautonome Ehe
- 378 **Siegfried Willutzki**
Das gemeinsame Sorgerecht in Vergangenheit, Gegenwart und
Zukunft
- 398 **Jürgen Borchert**
„Das Wirklichste und Wirksamste ist das Unsichtbare“: Ursachen und
Folgen der familienpolitischen Misere
- Europarecht
- 414 **Bernd Schulte**
Soziale Daseinsvorsorge und das Europäische Wettbewerbsrecht
- Anhang
- 430 Publikationsverzeichnis Johannes Münder
- 449 Die Autoren, Gastherausgeberinnen und Gastherausgeber
- 454 Der Herausgeber

Kinder wollen mitsprechen, sich einmischen, sich beteiligen. Ob sie sich zu engagierten, verantwortungsbewussten und demokratisch gesinnten Persönlichkeiten entwickeln, hängt stark davon ab, ob sie gehört werden, insbesondere bei Entscheidungen, die sie unmittelbar betreffen. Teilhabe ist der entscheidende Faktor für gesellschaftliche Integration.

Im Hilfeplanverfahren, dem zentralen Schlüsselprozess zur Planung der Hilfen zur Erziehung und zur Regulierung der unterschiedlichen Interessen, scheint diese Anforderung noch nicht ausreichend umgesetzt. „Ich hatte das Gefühl, da redet mehr der Betreuer mit dem Jugendamt, als dass da ich im Mittelpunkt stehe“, fasst eine Jugendliche in einem Gruppengespräch ihre Erfahrungen zusammen. Es gibt mannigfache Hinweise darauf, dass im Vorfeld von Hilfeplangesprächen bereits vieles abgesprochen wird, Kinder und Jugendliche sich nicht ernst genommen fühlen, wenig zu sagen haben, nicht das bekommen, was sie für rechtens halten. Das Fachkauderwelsch der Erwachsenen ist schwer zu verstehen, der Ablauf der Verhandlung kaum zu durchschauen. Auch wenn es natürlich Beispiele gelungener Beteiligung gibt – viele Kinder und Jugendliche empfinden die Gespräche als einen Verwaltungsakt, in dem es um alles geht außer um ihre Person und in dem von Amts wegen gezeigt wird, wer das Sagen hat. Der Hilfeplan als das Kernstück der Hilfen zur Erziehung stellt durch den im Gesetz mehrfach formulierten Rechtsanspruch auf Beteiligung den Prüfstein dar, wie die rechtlichen Errungenschaften in der Kinder- und Jugendhilfe eingelöst werden.

Das Recht auf Erziehung alleine fördert noch nicht, es bedarf der pädagogischen Ausgestaltung. Im Hilfeplanverfahren, verstanden als pädagogischer Prozess, sind Recht und Pädagogik

miteinander verschränkt. Verantwortung zum Wohle des Kindes, die Anerkennung seiner Subjektstellung und der Respekt vor ihm gehen einher mit einer Bildungsaufgabe. In Abhängigkeit von öffentlichen Leistungen sollen Kinder und Jugendliche Aushandlungskompetenz entwickeln und aus einer benachteiligten Situation heraus soziale Kompetenz an den Tag legen. Ein Paradoxon. Fachkräfte kennen die Spielregeln, sie wissen Bescheid. Kraft ihres Expertenstatus beurteilen sie die Lage. Gleichzeitig sollen sie die Kinder und Jugendlichen ermächtigen, Wünsche und Positionen zu formulieren, dafür einzutreten und sie in einen Aushandlungsprozess einzubringen, bei dem sie – die Überlegenen – die Verhandlungspartner sind. Trotz dieses Widerspruches muss Jugendhilfe Recht umsetzen – über Verstehen, Verständnis, Verständigung, Mitsprache, Beteiligung, Befugnisse, Aushandeln, Vereinbaren, Partizipation.

Recht braucht Menschen, die es lebendig machen, seine Umsetzung einfordern, die Anschlussstellen gestalten, es verlängern in den sozialpädagogischen Alltag hinein. Professor Johannes Münder ist eine dieser Personen. Als sich einmischende und treibende Kraft setzt er seit je sein profundes Rechtswissen ein für die Rechtsansprüche von Kindern und Jugendlichen und die Verbesserung ihrer Lebensbedingungen. Mit dem Namen Münder lässt sich ein Bogen schlagen über die wesentlichen rechtlichen Themen quer durch die Sozialpolitik. Seit über fünfzehn Jahren engagiert er sich für den SOS-Kinderdorfverein, vormals als Mitglied im Verwaltungsrat, jetzt im Vorstand. Ihm ist dieser Autorenband der SPI-Schriftenreihe gewidmet. Initiiert wurde der Band von seinen Freunden und Weggefährten um Dieter Kreft, die viele renommierte Autoren gewinnen konnten, ihren Teil zu diesem Buch beizutragen. Wir haben ihre Initiative sehr gerne aufgenommen und danken den Gastherausgeberinnen und Gastherausgebern für die ausgesprochen kollegiale Zusammenarbeit.

Als das Kinder- und Jugendhilfegesetz verabschiedet wurde, waren viele unzufrieden, weil sie einen größeren Gestaltungsspielraum für die sozialpädagogische Praxis erwartet hatten. Heute droht die Praxis angesichts der öffentlichen Finanzsituation und des Streites um Zuständigkeiten hinter das Recht zurückzufallen. Diese Festschrift steht auch dafür, den Raum, den die Gesetzgebung geschaffen hat, zu bewahren.

Einführung der Gastherausgeberinnen und Gastherausgeber

Unser Kollege und Freund – und für fast alle von uns auch akademischer Förderer – Johannes Münster wird am sechsten Dezember 2004 sechzig Jahre alt. Wir sind ihm inzwischen seit Jahrzehnten durch die unterschiedlichsten Arbeitszusammenhänge verbunden, wir kennen aus dieser lang andauernden und fortbestehenden Zusammenarbeit seine herausragenden fachlichen Qualitäten. So hat uns immer wieder beeindruckt, mit welcher Lust an der Gestaltung, mit welcher Kraft und Dynamik er sich an Neues gewagt, sich auf juristisch-sozialwissenschaftlich noch nicht oder noch nicht abgeschlossen bearbeitetes Terrain begeben hat. Dieses Buch enthält eine Liste seiner Veröffentlichungen, die diese Aussage eindrucksvoll belegen. Am bekanntesten dürfte der seit 1978 mehrfach fortgeschriebene Frankfurter Kommentar zum Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) und jetzt zum Sozialgesetzbuch Achtes Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) sein, der damals neue, geradezu alternative Versuch einer jungen Autorengruppe – in der Johannes Münster bis heute „der Chef“ ist –, rechtliches, sozialwissenschaftliches, reformorientiertes Material zu liefern zur juristischen Absicherung der Verbesserung der Lebensbedingungen junger Menschen und darüber hinaus die Praxis anzuregen, neue Wege zu gehen. Damit sind zugleich Haltung und Arbeitsziele des Juristen Johannes Münster gekennzeichnet. Mit „Arbeit über Disziplinargrenzen hinaus – als Jurist in der Sozialen Arbeit“ ist daher das Interview mit Johannes Münster überschrieben, das ebenfalls in diesem Buch enthalten ist. Neben den großen Buchtiteln belegen seit 1980 vor allem viele Zeitschriftenbeiträge, dass Johannes Münster ein Grenzgänger ist. Er beschäftigte sich mit so unterschiedlichen Themen wie „Sanierung von Wohnraum im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe“, „Neue Aufgaben der Sozialarbeit im Wohnbereich“, „Dritter Arbeitsmarkt – zwischen

„Hilfe zur Arbeit“ und Arbeitsverpflichtung“, „Die rechtlichen und gesetzlichen Möglichkeiten im Rahmen der Jugendhilfe, Berufs- und Arbeitsförderung“, „Schuldnerberatung in der Sozialen Arbeit“, „Arbeit statt Sozialhilfe“, „Alleinerziehende im Recht“, „AIDS und Jugendhilfe“, „Drogen in Einrichtungen der Jugendhilfe“ und schon 1992 mit dem Thema „Soziale Grundsicherung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe“. Seit 1997 äußert er sich immer wieder zu Finanzierungsfragen und zur Veränderung der Trägerlandschaft, zum Beispiel 1998 in dem Artikel „Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt?“. Besonders zu erwähnen sind sein Standard setzendes Gutachten zur Sozialraumorientierung 2001 sowie neuerlich zahlreiche Beiträge zum Thema „Europa und Soziale Arbeit“.

Mit diesem Buch wollen wir zuallererst den herausragenden Fachkollegen ehren – gemeinsam mit zweiundzwanzig weiteren Autoren, die dafür Beiträge geschrieben haben und denen wir sehr herzlich für ihre Mitgestaltung danken. Wir, die Gastherausgeberinnen und Gastherausgeber, wollen damit aber auch unsere persönliche Sympathie bekunden und unseren Respekt darüber zum Ausdruck bringen, wie willensstark und geradezu bravourös Johannes Münster mit den Folgen seines schweren Unfalles im Sommer 1995 bis heute umgeht und sich für die Soziale Arbeit in der Bundesrepublik Deutschland und in Europa ungebrochen engagiert. Wir sind alle vier so altmodisch, weiterhin § 1 Abs. 1 Satz 1 SGB I ernst zu nehmen, in dem es heißt: „Das Recht des Sozialgesetzbuchs soll zur Verwirklichung sozialer Gerechtigkeit und sozialer Sicherheit Sozialleistungen einschließlich sozialer und erzieherischer Hilfen gestalten.“ Im aktuellen Streit dafür sind Partner wie Johannes Münster unverzichtbar.

Münster und Nürnberg
im November 2004

Dieter Kreft
Ingrid Mielenz
Gitta Trauernicht
Erwin Jordan

Arbeit über Disziplingrenzen hinaus – als Jurist in der Sozialen Arbeit

Dieter Kreft im Interview mit Johannes Münder

Wie wurden Sie das, was Sie heute sind?

Durch „Flucht“ und durch Zufall.

Durch Flucht?

Ja, durch Flucht vor einem klassischen Juristenberuf. Eigentlich hatte ich mir vor Studienbeginn und zunächst auch noch während meines Studiums nicht so große Gedanken um meinen späteren Beruf gemacht. Es waren dann wohl wesentlich die gesellschaftlichen Umbrüche, die Studentenbewegung, die mich veranlassten, vom geradlinigen juristischen Weg Abstand zu nehmen.

Als Jurastudent in der Studentenbewegung, so etwas machten karrierebewusste künftige Juristen doch nicht?

Zum einen machten sie das damals durchaus – und machten zum Teil dennoch Karriere, wie zum Beispiel der Bundeskanzler –, zum anderen war Karriere kein Fixpunkt für mich, vielleicht auch deswegen, weil Karriere für mich als „Kind einer doppelten Diaspora“ keine große Aussicht war und deshalb auch keine große Rolle spielte: als evangelischer Pfarrerssohn in katholischen Landen und als (schon zu Schulzeiten) SPD-Mitglied im CSU-Land Bayern, weswegen mich der Direktor des Gymnasiums herbeizitierte und – allerdings vergeblich – „anwies“, umgehend wieder auszutreten. Also: Karriere interessierte viele von uns und mich damals nicht sonderlich. Als ich dann das schriftliche Examen im Frühjahr 1974 abgelegt hatte, wurde mir klar, wenn ich nichts unternehme, würde ich nach dem mündlichen Examen in eine übliche juristische Laufbahn einmünden. Das fand ich dann doch nicht so spannend und suchte nach Auswegen. Auf eine Anzeige in der ZEIT be-

warb ich mich beim Zentrum für interdisziplinäre Forschung an der Universität Bielefeld in dem Forschungsprojekt „Rechts- und Sozialwissenschaften“. Dadurch kam ich mit Interdisziplinarität, Forschung und Hochschule jenseits des Studiums in Kontakt. Es machte mir Spaß. Und so kam ich über den Forschungsgegenstand des Familienrechtes zum Jugendhilferecht und zur Sozialen Arbeit.

Was war Ihre größte fachlich-persönliche Herausforderung?

Es war und es ist der Spagat zwischen Rechtswissenschaften und Sozialwissenschaften: fachlich fundiert und wissenschaftlich reflektiert zu arbeiten, ohne zu verleugnen, dass man Jurist ist, was einige meiner juristischen Kollegen in diesem Feld tun, oder sich gar als der „bessere“ Sozialpädagoge zu gerieren, aber auch ohne die Attitüde, seine juristische Fachlichkeit dadurch zu beweisen, dass man sich bisweilen arrogant gegenüber der Sozialen Arbeit abschottet; auf rechtswissenschaftlicher Qualität zu beharren, auch dann, wenn die Ergebnisse im Feld der Sozialen Arbeit nicht immer goutiert werden, zugleich aber zu prüfen, ob und wie sozialwissenschaftliche und humanwissenschaftliche Erkenntnisse berücksichtigt und in den Alltagsvollzügen befördert werden können. Dies zu realisieren ist nicht eine einmalige Herausforderung, sondern immer wieder zu realisieren. Das ist nicht immer leicht und fordert mich immer wieder von neuem.

War dieser „doppelte Blick“ nicht gerade besonders reizvoll?

Sicher, der Anspruch, sozialwissenschaftliche Kenntnisse und rechtswissenschaftliches Arbeiten zu verbinden, war dann eben nicht nur Flucht und Zufall, sondern bewusste berufliche Entscheidung. Das bedeutet ja auch, sich immer wieder auf neues Terrain, auf unbeackertes Gebiet zu begeben, das ist zwar manchmal anstrengend, aber primär spannend und anregend.

Und gerade als fachlicher Außenseiter, als Jurist in der Sozialen Arbeit, ließ sich ja auch ein besonderes Profil gewinnen, denke ich an Ihre zahlreichen juristischen Erstbearbeitungen sozialpädagogischer beziehungsweise sozialarbeiterischer Themen.

Auch das stimmt. Hier ließen sich zahlreiche Beispiele nennen, etwa die Befassung mit Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit, die Stu-

dien zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe und der bedarfsorientierten Grundsicherung, die Themen Aids und Jugendhilfe, Drogen in Einrichtungen der Jugendhilfe, Kinder psychisch kranker oder geistig behinderter Eltern, das Verhältnis von Sozialer Arbeit und anderen Institutionen, wie Gericht und Polizei, der ganze Komplex der Situation von öffentlichen und freien Trägern insbesondere bei der Leistungserbringung, die damit verbundenen Finanzierungs- und Strukturfragen bis hin zu Untersuchungen von Vereinbarungen nach den §§ 78 a ff. SGB VIII.

Wie markieren Sie Ihre Positionen in der Zunft der Hochschullehrerinnen und -lehrer für Soziale Arbeit/Sozialpädagogik?

Randständig, übergreifend, handlungsorientiert. Als Jurist mit dem Schwerpunkt des Sozialrechtes in der Ausbildung von Diplompädagogen an einer geistes- und erziehungswissenschaftlichen Fakultät bin ich sicherlich am Rande der Zunft – wenn ich es richtig sehe, gibt es in Deutschland auf universitärer Ebene in der Sozialpädagogik nur zwei weitere Professuren mit ausgewiesenem inhaltlichem juristischem Schwerpunkt. Die Randstellung eröffnet aber in besonderer Weise die Chance und die Verpflichtung, die Bezüge zu anderen Wissenschaftsdisziplinen herzustellen. Und da die Rechtswissenschaft für die Soziale Arbeit eine besondere Bezugswissenschaft ist, ist diese randständige Position eine reizvolle. Insofern ist meine Position eine über die engere Zunft hinausgreifende. Dies mag sich dadurch verstärken, dass ich auch in meiner wissenschaftlichen Arbeit einen stark handlungsorientierten Ansatz habe. Allerdings nicht im Sinne der unmittelbaren Handlungsvollzüge der Sozialen Arbeit, sondern auf eher struktureller Ebene hinsichtlich der Voraussetzungen des Handelns für Soziale Arbeit, also ihrer institutionellen, verbandlichen, organisatorischen und finanziellen Rahmenbedingungen. Deswegen bin ich auch bewusst außerhalb der Hochschule bei Trägern und Organisationen der Sozialen Arbeit tätig, um dort durch mein individuelles Engagement Bedingungen für innovatives Handeln in der Sozialen Arbeit mit zu schaffen.

Unter anderem in den Vorständen der Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin, des Instituts für soziale Arbeit Münster und des SOS-Kinderdorf e.V. in München – dort erhalten Sie doch auch selbst viele

Hinweise für Ihre wissenschaftlichen Arbeiten. Können Sie Beispiele für derartige Anregungen aus der Praxis nennen?

Zahlreiche. Beginnend vielleicht mit der Sanierung von Wohnraum im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe, ausgehend von der Instandbesetzung in Berlin über die Schuldnerberatung in der Sozialen Arbeit, die rechtliche Situation von Ausreißern und Trebegängern hin zu den Themen der rechtlichen Vorgaben für Qualitätsstandards, der rechtlichen Aspekte der Jugendhilfeplanung, der rechtlichen Implikationen der Sozialraumorientierung und dem ganzen Komplex von Leistungserbringung und (europäischem) Wettbewerbsrecht.

Woran arbeiten Sie zurzeit?

Handlungsorientiert forschend weiterhin an der Nahtstelle der genannten Disziplinen. Gegenwärtig arbeite ich zum Beispiel daran, wie Vormundschaft so wahrgenommen werden kann, wie sie einst im BGB gedacht war, nämlich als Einzelvormundschaft und nicht nur als Amtsvormundschaft. Daran, ob und welche Auswirkungen die Kindschaftsrechtsreform auf die Aufgabenorientierung der Jugendämter hat. Daran, welche Entwicklungen für die nationale deutsche Soziale Arbeit, für die deutschen Wohlfahrtsverbände von der europäischen, gemeinschaftsrechtlichen Entwicklung zu erwarten sind. Die Handlungsorientierung veranlasst mich aber auch immer wieder, mich mit aktuellen Entwicklungen zu befassen, so zum Beispiel mit der Ausgestaltung der Förderung der Kinder unter drei Jahren. Schwerpunkt in der letzten Zeit war die Befassung mit den euphemistisch als Reform bezeichneten Veränderungen in den Sozialgesetzen. Hier irritiert mich, dass dies zum Teil von der Sozialen Arbeit/Sozialpädagogik noch gar nicht richtig wahrgenommen wird, für mich ist es der Abschied vom Sozialstaat der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts. Dieser Schwerpunkt zeigt sich, speziell im Jahr 2004, auch bei meinen Publikationen. Neben den routinemäßig anfallenden diesbezüglichen Arbeiten, zum Beispiel Neuauflage der Lehrbücher zum Kinder- und Jugendhilferecht, zum Familienrecht, steht die Kommentierung des SGB II (Grundsicherung für Arbeitsuchende), des SGB XII (Eingliederung der Sozialhilfe in das SGB) und der dadurch auch bedingten Auswirkungen auf das SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfe) im Vordergrund. Die gesellschaftlichen Entwicklungen zwangen mich zu diesen Arbei-

ten, geplant hatte ich dies nicht. Geplant habe ich – und ich hoffe, dass ich nun dazukomme – die Herausgabe eines großen Handbuches zum gesamten Kinder- und Jugendhilferecht, um nach nun knapp fünfzehnjährigem Bestehen des SGB VIII ein Resümee zu ziehen und einen Ausblick für die Zukunft zu wagen.

Was wird bleiben über die Zeit?

Weiß ich nicht.

So einfach kommen Sie mir nicht davon! Ihr Publikationsverzeichnis beginnt 1973, seit 1978 verantworten Sie den „Frankfurter Kommentar“ zum JWG, seit 1991 SGB VIII, schon 1980 erschien die erste Auflage Ihres „Familien- und Jugendrechts“ und so weiter und so weiter – da wird doch etwas bleiben von der „Marke“ Münder.

Die – oft eitle – Hoffnung, dass etwas bleibt, hat man ja bisweilen. Möglicherweise können jüngere Kollegen aufbauen auf meinen Arbeiten, vielleicht auch auf einzelnen Werken, insbesondere aber auf dem von mir immer wieder zu realisieren versuchten Anspruch, Innovation durch Rechtsauslegung und Rechtsanwendung zu befördern. Dies geht nicht durch allgemeine plakative Aussagen, sondern für uns Juristen nur durch ganz präzises juristisches Arbeiten. Da wir aber wissen, dass im Recht auch Interessen zum Ausdruck kommen, können sich Rechtsauslegung und Rechtsanwendung nicht auf Rechtstechnik beschränken, sondern müssen immer wieder aufklärerische Arbeit aus dem Geist einer kritischen Vernunft leisten.

Was ist Ihre Kritik an der Entwicklung unserer Disziplin an den Hochschulen?

Grundsätzlich etwas, was in der „Spiegelstrich-Nomenklatur“ von Sozialarbeit/Sozialpädagogik tendenziell zum Ausdruck kommt.

So bezeichnet das ja eigentlich niemand mehr. Entweder gilt Soziale Arbeit als Oberbegriff für Sozialpädagogik und Sozialarbeit, oder man spricht von Sozialpädagogik, sofern die Erziehungswissenschaft als Leitwissenschaft gesehen wird.

Aber gerade die Verwendung dieser beiden Begriffe zeigt, dass die Disziplin ihren Standort nicht gefunden hat. Auch die Kon-

troverse um die Sozialarbeitswissenschaften und die Sozialpädagogik ist ein Indiz dafür. Sieht man von sicherlich vorzunehmenden Differenzierungen ab, so hat die Soziale Arbeit gegenwärtig eine „pädagogische Schlagseite“. Wobei auf universitärer Ebene zusätzlich die in Deutschland starke idealistisch-romantische Ausrichtung der deutschen Erziehungswissenschaften misslich ist. Insofern könnte ein Auszug der Sozialen Arbeit aus der babylonischen Gefangenschaft der Erziehungswissenschaften hin zur Sozialpolitik, Sozialwissenschaft, Sozialwirtschaft nicht nur hilfreich, sondern zukunftsfruchtig sein. Daneben steht das im Vergleich zu anderen wissenschaftlichen Disziplinen bisweilen zu beobachtende Aufspringen auf modische Wendungen, ohne in wissenschaftlicher Gelassenheit zu prüfen, ob es sich um Entwicklungen von Gewicht handelt. Damit verbunden wird das begriffliche Aufplustern: Änderungen werden sogleich zu einem Paradigmawechsel hochstilisiert, manch ungenaue Rezeption anderer Erkenntnisse und Gedankengänge wird als neuer Ansatz ausgegeben, manch gefällige Form wird mehr bestaunt als der teilweise dürftig vorhandene Inhalt.

Es wäre schon interessant, einige Beispiele von Ihnen zu hören!

Nehmen Sie als ein Beispiel die Sozialraumorientierung, die gegenwärtig so en vogue ist. Betrachtet man sie etwas gelassener, so ist sie weder sozialpädagogisch inhaltlich noch sozialplanerisch etwas dramatisch Neues. Aber was wird zum Teil für ein Wirbel darum gemacht, manchen blenden die Begriffe, manche versprechen sich damit die Lösung fast aller Probleme der Sozialen Arbeit. Sicher steckt viel Vernünftiges darin, die Sozialraumorientierung fasst verschiedene Entwicklungen zusammen und bringt sie auf den Begriff. Aber schauen wir mal in zehn oder fünfzehn Jahren, was von der Sozialraumorientierung bleibt. Hier wünschte ich mir etwas mehr Gelassenheit. Aber auch wenn ich hier kritisiere, so ist doch feststellbar, dass das – vielen Kolleginnen und Kollegen der Zukunft sei Dank hierfür – nicht durchgängig so ist. Es hat sich inzwischen vieles gebessert, die von mir benannten Tendenzen sind aber wohl auch dem noch jungen Alter der wissenschaftlichen Disziplin Sozialpädagogik/Soziale Arbeit geschuldet. Insofern besteht Hoffnung auf Besserung.

Lebens- und Berufsweg

Geboren am 6. Dezember 1944 in Töpen/Hof, Abitur 1964 in Regensburg, Bundeswehr 1964 bis 1966 bei den Fallschirmjägern. 1966 bis 1970 Studium der Rechtswissenschaften in München, Berlin, Regensburg, 1971 bis 1974 juristisches Referendariat, 1973 juristische Promotion, 1974 bis 1975 Fellow am Zentrum für Interdisziplinäre Forschung Universität Bielefeld, 1975 bis 1976 wissenschaftlicher Referent beim Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung. 1976 bis 1979 Professor für Recht und Rechtssoziologie an der Fachhochschule Wiesbaden, 1979 Professor an der Pädagogischen Hochschule Berlin, seit 1980 Professor für Sozial- und Zivilrecht an der Technischen Universität Berlin am Institut für Sozialpädagogik. Verheiratet mit Rosemarie Münder, Studienrätin für Englisch und Französisch und Fachseminarleiterin für Englisch; zwei erwachsene Kinder, Marco und Katrin, und zwei Enkelkinder.

Arbeitsschwerpunkte

Recht und Rechtssoziologie, Soziale Arbeit und Recht, Verhaltenssteuerung durch Recht, Kinder- und Jugendhilferecht, Sozialhilferecht, Sozialrecht, Sozialverwaltung.

Gremienarbeit

Vorstandsmitglied des Instituts für soziale Arbeit e.V. Münster und der Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin; Beiratsmitglied von BBJ e.V. Berlin (Verein zur Förderung der beruflichen und kulturellen Bildung); Vorstandsvorsitzender des SOS-Kinderdorf e.V.; Mitglied des Deutschen Sozialrechtsverbandes, des Deutschen Juristentages und der Deutschen Gesellschaft für Erziehungswissenschaften.

Dieses Interview erscheint zeitgleich in
Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, Heft 6/2004.



Johannes Münder

Die Gestaltung des Gestaltbaren – Johannes Münder als Hochschullehrer

In einer mehr als zweihundertjährigen Tradition sollen Hochschullehrerinnen und Hochschullehrer lehren und forschen. Dabei sollen sich diese beiden wissenschaftlichen Tätigkeiten unterstützen und nicht gegenseitig behindern. Diese Aussage scheint banal zu sein, auch wenn es im Zusammenhang mit der unsäglichen Elitendiskussion manchmal den Anschein hat, als würde die ungeliebte Lehre ein Hemmschuh für hochwertige Forschungsergebnisse sein.

Weniger bekannt und weniger populär ist die Einordnung der Hochschullehrertätigkeit in gesellschaftlich hergestellte und geregelte Zeitstrukturen. Diese Tätigkeit soll einmal festhalten, erklären und interpretieren, was ist. Sie soll gleichzeitig die historische Genese vorfindlicher Tatbestände und Praktiken nachzeichnen, und sie soll schließlich den Versuch machen, Entwicklungslinien für eine bessere Zukunft zu ziehen. Dieser utopische Zug insbesondere der Gesellschaftswissenschaften, die weniger auf Optimierung ausgerichtet sind als auf Humanisierung als eine wissenschaftliche Aufgabe, ist noch immer umstritten. Früher wurden solche utopischen Bemühungen eher politischen Bewegungen zugeordnet und von ihnen beansprucht. Nachdem große Teile der Politik ihren Gestaltungsanspruch aufgegeben zu haben scheinen, weil er ihnen möglicherweise objektiv verloren gegangen ist, werden utopische Entwürfe heute häufiger von den Gesellschaftswissenschaften erwartet. Diese Erwartungen äußern sich meist in dem Ruf nach „Visionen“, die ursprünglich ein Ausdruck für religiöse Wahnvorstellungen waren.

Erwartungen an einen Sozialisationsjuristen

Die akademische Berufsausbildung für Sozialpädagogen und Sozialarbeiter war in der zweiten Hälfte des letzten Jahrhunderts häufig ein Betätigungsfeld für Reformatoren, Weltverbesserer und Schwärmgeister. Dies lag nahe, denn die Zeit nach 1967 war eine Zeit, die reif schien für mehr oder weniger grundsätzliche Veränderungen und Erweiterungen gesellschaftlicher Möglichkeiten für die Emanzipation und Entfaltung von Menschen. Weiterführende Vorstellungen über die Neugestaltung der sozialen Landschaften in der Bundesrepublik Deutschland lagen häufig in den Händen von Philosophen, Theologen, Pädagogen, Politologen und Soziologen – selten jedoch gehörten Juristen zu den vorwärts weisenden und vorwärts treibenden Kräften. Das liegt offensichtlich in dem Wesen der beiden unterschiedlichen Wissenschaftsbereiche. „Die juristische Arbeitsweise ist eine eher systematisch-ordnende, sie führt vom Allgemeinen zum Besonderen, inhaltlich geht es um die Organisation von Entscheidungsverhalten. Die sozialpädagogische Herangehensweise zeichnet sich demgegenüber häufig dadurch aus, dass sie von konkreten einzelnen Problemen oder individuellen Lebenslagen ausgeht und durch erweiternde Kreise versucht, diese individuellen Situationen zu verallgemeinern; inhaltlich geht es um die Organisation von (im Ergebnis häufig offenen) Interaktionen.“¹

Von den Studierenden der Sozialpädagogik wurden in den Siebziger- und Achtzigerjahren des letzten Jahrhunderts weiterführende und utopische Entwürfe für die Neugestaltung der Beziehungsarbeit innerhalb der Sozialen Arbeit eher geliebt, die Festschreibung bestehender Regeln und Normen in Gesetzen und Verwaltungsvorschriften hingegen eher beiseite geschoben. Hinzu kam, dass die Regelhaftigkeit und Suggestivkraft der Faktizitäten in den Fächern „Staats- und Verwaltungskunde“, „Haushalts- und Kassenwesen“ und „Jugend-, Familien- und Sozialrecht“ konzentriert wurden und Veränderungswünschen sowohl von Studierenden als auch von Lehrenden sperrig gegenüberstanden. In vielen Fällen wurden sie auch von Hochschullehrern wahrgenommen, deren Grundhaltung eine eher affirmative war.

Bei der Option des Instituts für Sozialpädagogik der alten Pädagogischen Hochschule Berlin für die Technische Universität Berlin im Jahr 1980 beabsichtigten wir nicht, auf die rechts- und verwaltungskundlichen Fächer zu verzichten. (Das hätte auch eine arge Einschränkung der Berufsfähigkeit der auszubildenden Studierenden bedeutet.) Aber wir hatten das große Bedürfnis, die Rechts- und Verwaltungsgegenstände so zu lehren, dass sie reformatorisches Handeln unterstützen könnten und nicht als Nachweis für dessen Unmöglichkeit missbraucht würden. Wir suchten also eine Hochschullehrerin oder einen Hochschullehrer, die oder der fundierte Kenntnis der gegenwärtigen juristischen Landschaft mit Offenheit, ja Kompetenz für die Weiterentwicklung dieser Landschaft verbinden und Studierende in den neuen viersemestrigen Theorie-Praxis-Seminaren auch praktisch auf diese doppelte Tätigkeit als Kenner des Bestehenden und Entwickler des Neuen vorbereiten würden. So schien uns die Vergangenheit von Johannes Münster eine gute Voraussetzung für diese Doppelfunktion eines Sozialisationsjuristen zu sein.

Johannes Münster hatte Jurisprudenz und Soziologie studiert. Er war Vorsitzender des Allgemeinen Studierenden-Ausschusses (AStA) gewesen und hatte den Arbeitskreis Kritischer Juristen mitbegründet. Als Mitarbeiter des Bielefelder Zentrums für interdisziplinäre Forschung hatte er seine Anschlussfähigkeit gegenüber den Sozialwissenschaften bewiesen. In Wiesbaden war er am Aufbau eines neuen Fachbereiches für Sozialwesen mit den Lehrgebieten „Recht und Rechtssoziologie“ betraut worden. Den Schwerpunkt, den er an der TU Berlin als „Sozialisationsrecht“ entwickelte, hat er selber einmal in einer Fußnote wie folgt bezeichnet: „Die Befassung mit all den Rechtsmaterien, die sich auf die Sozialisation, das Erziehen, das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen beziehen, so insbesondere das Familienrecht, das Jugendhilferecht, das Jugendstrafrecht, Berufsbildungsrecht, der ganze Bereich der Sozialleistungen im Zusammenhang mit Kindheit und Familie. Ein zweiter Schwerpunkt ist das, was wir als ‚Sicherung der materiellen Existenz‘ bezeichnen, der Bereich der monetären Sozialleistungen im engeren Sinne und hier vornehmlich das Sozialhilferecht, aber auch die den Sozialhilfeleistungen gegenüber vorrangigen Sozialleistungen, wie etwa der Bereich der Leistungen bei Arbeitslosigkeit, bei Krankheit, bei Behinderung und so weiter. Ein

dritter Schwerpunkt, der regelmäßig und systematisch bearbeitet wird, ist der Bereich der Sozialadministration, die Behandlung der Verfahrensweisen, Mechanismen, mit denen vornehmlich im öffentlichen Bereich (aber auch bei den freien Trägern) Soziale Arbeit organisiert und strukturiert wird, angefangen von Verfahrensfragen, Finanzfragen, Personalfragen bis hin zu Organisations- und Management-Aufgaben.“²

In diesen weiten Feldern Theorie-Praxis-Seminare anzubieten, die keine Beistellpraxis im Sinne gängiger Praktika darstellen, sondern die sich an experimentellen Praktiken beteiligen sollten, welche vor allem soziale Bewegungen im Rahmen der neuen Widersprüchlichkeiten des auf Reform bedachten Sozialstaates entwickelten und erprobten – dies war in der Tat eine schwierige Aufgabe, zumal es von den Studierenden eine Reihe von Kompetenzen erforderte, die bereits vor dem Eintritt in das Theorie-Praxis-Seminar oder spätestens in begleitenden Lehrgängen angeeignet werden mussten. Es gehört zu den großen Leistungen des Hochschullehrers Johannes Münster, dass er die Doppelaufgabe auf eine bemerkenswerte Weise bewältigt hat: Einmal ist es ihm gelungen, die Studierenden nicht nur an die schwierige Materie des geltenden Rechtes und seiner Veränderungen heranzuführen, sondern ihnen gleichzeitig Kompetenzen zu vermitteln, mit dieser Materie handlungsorientiert und weiterführend auf eine schöpferische Weise umzugehen. Zum anderen hat er diese schwierige Aufgabe in handhabbare Themen für Theorie-Praxis-Seminare umgesetzt und zu beachtlichen Erfolgen geführt.

Einmischungen

Als Johannes Münster nach Berlin berufen wurde, waren die Hausbesetzungen ein beherrschendes innenpolitisches Thema. Die „Berliner Linie“ im Hinblick auf die Hausbesetzungen gab vor, dass besetzte Häuser von Besetzerinnen und Besetzern in Eigenregie instand gesetzt werden konnten, wenn diese es wollten. Durch Selbsthilfeleistungen konnten hierbei fünfzehn Prozent der Gesamtaufwendungen angerechnet werden. In enger Zusammenarbeit mit dem Sozialpädagogischen Institut der Arbeiterwohlfahrt in Berlin entwickelte Johannes Münster die Praxis für diese „Instandbesetzungslinie“ weiter bis hin zu

einer sozialpädagogisch orientierten Berufsausbildung, von der bis dahin niemand gesprochen hatte, die aber später in Paragraph 13 des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) festgeschrieben worden ist. Gemeinsam mit Studierenden aus Theorie-Praxis-Seminaren entwickelten Johannes Münster und seine Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Leitfäden für betroffene Sozialhilfeempfänger und Arbeitslose. Diese Leitfäden waren insofern revolutionär, als sie zum ersten Mal den Betroffenen schriftliche und rechtsfähige Hilfen gaben, um die Rechte, die sie formal besaßen, auch praktisch einzufordern. Die Leitfäden sind inzwischen in vielen Auflagen nachgedruckt worden. Johannes Münster arbeitete mit seinen Studierenden aber auch praktisch als Berater in der Sozialhilfe einzelner Bezirke, seine Studentinnen und Studenten arbeiteten in Gefängnissen und wirkten als Beistände für Sozialhilfeempfänger in Verwaltungsgerichtsverfahren mit.

Die Bedeutung anspruchsvoller Studenten

Der Boden war vorbereitet. Die Siebzigerjahre hatten in der Bundesrepublik eine Reihe neuer Familien- und Sozialisationsgesetze geschaffen, die teilweise auch in eine erneuerte Praxis umgesetzt werden mussten. Es entstand also tatsächlich ein praktischer Erneuerungsbedarf, der nicht nur von grundständigen Studierenden, sondern auch von langjährigen Praktikern erlebt und in Gestalt von Weiterbildungsveranstaltungen beansprucht wurde. Berlin hatte – wie andere Bundesländer auch – die Möglichkeit, die Hochschulreife durch eine Sonderreifeprüfung oder durch eine mehrjährige Berufstätigkeit mit anschließendem viersemestrigem Probestudium zu ersetzen. Diese Tatsache brachte eine Reihe von berufserfahrenen älteren Kolleginnen und Kollegen an unsere Hochschule, welche die vorgängige Praxis kannten und an ihrer Erneuerung und Weiterentwicklung aktiv Anteil nehmen wollten. Hinzu kam, dass generell das Durchschnittsalter der an der Technischen Universität Sozialpädagogik Studierenden bei etwa fünfundzwanzig Jahren lag. Viele der Studierenden hatten längere vorgängige Erfahrungen in sozialen Bewegungen, vor allem in der Studentenbewegung, der Frauenbewegung, der Ökologiebewegung und im Zivildienst gesammelt. Diese Erfahrungen kamen bei der Organisation anspruchsvoller Theorie-Praxis-Seminare im Bereich des

Sozialen Rechtes und Sozialisationsrechtes zustatten. Vor allem aber war es das neue KJHG, das am 1. Januar 1991 in Kraft getreten war. Und gleichzeitig gab es einen großen Informationsbedarf von Kolleginnen und Kollegen aus den neuen Bundesländern, die durch das Anschlussbegehren an die Bundesrepublik mit einer völlig neuen Rechtsmaterie konfrontiert wurden und insbesondere im Rahmen der Bildung freier Träger der Jugend- und Sozialarbeit vor administrative und organisatorische Aufgaben gestellt wurden, die neu für sie waren.

Auf allen diesen Gebieten hat Johannes Münster mit seinen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und unterstützt durch eine reichhaltige Drittmittelforschung vorwärtsweisend gearbeitet. Seinen Beitrag für den Sammelband, den wir aus Anlass des fünfundzwanzigjährigen Jubiläums unseres Institutes an der Technischen Universität Berlin veröffentlicht hatten,⁵ hat er mit der Überschrift „Einmischung“ versehen. Dieser Begriff der Einmischung, der von Ingrid Mielenz vor Jahrzehnten in die sozialpädagogische Debatte geworfen worden ist, bezeichnet sehr plastisch das hochschuldidaktische Konzept, das das Institut für Sozialpädagogik von seiner Gründung bis zu seiner voraussichtlichen Schließung im Jahr 2005 verfolgt hat. Das Studium der Sozialen Arbeit sollte nicht nur eine Aneignung eines bis dahin fremden oder teilweise sogar exotischen Wissens sein, sondern gleichzeitig die handelnde Umsetzung von Teilaspekten dieses Wissens im Zusammenhang mit sozialen Werten und sozialen Bewegungen, die an einer Humanisierung des sozialen Lebens in diesem Lande interessiert waren. Aber die Reformen, welche wir anstrebten und unseren Studierenden nahe legten, sollten keine idealistischen Wunschvorstellungen darstellen, sondern sollten durch eine Weiterentwicklung der vorfindlichen Praxis erreicht werden, für welche die Zeit reif war. So waren die „harten“ Themenbereiche von Recht, Verwaltung und Finanzierung eine unabdingbare Notwendigkeit, Studierende, vor allem anspruchsvolle Studierende, dafür zu gewinnen, sich mit diesen Feldern lernend und forschend zu beschäftigen. Bei der bemerkenswerten Bewältigung dieser Aufgabe ist es Johannes Münster sicherlich zugute gekommen, dass er immer über einen Kreis von Studentinnen und Studenten verfügt hat, die anspruchsvoll waren und viele Dinge gleichzeitig wollten. Nach seiner Einschätzung ist dieser Kreis von anspruchsvollen Studierenden im Laufe der letzten fünfund-

zwanzig Jahre nicht kleiner geworden. Allerdings, so gibt er zu bedenken, hat sich der Charakter eines Studiums verändert, je nachdem, ob man es mit Studierenden zu tun hat, die fünf oder die fünfundzwanzig Prozent einer Altersgruppe repräsentieren. Aber erfolgreiche Hochschuldidaktiker arbeiten erfolgreich mit den Studierenden, die bei ihnen studieren – und nicht mit einer vorgestellten Gruppe von Auserwählten. Recht und Verwaltung sind und bleiben eine sperrige Materie für junge Menschen, die sich nicht damit zufrieden geben, die Welt hinzunehmen, so wie sie ist. Recht und Verwaltung dabei als Instrumente zu nutzen und nicht als Hemmschuh zu fürchten, das ist eine Leistung, die auch für Hochschullehrer nicht alltäglich ist.

Orientierungen

Anmerkungen

1

Johannes Mürder (1992). Einmischung. In C. W. Müller & W. Ripp (Hrsg.), Tropfen auf heißem Stein (S. 153). Weinheim.

2

A.a.O., S. 161.

3

C. Wolfgang Müller & Winfried Ripp (Hrsg.) (1992). Tropfen auf heißem Stein. 25 Jahre Institut für Sozialpädagogik der TU Berlin. Weinheim.

Der Paradigmenwechsel im Verhältnis von Recht und Religion

Die europäischen Rechtsstaaten verdanken sich der Tradition der Aufklärung. Die heutige Rechtskultur in Europa hat jedoch viel ältere Wurzeln, die bis in das Römische oder in das Kanonische Recht reichen und unzureichend bewusst sind. Sie soll in diesem Beitrag zunächst auf zwei historische Weichenstellungen zurückgeführt werden: auf die Gesetzgebung Israels, die im Alten Testament auf Mose zurückgeht, und auf die Kritik von Baruch Spinoza am mosaischen Gesetz im siebzehnten Jahrhundert. In diesen Beispielen wird deutlich, dass Recht und Religion jeweils in ein spezifisches Verhältnis zueinander treten, nämlich im Sinne einer Legitimation des Rechtes durch die Religion.¹ Ausgehend von diesen geschichtlichen Betrachtungen, soll in einem dritten Teil des Beitrages die gegenwärtige Situation hinsichtlich der neu zu konzipierenden Verhältnisbestimmung von Recht und Religion diskutiert werden.

Der Sinai – ein archimedischer Punkt des Rechtes

Dass sich die christliche Tradition hinsichtlich ihrer Selbstverständigung auf ihre Wurzeln im Judentum zu besinnen hat, ist nicht nur eine seit der Schoah nachdrücklich vertretene Maxime christlicher Theologinnen und Theologen, sondern eine sachliche Notwendigkeit.² Johann Baptist Metz etwa sucht aufzuzeigen, dass mit der einseitigen Abhängigkeit von der griechischen Philosophie und einem Vergessen des messianisch-jüdischen, insbesondere des apokalyptischen Denkens auch eine Schiefelage der christlichen Theologie zusammenhängt.³ Metz' Maxime speist sich nicht aus einem permanent schlechten Gewissen angesichts des Versagens der christlichen Kräfte zur Zeit des Nationalsozialismus, sie dient vielmehr als ein hermeneutischer

Schlüssel, ohne den der Prozess der Moderne in Europa nicht zu verstehen ist. Denn dieser muss im jüdischen Einfluss auf die europäische Kultur⁴, insbesondere in der Zeit der Aufklärung, gesehen werden.

Gefordert wird eine christliche Rezeption der Tora, die den untrennbaren Zusammenhang von Gottesbezug, Rechtsprechung und den geschichtlichen Erfahrungen des Volkes Israel in den Blick nimmt. Die Tora⁵ ist für Israel die zentrale Kundgabe des Willens JHWHs, seines Gottes. Sie ist ein komplexes Gebilde, das über die Sefer Tora, die fünf Bücher Mose⁶, hinaus die gesamte verbindliche Offenbarung umfasst, die der Gesetzgebung des Mose am Sinai zugeschrieben wird. Das rabbinische Judentum unterscheidet zwischen der schriftlichen Tora des Pentateuch und der mündlichen, die in der Mischna und im Talmud ihren Niederschlag gefunden hat. Beide zusammen bilden die eine Gesetzesüberlieferung der Halacha⁷.

Die Hermeneutik für die Tora ist in der Textstelle Deuteronomium 4,5–8 unübertrefflich vorgegeben: „Seht, ich lehre euch Satzungen und Rechte, wie mir der Herr, mein Gott, geboten hat, daß ihr darnach tuet in dem Lande, dahin ihr ziehen werdet, um es zu besetzen. So haltet sie denn und tut danach! Denn das ist eure Weisheit und eure Einsicht in den Augen der Völker. Wenn sie von all diesen Satzungen hören, werden sie sagen: ‚Ein weises und einsichtiges Volk ist doch diese große Nation!‘ Denn wo wäre ein großes Volk, das einen Gott hätte, der ihm so nahe wäre, wie uns der Herr, unser Gott, sooft wir ihn anrufen? Und wo wäre ein großes Volk, das Satzungen und Rechte hätte so gerecht wie dieses ganze Gesetz, das ich euch heute vorlege?“ Wann und von wem immer diese Zeilen formuliert wurden, sie drücken ein Spezifikum des Selbstverständnisses Israels aus, das in dieser Form nirgends sonst zu finden ist: Das Gesetz (die Tora) wird zum eigentlich konstituierenden Moment des kollektiven Selbstverständnisses. In utopisch ausgreifender Weise wird angesichts der Weisheit des Gesetzes und der lebensdienlichen Weisung Gottes mit dem Staunen der Völker gerechnet. Zugleich verbürgt das Gesetz die Einzigartigkeit der Gottesnähe und das Wohlergehen des Volkes, das sich an die Weisungen seines Gottes hält. Im Grunde ist diese Perspektive erstaunlich und unvergleichlich: Nicht der Hinweis auf eine politische Macht (die Israel nie hatte), nicht die öko-

nomischen Ressourcen (die gerade zum Leben und Überleben ausreichen), nicht Kultur gestaltender Glanz (der sich im Wesentlichen auf literarische Zeugnisse beschränkte), sondern der Hinweis auf das Gesetz Gottes wird zum unverwechselbaren Identitätsmerkmal.⁸

Historisch-kritisch gesehen steht hinter der Gesetzgebung Gottes am Sinai ein differenzierter und komplexer Prozess der Rechtsbildung. Für die historische Kritik ist es seit langem offensichtlich, dass die vor der Landnahme angesetzte Gesetzgebung literarisch viel späteren Zeiten angehört. Dem Gottesberg Sinai kommt dabei symbolische Signifikanz zu: Er gilt in den ältesten Texten⁹ als jener Ort, von dem her JHWH in die Geschichte eingreift, um sein Volk zu retten. Insbesondere die Urtat der Befreiung Israels aus Ägypten wird in einer Initiative Gottes verankert, die von hier ausgeht. Die definitive Verbindung von Gottesrecht und Gottesberg geht auf die Erzählung Exodus 32–34 zurück. Dem als götzendienerisch angesehenen Stierkult des Nordreiches, der für dessen Untergang verantwortlich gemacht wird, steht die von JHWH selbst proklamierte und auf steinernen Tafeln festgehaltene Kultordnung gegenüber.

Frank Crüsemann umreißt die Bedeutung des Gottesberges in folgender Weise: „Der Sinai aber ist ein u-topischer Ort, zeitlich und räumlich außerhalb der staatlichen Macht. Die Verbindung des göttlich gegebenen Rechts mit diesem Ort vollzieht sich in Schritten, die durch die Katastrophe der israelitischen Staaten ebenso erzwungen, wie ermöglicht wurden. Der Sinai wird zum archimedischen Punkt eines Rechts, das nicht an die Macht eines Staates gebunden und dennoch nicht bloß Ausdruck von Tradition und Gewohnheit ist. Das alles wird vielmehr gerade außer Kraft gesetzt. [...] Für eine Alternative zum königlichen Recht und königlichen Kult wird so, parallel zur Entstehung der Texte selbst, aber nicht identisch mit ihr, ein Ort geschaffen. Indem Kult und Recht an den Ort verlagert werden, von dem immer schon die Rettung durch diesen Gott ausgeht, wird die Tora selbst zur entscheidenden Gestalt der Rettung. Das höchst reale Überleben Israels trotz der Unterwerfung durch die Großmächte, die für so viele Völker den Untergang bedeutet hatte, hängt an einem fiktiven Ort einer fiktiven Vergangenheit, der jeder Macht entzogen und deshalb jeder Macht vorgeordnet ist.“¹⁰

Bezüglich des schriftlich dokumentierten Rechtes in Israel kann davon ausgegangen werden, dass zwei Dokumenten aus dem neunten Jahrhundert vor Christus eine besondere Stellung zukommt: Einerseits werden in Exodus 34, 11 ff. („Halte, was ich dir heute gebiete [...]“) Regeln für die strikte Alleinverehrung JHWHs aufgestellt, andererseits finden sich in Exodus 21 f. („Dies sind die Rechtssatzungen, die du ihnen vorlegen sollst [...]“) in der Form einer Rechtssammlung altorientalischer Tradition Regeln, die angesichts drohender Konflikte auf einen Ausgleich bedacht sind. Wesentlich für das Entstehen der Tora als Gottesgesetz ist die Verknüpfung dieser sehr unterschiedlichen Texte in der Absicht, zum Schutze der kollektiv wie individuell Schwachen eine Instanz ins Spiel zu bringen, die sich dem Zugriff der Mächtigen entzieht, die Gesetze nach ihren Interessen aufstellen und exekutieren. Der sich vollziehende Prozess der Rechtsentwicklung kodifiziert sich im Bundesbuch als dem eigentlichen Herzstück der Tora.

Im deuteronomistischen Gesetz¹¹ vollzieht sich nochmals eine erhebliche Ausweitung hinein in den Bereich des gesamten familiären Hauswesens samt den dazugehörigen Ökosystemen sowie in die Bereiche von Politik und Gesellschaft. Dies alles soll der Weisung JHWHs unterstellt werden. Einen tiefen Einschnitt stellt die Erfahrung des Exils dar. Zugleich geschieht in der Priesterschrift nochmals eine Weitung des Blickwinkels. Israel wird nun im Kontext der gesamten Schöpfung dem Gesetz Gottes unterstellt.¹² „Was sich in dieser hier nur angedeuteten Geschichte ereignet, ist nichts Geringeres als ein Prozess, in dem die gesamte damalige Wirklichkeit, alle Bereiche menschlichen Lebens und menschlicher Erfahrung in das Licht des israelitischen Gottes gestellt werden. [...] Von den grundlegenden Erfahrungen mit dem Gott Israels her mußten auch die Bereiche erfaßt werden, auf denen immer nur andere Gottheiten zu erfahren waren. Die Genese der Tora mit ihrer schrittweisen Einbeziehung neuer Wirklichkeitsbereiche stellt eben diesen Prozeß dar. Die Tora wurde in ihm das Medium, in der die Einheit Gottes und die Vielfalt der Erfahrungs- und Wirklichkeitsbereiche zusammengebracht wurden. Deshalb hängt die Identität des biblischen Gottes an der Verbindung zu seiner Tora.“¹³

Eine zentrale Rolle für die Sinaitradition spielt die Gestalt des Mose.¹⁴ In den letzten Jahren ist die These des Ägyptologen

Jan Assmann heftig diskutiert worden, dass mit der Wende Israels zur monotheistischen Religion auch die Gewalttätigkeit der Religion ins Spiel gekommen sei.¹⁵ Assmann rechnet damit, dass zwei Erinnerungsströme, die keine kausale Beziehung zu einander haben – nämlich die Amarnareligion mit der Gestalt des Echnaton einerseits, dessen Erinnerung im offiziellen Ägypten als eine Art traumatischer Erfahrung systematisch getilgt wurde, und die Gestalt des historisch nicht mehr greifbaren Mose andererseits –, im Laufe der Geschichte zusammenfließen und in einem Traditionsstrom vereinigt wurden. Mose wird als Ägypter, als heliopolitanischer Priester, als religiöser und politischer Führer gesehen, der für die Organisation eines Haufens unterdrückter Aussätziger zu einem politischen Gemeinwesen verantwortlich ist und diesen Gesetze gibt, die sich in erster Linie auf die Religion beziehen.¹⁶ Diese Religion erscheint destruktiv. Sie zielt auf die Zerstörung der bestehenden Kulte und ersetzt diese durch die schiere Negation. So artikulieren sich Phobien eines religiösen Traumas: Verfall der Tempel, Zerstörung der Götterbilder, Tötung der heiligen Tiere, Verbot der traditionellen Religion. Die von Assmann zitierten Texte bezeugen einen in Ägypten weit verbreiteten Antijudaismus.¹⁷

Weil mit dem Recht grundsätzlich eine entsprechende Macht oder Autorität korrespondiert, stellt sich dann, wenn das Recht auf eine in der Gegenwart nicht mehr greifbare Autorität zurückgeführt wird, die Frage, wer diese autoritativ repräsentiert. Es gibt gute Gründe anzunehmen, dass sich in der Königszeit das Jerusalemer Obergericht in dieser Rolle sah, im Namen des Mose Recht zu sprechen. Damit entsteht gegenüber dem König und seiner Macht ein bedeutsames Gegengewicht. Gegenüber dem vorstaatlichen Israel liegt der unbestreitbare Fortschritt darin, dass Rechtsfälle nicht mehr durch die direkte Verhandlung der beteiligten Parteien geklärt wurden, sondern nun eine mit höchster Autorität ausgestattete richterliche vermittelnde Instanz zur Verfügung steht.

Halten wir zur paradigmatischen Bedeutung der Tora fest:

- Das Gesetz hat eine prinzipielle Bedeutung zum Schutz der Schwachen und Wehrlosen.
- Die metahistorische Verankerung des Gesetzes entzieht dieses der freien Disposition des Königs und der Mächtigen.

- Die Sinaitradition verankert das Gesetz im unverfügbaren Willen JHWHs.
- Dennoch haben sich in Israel das Recht und seine Auslegung im Horizont geschichtlicher Umbrüche weiterentwickelt.

Baruch Spinoza und seine Kritik des mosaischen Gesetzes

Zu den bestimmenden Faktoren des gesellschaftlichen Prozesses gehören neben der Wirtschaft, der Wissenschaft und dem Recht auch die Politik und nicht zuletzt die Religion. Letztere erschien über lange Strecken des neunzehnten und zwanzigsten Jahrhunderts als Faktor gesamtgesellschaftlicher Entwicklungen als nahezu vernachlässigbar, tritt jedoch – wie noch zu zeigen sein wird – spätestens seit dem Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts wieder nachdrücklich in das Blickfeld der Öffentlichkeit. Tatsächlich ist die europäische Moderne von einer fundamentalen Spannung zwischen Theologie¹⁸ und Politik geprägt. Der junge Berliner Literat Gerhard Scholem (später: Gershom) bezeichnete diese Spannung als eine „theologisch-politische Brille“, aus deren Optik wir die Gesellschaft wahrnehmen. Er griff dabei auf ein Wort von Heinrich Heine zurück: „Alle unsere heutigen Philosophen, vielleicht oft ohne es zu wissen, sehen sie [die Welt, H. S.] durch die Brillen, die Baruch Spinoza geschliffen hat.“¹⁹ Wie kommt Heine zu diesem Urteil? Zur Beantwortung dieser Frage muss das geschichtliche und gesellschaftliche Umfeld Spinozas in den Blick genommen werden.

Die jüdische Religionsgemeinschaft war intensiv mit der Frage konfrontiert, wie sie es nach dem Zusammenbruch einer eigenen staatlichen Organisation mit der Verbindung von Theologie und Politik halten sollte. Denn die Existenz der jüdischen Gemeinden in der Diaspora nach der Zerstörung des Tempels in Jerusalem im Jahr siebenzig nach Christus stellt geradezu einen Modellfall der Entflechtung von Politik und Religion dar. Die Lebensweise als eine verschwindend kleine Minorität machte die Trennung von Religion und Politik zur Überlebensfrage.

Zur Zeit der Aufklärung wurde die Trennung der beiden Bereiche zum europäischen Paradigma. Dieses wurde – wie das Beispiel von Spinoza zeigt – in der jüdischen Gemeinde praktiziert.

Die Entwicklung dieses Paradigmas hing mit einer prinzipiell theologie- und kirchenfeindlichen Einstellung zusammen. Zu groß war der – im Hinblick auf die blutigen Religionskriege des siebzehnten Jahrhunderts keineswegs abwegige – Verdacht, dass Religionen nichts für ein friedliches soziales Zusammenleben beitrügen, jedoch umgekehrt sehr viel zu blutigen Auseinandersetzungen und zu Gewalt. So sollte der Staat von der Religion befreit werden. Auch Immanuel Kant teilte diese Denkweise und unterschied zwischen „Kirchenglauben“ (dem er kritisch gegenüberstand) und „Religionsglauben“ (dem seine Bedeutung für die ins Subjekt verlegte Moralität zukommt).²⁰ Im Denken der Aufklärung werden die Institutionen der Kirchen ebenso wie jene des Staates dazu herangezogen, im Dienst der Erziehung zur Moralität der Bürger zu stehen. An diesem Ziel sei ihr Nutzen zu messen.²¹ Die Religion selbst wurde als unpolitisch angesehen, doch dem Staat kam die Aufsicht über die Kirchen zu, da er, wie man sagte, den Auftrag zu einer bürgerlichen Verbesserung der Verhältnisse habe.

Die Aufklärung des achtzehnten Jahrhunderts, der Kampf um eine Trennung von Kirche und Staat und der Ruf nach bürgerlicher Gleichstellung wurden von den meisten Juden – die ja eine Trennung von Religion und Politik praktisch lebten – als eine echte Chance zur Verbesserung ihrer Verhältnisse angesehen. Das Ende der Religionsherrschaft und der Beginn rationaler, interessen geleiteter und freiheitlicher Politik wurde weit hin enthusiastisch begrüßt. Nach Jahrhunderten der Religionskriege und des Konfessionalismus versprachen die neuen Formen eines modernen, egalitären und freiheitlichen Rechtsstaates einen neuen Lebensraum, insbesondere für Minderheiten wie jene der jüdischen Gemeinden.²²

Wie konnte es dazu kommen, dass sich das Judentum in Europa für eine Trennung von Politik und Theologie entschied? „Seit den Tagen der Mishnah, also ein Jahrhundert nach der Niederschlagung der letzten großen Revolte gegen die römische Herrschaft über Judäa und Jerusalem, versuchten die rabbinischen Rechtsgelehrten, das politische Leben der Juden auf der Grundlage von Haushalten und Ortsgemeinden aufzubauen, die die Autorität besaßen, das halachische Recht an ortsübliche Gepflogenheiten anzupassen. Der äußerste Rahmen dieses Gebildes, also die Grenzen des jüdischen Volkes, blieb dabei nur

vage definiert. Der Am Yisrael, dem man sich als Glieder eines einzigen und geeinten Volkes zugehörig fühlte, hatte weder Rechtsform noch Autorität. Ganz im Gegensatz zu den Vorurteilen der modernen Antisemiten, denen die Fähigkeit abhanden kam, theologische von politischen Urteilen zu unterscheiden, beschränkte sich die politische Identität der Juden in Spätantike und Mittelalter also auf die Zugehörigkeit zur Kehilla (Gemeinde), während die viel geschmähte Idee des auserwählten Volkes einen rein religiösen, gewissermaßen kultischen bzw. idealen Begriff ausmachte.“²³ Die Verhältnisse der jüdischen Gemeinden nach außen wurden in dem Sinn geregelt, dass dem Landesgesetz Priorität vor dem jüdischen Recht eingeräumt wurde. Indem sich die Juden der modernen Norm politischer Existenz unterwarfen, entwickelten sie auf der Basis einer Trennung von Religion und Politik eine von ihrer Religionszugehörigkeit getrennte politische Identität. Es gab den deutschen, französischen oder britischen Staatsbürger mosaischen Glaubens. Eine solche Form der Anpassung geschah keineswegs immer freiwillig; oft bot sich keine Alternative an.

Vor diesem Hintergrund ist einer der wirkmächtigsten Theoretiker dieser Trennung von Religion und Politik in den Blick zu nehmen, Baruch Spinoza (1632–1677). 1670 erschien in Amsterdam ohne Angabe eines Autors der berühmte „Tractatus theologico-politicus“. Bereits nach kurzer Zeit stand sein Autor fest. Nur einer konnte eine so kühne Verteidigung der Meinungsfreiheit schreiben: der aus der Synagoge exkommunizierte niederländische Sepharde. Spinozas Wirkungsgeschichte ist nur schwer zu überschätzen. Seine Methode der Untersuchung des wörtlichen Sinnes der Heiligen Schrift nahm im Prinzip Methoden der modernen Bibelwissenschaft vorweg. Seine Auffassung, der Glaube könne auch ohne den Wunderbeweis auskommen, wurde zum Prinzip einer aufgeklärten Theologie. Sein Monismus wurde zur Basis für die biologische Evolutionslehre. Sein Pantheismus inspirierte Lessing, Goethe, Schleiermacher und den deutschen Idealismus. Seine Verteidigung der Gedankenfreiheit gehört zu den Klassikern der liberalen Staatstheorie. Spinoza ging es um die philosophische Freiheit. Er sagte: „Da uns nun das seltene Glück zuteil geworden ist, in einem Staat zu leben, in dem einem jeden die volle Freiheit zugestanden wird, zu urteilen und Gott nach seinem Sinne zu verehren, und in dem die Freiheit als das teuerste und köstlichste Gut gilt, so

hielt ich es für kein unwillkommenes noch unnützes Unternehmen, zu zeigen, daß diese Freiheit nicht nur ohne Schaden für die Frömmigkeit und den Frieden im Staate zugestanden werden kann, sondern daß sie nur zugleich mit dem Frieden im Staate und mit der Frömmigkeit selbst aufgehoben werden kann.²⁴ Es geht ihm also in seinem theologisch-politischen Traktat um den Nachweis der Verträglichkeit der Religionsfreiheit mit dem öffentlichen Frieden. Weil Spinoza den in den Niederlanden herrschenden Calvinismus nicht direkt angreifen wollte, befasste er sich kritisch mit dessen Grundlage, nämlich dem mosaischen Gesetz, und deutete die Gestalt und das Gesetz des Mose als rein politische Gesetzgebung bar jeder religiösen Überhöhung. Es ginge nicht um die göttliche Wahrheit, sondern um einen gesetzgeberisch-politischen Akt. Das Gesetz entspreche der Sorge um die politische Ordnung eines Volkes. Dazu diene die Religion beziehungsweise das Gesetz.²⁵

Wie argumentiert Spinoza, um die Trennung von Theologie und Politik plausibel zu machen? Die Überschrift des fünfzehnten Kapitels seines Tractatus lautet: „Es wird gezeigt, daß weder die Theologie der Vernunft, noch die Vernunft der Theologie dienstbar ist.“²⁶ Nach dieser Grenzziehung könnte Spinoza seine Philosophie ähnlich jener von Descartes oder Newton betreiben, doch er wendet sich befremdlicherweise der Frage nach Gott, als des für ihn einzigen Themas der Philosophie, zu. Franz Schupp erklärt in seiner Philosophiegeschichte diese Befremdlichkeit, indem er Spinoza in die Nähe der Kabbala rückt. Er sei nicht der Zeit „voraus“, sondern eher umgekehrt, er sei tief in der jüdischen Religionsphilosophie des Mittelalters verhaftet. Diese war mit ihren rationalistischen Versuchen, die Übereinstimmung von Bibel und Philosophie zu erweisen, an eine deutliche Grenze gekommen, sodass Philosophie und Religion nun getrennte Wege einschlugen. Einerseits suchte man die Antwort auf dieses Scheitern im Talmud, andererseits in der Kabbala. Damit würde die Aussage Spinozas in seinem „Tractatus“ übereinstimmen, dass die Vernunft das „Reich der Wahrheit und Weisheit“, die Theologie aber das „Reich der Frömmigkeit und des Gehorsams“ behaupten müsse (wobei „Gehorsam“ für den Talmud, „Frömmigkeit“ für die Kabbala steht).²⁷ Trifft diese Interpretation zu, so würde einer der wichtigsten Theoretiker der neuzeitlichen Trennung von Religion und Politik sich im Rahmen der traditionellen jüdischen Religionsphilosophie bewegen.

Die jüdische Gemeinde befasste sich mit Spinozas Schrift erst gute fünfzig Jahre später, und sie rezipierte ihn nicht als Juden, sondern als Philosophen. Wie sehr die Verteufelung Spinozas als Atheist beziehungsweise Pantheist nachwirkte, wird daran erkennbar, dass ein gemäßigter Denker wie Moses Mendelssohn Anlass sah, seinen Freund Lessing vor dem Vorwurf des Spinozismus in Schutz zu nehmen. Doch auch Mendelssohn selbst knüpft in seiner eigenen Religionstheorie an den Einsichten Spinozas an:²⁸ Nichts Widervernünftiges sei in der Tora enthalten, überhaupt keine philosophischen Sätze, sondern universale Gesetze, deren Einhaltung auch dann verpflichtend gewesen wäre, wenn Mose sie nicht geboten hätte.²⁹

Die von Spinoza modellhaft entworfene und für die jüdische Existenz insbesondere in Europa zur Grundlage gewordene Trennung von Religion und Politik wird mit der Aufklärung zum abendländischen Modell, das seine Plausibilität scheinbar unter Beweis gestellt hat, gegenwärtig jedoch in einer global aufgebrochenen Situation neu zur Disposition steht.

Halten wir zur Trennung von Politik und Religion, von Vernunft und Theologie bei Spinoza fest:

- Religionsfreiheit und öffentlicher Friede seien nicht nur miteinander verträglich, sondern Grundbedingung füreinander.
- Das Gesetz entspringt der Sorge um die politische Ordnung eines Volkes. Es bedarf keiner religiösen Überhöhung.
- Weder die Vernunft dient der Theologie noch die Theologie der Vernunft; beiden Bereichen kommt ein jeweils autonomer Status zu.
- Der Sinn der Gesetze entspricht ihrer vernunftgemäßen Begründbarkeit.

Die pluralistische Gesellschaft und ihre Selbstverständigung

Pluralisierung, Individualisierung, Vernetzung: Das sind die Schlagworte, mit denen unsere heutige westliche Gesellschaft charakterisiert wird. Tatsächlich hat das „Projekt der Moderne“

(Jürgen Habermas) eine gewaltige Dynamik ausgelöst mit Entwicklungen, die zum Teil bis heute ungebrochen fortwirken: so die Technisierung und Mediatisierung der Lebens- und Arbeitswelt, die zunehmende Durchrationalisierung aller Daseinsbereiche (wie sie schon Max Weber diagnostiziert hat), die Individualisierung und auch die zunehmende Verrechtlichung mit der Tendenz, aus dem Recht ein beliebig verfügbares Instrument zu machen. Seit den Achtzigerjahren des zwanzigsten Jahrhunderts kam mit der modernen Kommunikationstechnologie ein weiterer Schub dazu, der die globale Vernetzung der Informationsgesellschaft weiter beschleunigte.³⁰ Nun sieht sich die pluralistische Gesellschaft mit dem Problem konfrontiert, wie ein die Gesellschaftsordnung tragender Grundkonsens gefunden werden kann. Denn ohne einen solchen bleibt die schrittweise Auflösung der Instanzen, die Freiheit und Gleichbehandlung von Bürgerinnen und Bürgern garantieren, nur eine Frage der Zeit.

In welcher Weise sich der Gestaltwandel der politischen Organisation im Prozess der Moderne vollzieht, verdeutlicht eine Bemerkung Helmut Dubiels zur demokratischen Legitimationsproblematik:³¹ „Demokratie ist sozusagen die institutionalisierte Form des öffentlichen Umgangs mit Ungewißheit.“³² Die Ungewissheit rührt daher, dass sich die Institutionen nicht mehr religiös, nämlich durch einen Rückgriff auf die Transzendenz begründen können, sondern einer Legitimation bedürfen. Nun scheinen jedoch im demokratischen Kräftespiel Werte von Mehrheitsverhältnissen abzuhängen. Diese aber sind labilen Schwankungen unterworfen und müssen durch Konsense und Dissense hindurch immer neu ermittelt werden.

Das Gegenüber von Staat und Religion beschreibt der Verfassungsrechtler Ernst-Wolfgang Böckenförde mit Blick auf die Bundesrepublik Deutschland in folgender Weise: „Der Staat selbst hat und vertritt kein Bekenntnis, er ist nicht mehr christlicher Staat. Religion und religiöses Bekenntnis sind nicht mehr der Geist des Staates, sie sind zum Geist der bürgerlichen Gesellschaft geworden, um an ein berühmtes Wort von Karl Marx anzuknüpfen. Die Freigabe bedeutet zum ändern aber auch, dass Religion und religiöses Bekenntnis zur Betätigung und Wirksamkeit im Bereich individueller und gesellschaftlicher Freiheit positiv freigegeben werden; sie vermögen daher, je

nach der Kraft und dem Engagement ihrer Anhänger, durchaus gesellschaftliche und politische Bedeutung zu erlangen, entbehren keineswegs des potentiell öffentlichen Charakters.“³³

Die europäische Aufklärung hat insbesondere in ihrer Lehre von den Menschenrechten nach einer tragfähigen und universalisierbaren Wertebasis für die Organisation der Gesellschaft gesucht. Die Vorstellung von Menschenrechten hängt jedoch mit der Konzeption eines vorstaatlichen Naturrechtes zusammen. Dabei wurde stoisches Gedankengut in einen christlichen Horizont übernommen. In den mittelalterlichen theologischen Diskussionen um die „*potentia dei ordinata*“ und die „*potentia dei absoluta*“ im dreizehnten Jahrhundert wurde die Komplexität der Begründungsfragen deutlich. Mit dieser Unterscheidung sollte einerseits die unbedingte Freiheit Gottes gewahrt bleiben, gleichzeitig jedoch auch die Angemessenheit der gegebenen Schöpfungsordnung sichergestellt werden. Bemerkenswert ist dabei das Bemühen, hinter das tatsächlich Existierende zurückzugreifen und sich damit unter Berufung auf die Freiheit Gottes nicht der Zufälligkeit des Faktischen als einem normativen Anspruch auszusetzen. Die neuzeitlich ausformulierten Menschenrechte sind als eine Form der Selbstexplikation der im Zeitalter der Aufklärung neu entworfenen westeuropäischen Kultur zu begreifen. Charakteristisch für diese zeit- und kulturgeschichtlich bedingte Sichtweise ist insbesondere die Entwicklung des Begriffes eines Individuums, das in dieser zugespitzten Weise vorher noch nicht konzipiert worden war. Diese Idee eines eigenständigen Individuums hat griechische Wurzeln, die sich bis zu Sokrates und den Sophisten zurückverfolgen lassen. Zu ihrem eigentlichen Durchbruch hat ihr die christliche Theologie mit ihrer Vorstellung eines persönlichen und unübertragbaren Verhältnisses des einzelnen Menschen zu Gott verholfen. Die gegenwärtige gewaltsame Einforderung der Menschenrechtsdoktrin in seiner historisch gewordenen und gesellschaftlich bedingten Form durch die Vereinigten Staaten von Amerika, die – wie in der Intervention im Irak deutlich wurde – auch nicht vor dem rücksichtslosen Einsatz ihres militärischen Potenzials zurückschrecken, verschärft jenseits der politischen Dimensionen die theoretische Frage nach einem völlig neuen Begründungsdiskurs. Wenn die Menschenrechte und ihre Durchsetzung durchaus im Sinn der Vertragstheorie als Weise der gelungenen Konsensbildung unterschiedlicher Gesellschaften rekonstruiert werden

können, dann wäre an einen kommunikativ werbenden Umgang mit der Menschenrechtsdoktrin zu denken.

Als komplex muss der Zusammenhang von säkularer Menschenrechtsidee und christlicher Theologie bewertet werden. Denn zu den Wurzeln der Gesellschaft, auf deren Hintergrund die Menschenrechte formuliert wurden, gehört die christliche Tradition, auch wenn die Vordenker der Menschenrechte im Umgang mit dieser Tradition über lange Zeit einen anderen Weg der Rezeption christlicher Gehalte einschlugen und sich gezielt aus der kirchlich organisierten Form lösten. Wer sich redlich der Begründungsproblematik der Menschenrechte stellt, wird unbefangen die Nähe eines solchen Diskurses zu theologischen Diskursen konstatieren müssen. Die Begründung der Menschenrechte ist um nichts einfacher als die Begründung eines Gottesglaubens, weil es damit um letzte, nicht mehr empirisch festzumachende Grundoptionen im Verständnis des Menschen und seiner Welt geht. Menschenrechte sind im philosophischen Diskurs alles andere als eine unumstößliche und allgemein anerkannte Basis. Sie dürfen – wie insbesondere das Gespräch mit dem Judentum, dem Buddhismus, der Lehre des Konfuzius und des Laozi zeigt – keineswegs als unbestrittene metaphysische Wahrheiten angesehen werden. Ein konventionalistisch konzipierter argumentativer Aufbau der Begründungsfrage erscheint relativistisch und verunsichernd. So sind auf der Ebene der Diskursvoraussetzungen die Positionen von Menschenrechtsdiskursen und solchen theologischer Provenienz vielleicht näher beieinander angesiedelt, als es zunächst den Anschein hat. Damit stellt sich die Frage, welche Wahrheitstheorie von Seiten der die Menschenrechte zu begründen suchenden Philosophie beziehungsweise von der Theologie zur Anwendung gebracht wird. Optiert man für ein kommunikativ zu vertretendes Wahrheitsverständnis, so erscheint das für viele Zeitgenossinnen und Zeitgenossen eher als Verunsicherung denn als hilfreiche Klärung. Sicher drängt sich auch der Verzicht auf den mühsamen argumentativen Weg und die – unbegründete – Annahme von Absolutheiten als Versuchung auf. Die fundamentalistische Faszination hat viele Spielarten! Doch dieser Versuchung nachzugeben und auf den geduldigen und oft verschlungenen Weg der Argumentation zu verzichten heißt, die Optionen für Gewaltlösungen in unserer Welt zu unterstützen.

Der politische Pluralismus kennt zwischen Staat und Gesellschaft die sich ausdifferenzierenden Bereiche von Politik, Recht, Wirtschaft und Religion bei wechselweise sich verändernden Nahbeziehungen und Distanzierungen. So scheinen sich gegenwärtig die Bereiche der Politik und der Religion in einer Weise einander anzunähern, dass es den Anschein hat, als würde der Begriff des „Pluralismus“ als Ideologie bekämpft und wäre der Grund allen Unbehagens an der Gesellschaft. Diese Sichtweise hat fundamentalistischen Charakter, und Fundamentalismen aller Schattierungen haben derzeit Hochkonjunktur. Dagegen ist das Bemühen um eine argumentative Überzeugung und die geduldige Auseinandersetzung in der Bildung und Herausarbeitung von Dissens und Konsens wenig spektakulär, doch unerlässlich. Es wurzelt in der Überzeugung von der Würde des anderen als eines rationalen Wesens, das der Vernunft zugänglich sei und diese auch selbst verkörpere.

Macht man sich daran, die Basiswerte des neuzeitlichen Orientierungshorizontes zu begründen, so lässt sich ein logischer Zirkel nicht vermeiden. Werte sind jeweils nur von höheren Werten her abzuleiten, die höchsten Werte selbst müssen auf eine Begründung verzichten⁵⁴ und sind nur in der Weise des Postulates auszuweisen. Auf die Bedeutung religiöser Traditionen für eine Civil Society hat Ernst-Wolfgang Böckenförde aufmerksam gemacht. Er stellt in historischer Rückschau fest: „Dem Staat flossen die ihn tragende Kraft und die inneren Regulierungskräfte der Freiheit, deren er gerade als freiheitlicher Staat bedarf, wesentlich aus der Religion zu [...]“. ⁵⁵ Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang auch die Einschätzung des Alexis de Tocqueville: „Der Despotismus kommt ohne Glauben aus, die Freiheit nicht. Der Republik ist die Religion viel notwendiger als der Monarchie, und den demokratischen Staatswesen mehr als allen anderen [...]“. ⁵⁶

In seiner Auseinandersetzung mit dem amerikanischen Philosophen und Gesellschaftstheoretiker John Rawls charakterisiert Habermas die geistige Situation der Gesellschaft folgendermaßen: „Der Politische Liberalismus stellt eine Antwort auf die Herausforderung des Pluralismus dar. Seine Hauptsorge gilt einem politischen Grundkonsens, der allen Bürgern ohne Ansehen ihrer kulturellen Herkunft, religiösen Überzeugung und individuellen Lebensführung gleiche Freiheiten sichert. Der an-

gestrebte Konsens in Fragen der politischen Gerechtigkeit kann sich nicht mehr auf ein traditionell eingewöhntes, die gesamte Gesellschaft durchdringendes Ethos stützen. Aber noch immer teilen die Mitglieder moderner Gesellschaften die Erwartung, daß sie fair und gewaltlos miteinander kooperieren können. Trotz des Fehlens eines substantiellen Wertekonsenses, der in einem gesellschaftsweit akzeptierten Weltbild wurzelte, appellieren sie nach wie vor an moralische Überzeugungen und Normen, von denen jeder unterstellt, daß alle sie teilen sollten. [...] Stillschweigend unterstellen sich die Bürger gegenseitig ein moralisches Bewußtsein oder einen Sinn für Gerechtigkeit, der über weltanschauliche Grenzen hinweg operiert, während sie gleichzeitig lernen, weltanschauliche Differenzen als Quelle vernünftiger Meinungsverschiedenheiten zu tolerieren.“⁵⁷ Tatsächlich bestreitet Habermas Rawls' Rechtfertigungskriterien für eine unabhängig von Religion und Weltanschauung akzeptierte Gerechtigkeitsvorstellung.

Zur nicht aufhebbaren Differenz von Politischem und Religiösem, die aufeinander bezogen, aber nicht voneinander abzuleiten sind, führt Habermas aus: „Die Spannung zwischen der ‚Vernünftigkeit‘ einer politischen Konzeption, die für alle Bürger mit vernünftigen Weltbildern akzeptabel ist, und der ‚Wahrheit‘, die der Einzelne dieser Konzeption aus seiner Weltsicht zuschreibt, bleibt unaufgelöst.“⁵⁸ Die Differenz zwischen beiden kann und muss offen bleiben. Indem sie offen gehalten wird, wird der Staat nicht vergötzt und das Heil niemandem aufgezwungen. Die religiöse Rede kann und darf nicht politisch vereinnahmt werden, und die politische Rede bleibt hinsichtlich ihrer Vernünftigkeit der Kritik der Staatsbürgerinnen und -bürger unterworfen. Der Einspruch der christlichen Glaubens-tradition gegen ein liberales Selbstverständnis gesellschafts-politischer Vernunft wird dann erfolgen müssen, wenn politische Diskurse unter der Hand ideologischen Charakter bekommen und Standpunkte des Glaubens nicht mehr als solche deklariert werden.

Halten wir zur Legitimation des Rechtes in der pluralistischen Gesellschaft fest:

- Die Sinnsysteme der Gesellschaft sind durch eine dramatische Pluralisierung, Privatisierung und Säkularisierung gekenn-

zeichnet. Sie eignen sich nicht mehr als kulturelles Fundament einer politischen Ordnung.

- Das Schicksal der modernen Bürgergesellschaft hängt davon ab, dass diese die moralischen und institutionellen Bedingungen des Zusammenhaltes ihrer Bürgerinnen und Bürger selbst erzeugt.
- Der Staat selbst vertritt kein Bekenntnis. Religion und religiöses Bekenntnis sind zur Betätigung und Wirksamkeit im Bereich individueller und gesellschaftlicher Freiheit positiv freigegeben.
- Es gibt eine unaufhebbare Differenz von Politischem und Religiösem, eine Spannung zwischen der „Vernünftigkeit“ einer politischen Konzeption und ihrer „Wahrheit“. Diese Differenz hat für die pluralistische Gesellschaft prinzipielle Bedeutung.

Als Parabel soll an das Ende dieser Überlegungen eine der letzten Szenen von Goethes Faust II gestellt werden.⁵⁹ Vier graue Weiber treten zu mitternächtlicher Stunde auf: der Mangel, die Schuld, die Sorge und die Not. Die Tür zu Fausts Palast bleibt verschlossen: „Drin wohnt ein Reicher, wir mögen nicht ‚nein.‘“ Doch die Sorge, „sie schleicht sich durchs Schlüsselloch ein.“ Die vier sind Schwestern des Todes. Faust kann und will sie nicht wahrnehmen. Doch der Anhauch der Sorge macht ihn blind. Blind im Sinn dieser Parabel wird, wer das Los des menschlichen Daseins nicht wahrzunehmen und anzunehmen bereit ist. Am Kriterium der Humanität, Leid zu verhindern oder zu lindern, für die Schwachen einzustehen, zu tun, was recht ist, nicht nur, was nützt, daran bemessen sich sowohl das Recht als auch die Religion und ihr Fortschritt.

Anmerkungen

1

Vgl. dazu Christian Tomuschat (1993). Das System einer beginnenden Weltregierung stößt an seine Grenzen. Ein Gespräch mit dem Völkerrechtler Christian Tomuschat. Herder-Korrespondenz 47, Nr. 3, 455.

2

Karl-Heinz Ziegler (2000). Biblische Grundlagen des europäischen Völkerrechts. Zeitschrift der Savigny-Stiftung für Rechtsgeschichte. Kanonistische Abteilung, 117, 1–32.

3

Vgl. dazu Johann Baptist Metz (1994). Gotteskrise. Versuch zur „geistigen Situation der Zeit“. In J. B. Metz, Diagnosen zur Zeit (S. 76–92). Düsseldorf.

4

Wenn im Rahmen dieser Überlegungen von „europäischer Kultur“ gesprochen wird, bleibt die spezifische Situation der Türkei außerhalb des Blickfeldes. Dass sich hier – insbesondere im Verständnis der Menschenrechtstradition – ein weites Feld auftut, das intensiver Auseinandersetzungen bedarf, kann nur angemerkt werden.

5

Frank Crüsemann (1997, 2. Aufl.). Die Tora. Theologie und Sozialgeschichte des alttestamentlichen Gesetzes (S. 425). Gütersloh.

6

Der so genannte „Pentateuch“ wird im Toraschrein aufbewahrt und findet bei der liturgischen Lesung des Synagogengottesdienstes Verwendung.

7

Die Halacha (wörtlich „Wandel“) umfasst sowohl das Gesetz im Ganzen als auch die Einzelbestimmungen, d.h. die mündlich weitergegebene Interpretation der Tora.

8

Die Anregung zu dieser Akzentuierung verdanke ich meinem Kollegen Michael Rosenberger und seiner Homilie am 17.3.2004 beim Universitätsgottesdienst der KTU Linz.

9

Vgl. dazu Ri 5, 4 f.; vgl. Frank Crüsemann (1997), a.a.O., S. 73.

10

Frank Crüsemann (1997), a.a.O., S. 75.

11

Als „zweites Gesetz“ und zugleich 5. Buch Mose handelt es sich um eine wirkungsgeschichtlich wichtige Neuinterpretation der gesamten Gesetzeskorpora und der Erzähltraditionen Israels.

12

Frank Crüsemann (1997), a.a.O., S. 424.

13

A.a.O., S. 424.

14

A.a.O., S. 76. Crüsemann konstatiert: „Aller Wahrscheinlichkeit nach hat Mose keines der israelitischen Rechtskorpora verfaßt oder auch nur der Sache nach begründet.“ Vgl. a.a.O., S. 77.

15

Mit dieser These setzt sich unter anderem auch Josef Ratzinger in seinem Buch „Glaube – Wahrheit – Toleranz“, Freiburg 2003, auseinander.

16

Sigmund Freud hat in seinem Buch „Der Mann Moses und die monotheistische Religion“ (1975, Erstauflage 1939: Schriften über die Religion. Frankfurt am Main) die These aufgestellt, Mose habe das Erbe des Echnaton, des mit seiner monotheistischen Religionsreform gescheiterten ägyptischen Pharaos wieder aufgegriffen und zum Zentralpunkt der jüdischen Religion gemacht. Jan Assmann lässt in seinem Buch „Moses der Ägypter“ (1998. Entzifferung einer Gedächtnisspur. München) die Frage der historischen Existenz eines Mose offen und beschäftigt sich mit der Überlieferungsgeschichte im biblischen und außerbiblischen Milieu. Mose kreiert nach Assmann eine revolutionäre Verbindung von Theologie und Politik. Es geht ihm um die Gründung einer politischen Ordnung, in der das Göttliche auf eine nicht durch Bilder vermittelte Weise präsent ist. Mose wird als Ägypter, als heliopolitanischer Priester, als religiöser und politischer Führer gesehen, der für die Organisation eines Haufens unterdrückter Aussätziger zu einem politischen Gemeinwesen verantwortlich ist und diesen Gesetze gibt, die sich in erster Linie auf die Religion beziehen.

17

Der jüdische Historiker Josephus Flavius überliefert in seinem Buch „Contra Apionem“ eine Fülle antiker Zeugnisse über den Auszug der Juden aus Ägypten. Er sucht Verleumdungen zurückzuweisen, die den Juden von ägyptischen Geschichtsschreibern angehängt wurden. Der ausführlichste Text, den er bietet, stammt von dem Ägypter Manetho, einem Priester aus dem zweiten Viertel des 3. Jahrhunderts v. Chr. In ihm wird Mose als religiöser Rebell dargestellt. Der amerikanische Ägyptologe Peter Schäfer hat in seinem Buch „Judaophobia“ (Cambridge, Mass. 1997) alle diese Texte sorgfältig zusammengestellt. Er sieht in ihnen nichts anderes als den Reflex historischer Konflikte.

18

Die Theologie wird hier als die Reflexionsform einer bestimmten – hier der christlichen – Religionsposition verstanden, die diese in der Öffentlichkeit in rationaler Weise vertritt.

19

Heinrich Heine, Essays I: Über Deutschland. Die romantische Schule, S. 130. In Digitale Bibliothek, Band 7, S. 2961.

20

Immanuel Kant (1975). Die Religion innerhalb der Grenzen der bloßen Vernunft. In Werke, herausgegeben von W. Weischedel, Band 7 (S. 762, Erstauflage: A 137). Darmstadt.

21

In diesem Sinn hat Kaiser Joseph II. (1741–1790) das kirchliche Leben in Österreich bis ins Detail reglementiert.

22

Nun wäre es freilich eine grobe Täuschung zu meinen, mit der politischen Herrschaft der Religion sei auch die Judenfeindschaft zu Ende gegangen. Im Gegenteil: Teilweise verschlimmerte sich die Situation, weil es keinen adäquaten rechtlichen Schutz der Juden gab. Die europäischen Nationen definierten sich und ihre Feinde nicht mehr religiös, sondern politisch oder biologistisch. Die Politik, die nunmehr ihrer religiösen Verantwortung entbunden war, erzeugte ein Inferno von bislang unbekannten Ausmaßen. Allerdings erwies sich auch umgekehrt die Religion, die nunmehr ihrer politischen Verantwortung enthoben war, als unfähig, auf die neuen Entwicklungen angemessen – im Sinn eines Eintretens für Minderheiten – zu reagieren. Die Politik war keineswegs vollständig von der Religion emanzipiert, sie instrumentalisierte diese, wo möglich und nötig, für ihre Zwecke.

23

Michael Zank (2003). Europa, die Juden und die theologisch-politische Brille. In M. Witte (Hrsg.), *Der eine Gott und die Welt der Religionen. Beiträge zu einer Theologie der Religionen und zum interreligiösen Dialog* (S. 89–108; hier S. 101). Würzburg.

24

Tractatus, Vorrede, 4; zit. nach Michael Zank, a.a.O., S. 103 f.

25

Spinoza nahm das Neue Testament von dieser politischen Religionskritik ausdrücklich aus. Die wahre Religion sah er in paradigmatischer Gestalt in Jesus, der mit Gott nicht in den Bildern seiner Einbildungskraft, sondern wie „von Geist zu Geist“ kommunizierte.

26

Vgl. Franz Schupp (2003). *Geschichte der Philosophie im Überblick* (Band 3, S. 168). Hamburg.

27

A.a.O., S. 171.

28

Dies wird besonders deutlich in seiner Schrift „Jerusalem, oder: über religiöse Macht und Judentum“ (1783).

29

Spinozas Charakteristik des Judentums wurde äußerst wirkmächtig; sie wurde zur Quelle für die Einschätzungen Kants in seiner Religionsschrift (1793) wie für die Reden Schleiermachers „Über die Religion“ (1799). Das Judentum galt entweder als überhaupt keine Religion (Kant) oder es wurde als Vergeltungsreligion diskriminiert (Schleiermacher). Die Vorgaben Spinozas bestimmen auch die Folgezeit: Einerseits soll das spinozistische Freiheitserbe verteidigt werden, andererseits soll – gegen Spinoza – das Judentum als authentische Religion dargestellt werden. Mit diesen Vorgaben ringen Autoren wie Hermann Cohen, Franz Rosenzweig oder der amerikanische Theologe und Religionsphilosoph David Novak.

30

Der Soziologe Bernhard Schäfers nennt als Beispiel dafür die Enzyklopädie „Wikipedia“, die internetbasiert täglich wächst und eine Aktualität gewährleistet wie keine Enzyklopädie zuvor. Vgl. Bernhard Schäfers (2004). Pluralisierung, Individualisierung, Vernetzung. Trends und Probleme für Individuum und Gesellschaft. zur debatte. Themen der Katholischen Akademie in Bayern, 34, 22–23; hier S. 23.

31

Die folgenden Überlegungen verdanke ich meinem Kollegen Walter Raberger und seinem Exkurs mit dem Titel: „Erst der Messias selbst vollendet alles historische Geschehen ...“ aus der Vorlesung über Soteriologie; vgl. dazu Walter Benjamin (1965). Theologisch-politisches Fragment. In W. Benjamin, *Zur Kritik der Gewalt und andere Aufsätze* (S. 95). Frankfurt am Main.

32

Helmut Dubiel (1994). *Ungewißheit und Politik*, Frankfurt; zit. nach Jürgen Manemann (1996). An den Grenzen der Moderne. Zu Kulturkampf und Demokratiefeindlichkeit in der gegenwärtigen Gesellschaft. *Jahrbuch Politische Theologie* 1 (S. 149). Münster.

33

Ernst-Wolfgang Böckenförde (2004). Bekenntnisfreiheit in einer pluralen Gesellschaft und die Neutralitätspflicht des Staates. zur debatte, 34, 4, 26–28; hier S. 27.

34

Vgl. dazu Norbert Brieskorn (2004). Menschenwürde als normative Grundlage? Regelsuche im pluralen Staat in Abwesenheit einer einzigen und letzten Instanz. zur debatte, 34, 4, 24–25; hier S. 25.

35

Ernst-Wolfgang Böckenförde (1989). Stellung und Bedeutung der Religion in einer „Civil Society“. *IkZ Communio*, 18, 584–596; hier S. 591.

36

Alexis de Tocqueville (1976). *Über die Demokratie in Amerika* (S. 340). München. De Tocqueville schrieb 1832 sein berühmtestes Werk „De la démocratie en Amérique“ (2 Bände, 1835–1840; *Über die Demokratie in Amerika*, Teil 1 1959, Teil 2 1962). Diese Schrift stellt eine der ersten und gründlichsten Studien des amerikanischen Lebens unter dem Einfluss sozialer und politischer Institutionen auf die Gewohnheiten und Sitten des Volkes dar.

37

Jürgen Habermas (1996). *Die Einbeziehung des Anderen. Studien zur politischen Theorie* (S. 99). Frankfurt am Main.

38

Jürgen Habermas (1996), a.a.O., S. 118.

39

Johann Wolfgang von Goethe (1996). *Faust – Zweiter Teil. Fünfter Akt – Mitternacht*. Hamburger Ausgabe in 14 Bänden, herausgegeben v. E. Trunz (Band 3, S. 343). München.

Rechtsethologie – Verhaltenslehre – Rechtspädagogik* Bausteine eines Gesamtkonzeptes zur Bewältigung drängender Zukunftsfragen

Guantanamo Bay, das aktuelle Kürzel für quälende und entwürdigende Käfighaltung von Menschen ohne Gesetz und richterliche Kontrollen,¹ Abu Ghraib, Foltern von Gefangenen durch US-amerikanische Soldaten im Irak² – wie gehen Kinder mit solchen Bildern und Meldungen um? Ziehen sie sich entsetzt und erschüttert auf sich selbst zurück? Gewöhnen sie sich daran? Oder deuten die jüngst bekannt gewordenen Folterszenen aus deutschen Schulen³ darauf hin, dass sie gelehrt aufgreifen, was ihnen tagtäglich durch die Medien frei Haus nahe gebracht wird? Was werden sie daraus machen?

Alle diese Fragen kann die Wissenschaft noch nicht beantworten. Die Ereignisse sind noch zu frisch, und Wissenschaft braucht Zeit, um Antworten zu finden: Zeit zum Erstellen von Forschungskonzepten, Zeit zur Antragstellung bei potenziellen Geldgebern, Zeit bis zu deren Entscheidung, Zeit für die Durchführung von Projekten und Zeit für die Diskussion ihrer Ergebnisse. Die Schulpraxis hat so viel Zeit nicht. Sie muss reagieren, umgehend, ehe es zu spät ist – was immer das heißen mag. Wissenschaft kommt mit ihren Problemlösungen notorisch zu spät. Aber vielleicht kann sie Orientierungshilfe leisten durch Einordnen der Phänomene und Fragen in größere Zusammenhänge. Das soll mit diesem Beitrag versucht werden. Zunächst wird eine breiter angelegte Umschreibung der Ausgangssituation vorgenommen. Es folgt eine kurze kritische Vorstellung der wichtigsten zu ihrer Bewältigung angebotenen Konzepte. Anschließend werden drei neue Zugänge zu den Problemen

* Dieser Beitrag gründet teilweise in dem Vortrag „Rechtspädagogik – Erziehung zur Verantwortung in der interkulturellen, demokratischen Gesellschaft“, vom Verfasser gehalten am 17. Januar 2004 in der Evangelischen Akademie Bad Boll im Rahmen der Tagung „Jugendliche und Gewalt – Erkenntnisse, Legenden, Projekte, Handlungsbedarf“.

vorgestellt, die einander zu einem Gesamtkonzept ergänzen. Eine kurze Rückschau, verbunden mit Zukunftsperspektiven, schließt sich an.

Ausgangssituation

Jugend wird für unsere Gesellschaft zunehmend zum Problem. Zwar genießen Kinder, Jugendliche und Heranwachsende gegenwärtig wohl mehr Freiheiten und materielle Vorteile als je zuvor. Die Mithilfe im elterlichen Betrieb wird nur noch von wenigen erwartet, sind die Eltern Arbeitnehmer oder arbeitslos, entfällt sie ganz. Zugleich verfügen Jugendliche oft über beträchtliche Summen an Taschengeld, von den Eltern oft großzügig bemessen in der durchweg verfehlten Annahme, dadurch ein Defizit an Betreuung kompensieren zu können. Zur technischen Grundausstattung von Jugendlichen heute gehören nicht nur Mountainbike, Stereoanlage und Handy, sondern vielfach auch Fernseher, Videoanlage und DVD-Player; der Führerschein wird üblicherweise zum achtzehnten Geburtstag geschenkt, das erste Auto häufig nicht viel später erworben. Gleichwohl steigt offenbar die Jugendkriminalität,⁴ die Erscheinungsformen von Auseinandersetzungen unter Jugendlichen sind offenbar härter geworden. Die in Wissenschaft und Praxis seit langem vielfältig erörterte Gewalt an Schulen⁵ erreicht im Amoklauf von Erfurt⁶ und im Bekanntwerden der Folterung von Mitschülern an mehreren deutschen Schulen neue Kulminationspunkte. Das Schulschwänzen hat sich offenbar zu einem Breitensport entwickelt, sodass gar Politiker davon Notiz nehmen und vereinzelt als Gegenmittel Polizeieinsätze auf dem Schulhof⁷ oder elektronische Fußfesseln⁸ empfehlen. Das so genannte Montagssyndrom⁹, bei dem Lehrer nach dem Wochenende die ersten Unterrichtsstunden einsetzen müssen, um die Medien- und sonstigen Freizeiterlebnisse der Schüler verarbeiten zu helfen, damit Unterricht wieder möglich wird, findet neben alledem fast kaum noch Erwähnung – der pädagogische Alltag ist eben nicht spektakulär genug.¹⁰ Unter den zahlreichen in Praxis und Wissenschaft angeführten Ursachen für all diese Vorkommnisse hat eine in jüngster Zeit besondere Beachtung gefunden: die gedankliche, moralische, körperliche und soziale Verwahrlosung vor allem von Jungen¹¹ durch ungehemmten Konsum von Gewaltdarstellungen in Fernseh- und Videofilmen sowie in Computerspielen.¹²

Es wird angenommen, dass solche emotionell aufwühlenden Szenen die in der Schule und bei Hausaufgaben gelernten Inhalte im Gedächtnis überlagern oder verdrängen und so dazu beitragen, dass der Leistungsstand von Jungen in der Schule statistisch signifikant abgesunken ist.

In alledem und in etlichen anderen Aspekten¹⁵ erweist sich Jugend zunehmend als ein Problem unserer Gesellschaft. Liegt das an den Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden? Aus dem Blickwinkel der etablierten Erwachsenen mag sich diese Frage leicht bejahen lassen. Für sie kann jeder, der erst noch seinen Platz in der Gesellschaft finden muss, mindestens ein Problem, wenn nicht gar ein Störer oder Konkurrent sein. Aber auch in der Gegenrichtung ist Denken erlaubt: Wenn Jugend für unsere Gesellschaft ein Problem ist, was sagt das über diese Gesellschaft aus? Was sagen die oben angeführten Probleme aus über die Lebensbedingungen, die unsere Gesellschaft der nachwachsenden Generation bietet? Eine erste Antwort darauf können die bisher vertretenen Ansätze zur Gegensteuerung geben. Die wichtigsten von ihnen sollen daher im Folgenden kurz vorgestellt werden.

Ansätze zur Gegensteuerung

Grundsätzlich lässt sich die hier verfolgte Thematik herkömmlichen Fächern, wie Gemeinschafts- oder Sozialkunde, dem Religionsunterricht, dem Fach „Werte und Normen“ oder dem brandenburgischen Sonderweg „Lebensgestaltung – Ethik – Religionskunde“, zuordnen. Dass diese Fächer bisher nennenswert zur Bewältigung der eingangs geschilderten Problemlagen beigetragen haben, ist allerdings in der Diskussion nicht ersichtlich.¹⁴ Die im Folgenden aufgeführten Reformvorschläge sprechen deutlich dagegen. Sie zielen häufig darauf ab, neue Schulfächer zu etablieren und so Defizite des bisherigen Fächerkanons auszugleichen. Daneben finden sich aber immer wieder auch Vorschläge, den Unterricht in den herkömmlichen Fächern in Inhalt und Vorgehensweisen umzugestalten.

Im breiten Spektrum der zahlreichen Reformvorschläge zeichnen sich diejenigen der seinerzeit von Hans-Dieter Schwind geleiteten „Gewaltkommission“¹⁵ durch fächerübergreifende

Fundierung aus. Unter der übergeordneten Empfehlung „Hilfe statt Strafe“ hat diese Kommission seinerzeit zur Problematik der Gewalt in der Familie zwölf Thesen und neunundzwanzig Vorschläge erarbeitet, die eine Verhinderung und Bekämpfung von Kindesmisshandlung, von Gewalt in der Ehe und Miss-handlung von alten Menschen sowie die Einrichtung von Familienkrisenzentren betreffen. Zur Gewalt in der Schule wies die Kommission darauf hin, dass Erziehungsprobleme in der Familie wesentliche Einflussfaktoren für das Entstehen von Leistungs- und Einordnungsschwierigkeiten in der Schule sind und überdies Schulversagen und Ausbildungsabbrüche zu den wichtigsten Determinanten dissozialen und aggressiven Verhaltens zählen. Vor diesem Hintergrund hat die Kommission dazu sechs Thesen und vierzehn Vorschläge erstellt, die in drei Zwischenzielen zusammengefasst werden:¹⁶

- Stärkung der Verantwortlichkeit von Schülern und Lehrern für ihre Schule,
- Verringerung der Frustrationen, die die Schule ihren Schülern im Rahmen ihrer gesellschaftlichen Selektionsfunktion zufügt, durch gezielte Unterstützung bei Leistungsdefiziten,
- Rückbesinnung auf den Erziehungsauftrag der Schule.

Letztlich münden die Vorschläge der Kommission in die Empfehlung zur „Einführung eines Rechtskundeunterrichts neuer Art an allen Schulen mit wertbezogener Vermittlung von Strategien der gewaltfreien Lösung von Konflikten“. Konkreter werden die Einführung eines kombinierten Lehrfaches „Familienpädagogik/Rechtskunde“ und die stärkere Berücksichtigung entsprechender Themen in anderen Unterrichtsfächern oder im Sozialkundeunterricht in Betracht gezogen.¹⁷ Die Familienpädagogik soll neben der sexuellen Aufklärung die Entstehung und Entwicklung partnerschaftlichen Verhaltens, die Entwicklung und die Bedürfnisse von Kindern verschiedener Altersstufen und das Verhalten gegenüber Kindern zum Gegenstand haben. Dabei soll es „weniger um die Darlegung pädagogischer Theorien als um die praktische Erprobung von Erziehungs- und Konfliktverhalten etwa in Rollenspielen gehen.“¹⁸ Alle diese Anregungen sind bisher soweit ersichtlich nicht aufgegriffen worden.

Mehr als hundert weitere Detailempfehlungen von verstärkter Pausenaufsicht bis zu deutlicherer Erlebnisorientierung des Unterrichtes hat Schwind 1995 als Ergebnis eigener Erhebungen zu „Gewalt in der Schule – am Beispiel von Bochum“ und unter sorgfältiger Auswertung von Untersuchungen aus dem In- und Ausland in zwei Studien vorgelegt.¹⁹ Als Leitlinien werden dabei angeführt, dass die Schule sich mehr nach außen öffnen, mehr Teamarbeit ermöglichen, die Schüler in die Verantwortlichkeit für die Schule einbinden und der Anonymität der großen Schulen entgegenwirken soll.

In einigen Bundesländern wird Rechtskunde als Wahlfach angeboten. Sie stellt einen Bezug des Lehr- und Lernstoffes zum geltenden Recht her und kann so dessen Wertungen und Wertordnung vermitteln. Das darin angelegte Potenzial, die Rechtskunde auch als Orientierungshilfe für Konfliktbewältigung fruchtbar zu machen, wird bisher aber kaum genutzt.

In Deutschland nahezu ohne Resonanz geblieben ist die von den Vereinten Nationen proklamierte „Dekade für Menschenrechtsbildung“, die von 1995 bis 2004 angesetzt war. Dabei waren die Mitgliedsstaaten aufgerufen, Menschenrechtsbildung auf allen Stufen der nationalen Bildungssysteme zu verankern. Dem sind offenbar nur wenige Staaten gefolgt. Nach einem 2004 gefassten Beschluss der sechzigsten Sitzung der Menschenrechtskommission in Genf soll diese Initiative durch ein „Weltaktionsprogramm für Menschenrechtsbildung“ fortgeführt werden. Dass damit nennenswerte Aktivitäten verbunden sind, ist weder in Zusammenhang mit Guantanamo Bay noch mit den Folterungen durch US-amerikanische Soldaten im Irak zutage getreten. In der Bundesrepublik Deutschland hat die Kultusministerkonferenz 1980 eine „Empfehlung zur Menschenrechts-erziehung in Schulen“ gegeben. Sie blieb jedoch im Wesentlichen folgenlos, wenn man davon absieht, dass sie zwanzig Jahre später erneuert und 2001 ein Deutsches Institut für Menschenrechte mit Sitz in Berlin gegründet worden ist.²⁰

Im Jahr 2002 hat die Bundesministerin für Familie, Senioren, Frauen und Jugend ein neues Schulfach „Familienkunde“ angeregt. Es soll neben der sexuellen Aufklärung auch eine Erziehung zu Partnerschaft und Familie leisten. Auch diese Initiative hat wenig Resonanz und mehr Kritik gefunden. Vom Diako-

nischen Werk wurde stattdessen ein übergreifendes Fach „Soziales Lernen“ vorgeschlagen. Zudem könne soziale Kompetenz durch Sozialpraktika in Kindergärten, Pflegeheimen oder Sportvereinen vermittelt werden. Beide Konzepte sind auf eng begrenzte Bereiche ausgerichtet und insofern wenig geeignet, zur Bewältigung der oben angesprochenen, darüber zum Teil weit hinausgreifenden Problemfelder beizutragen.

Für eine verstärkte Werteerziehung hat sich inzwischen der Bundesverband der deutschen Arbeitgeberverbände ausgesprochen und dazu eine Broschüre²¹ vorgelegt, die insbesondere empfiehlt, Schülern mehr Eigenverantwortung in der Schule und aktives Lernen zu ermöglichen anstelle oberflächlichen Paukens für die jeweils nächste Klassenarbeit. Wechselseitiger Respekt wird als Grundlage von Zusammenarbeit hervorgehoben und das gemeinsame Entwickeln von Verhaltensregeln angeregt. Auch sollten die Zeugnisse wieder Kopfnoten zum Verhalten der Schüler ausweisen. Die Bereitschaft von Schülerinnen und Schülern zu ehrenamtlichem und sozialem Engagement sollte genutzt und gefördert und ihnen Anreize geboten werden zum Lernen über Fächergrenzen hinaus. In eine ähnliche Richtung geht die auf eine „Pädagogik der Teilhabe“ ausgerichtete Konzeption von Eckart Liebau, der betont, „dass eine rein appellative Werteerziehung weitgehend folgenlos bleiben muss: Werte werden vor allem dadurch gelehrt und gelernt, vermittelt und angeeignet, dass sie gelebt werden.“²²

Mehr auf das Recht ausgerichtet ist demgegenüber die „Rechtspädagogik“ im Sinne der Richterin Sigrun von Hasseln. Ihr geht es nicht darum, Schülern das Lösen von Fällen à la manière juridique beizubringen, sondern das Recht als in der jeweiligen Gesellschaft anerkannte und praktizierte Ordnung für die schulische Erziehung und die Konfliktbewältigung dort und in der Gesellschaft fruchtbar zu machen. Das kann vor allem über die im Recht beschlossenen Wertentscheidungen geschehen. Als flankierende Maßnahme ist die Einrichtung von Jugendrechts-häusern²³ vorgesehen, die Kindern und Jugendlichen als kostenlose Ansprech- und Beratungsstellen zu rechtlichen Fragen zur Verfügung stehen, ihnen eine Demokratie- und Werteschulung bieten und auf Prävention zum Verhindern von Jugendkriminalität ausgerichtet sind.

Eine neue Wendung geben der Diskussion die vor allem im Saarland und in Bremen, aber auch in Niedersachsen propagierten Formen von „Benimmunterricht“, mit dem Schülern Achtung vor anderen, Ausredenlassen, Grüßen und Türen-aufhalten sowie angemessene Umgangsformen im sozialen Miteinander inklusive Pünktlichkeit und Sauberkeit erfahrbar und für ihr Sozialverhalten fruchtbar gemacht werden sollen.²⁴

Gemeinsam ist allen diesen Vorschlägen, dass sie ein wesentliches Defizit unserer Gesellschaft verdeutlichen: Es fehlt an einer gedanklichen Verknüpfung zwischen dem tatsächlichen Verhalten von Kindern, Jugendlichen, Heranwachsenden und Erwachsenen einerseits und der Regelung dieses Verhaltens durch Recht, Ethik, Politik, Erziehung andererseits. Im Bereich der Wissenschaften ist hier getrennt, was in der Alltagspraxis durchweg unlösbar miteinander verquickt erscheint: Verhaltensregelung – im einfachsten Fall durch Gebote oder Verbote – ist immer auch Verhalten; sie reagiert auf eine für regelungsbedürftig erachtete Situation, sucht sie zu verändern oder vor Veränderung zu bewahren.²⁵ Insofern ist die Trennung beider Felder aus den sachlichen Gegebenheiten nicht zu rechtfertigen. Sie ist ein Produkt der Wissenschaft und der historischen Entwicklung. Die Gewaltkommission unter Leitung von Schwind hat dieses Problem anscheinend erkannt, doch hat sie nicht vermocht, aus ihrer Konzeption zweier neu ausgerichteter Schulfächer, „Rechtskunde“ und „Familienpädagogik“, eine neue gedankliche Einheit zu schaffen. Genau das geschieht allerdings beim Benimmunterricht, der anhand von Anstands- und Umgangsregeln auf eine Änderung des Verhaltens der Schüler abzielt. Hier sind Verhalten und Verhaltensregelung unmittelbar miteinander verbunden, wenn auch konzentriert und beschränkt auf die Probleme des unmittelbaren Umganges der Verhaltenspartner miteinander.

Soweit die verschiedenen Ansätze zur Werteerziehung sich vornehmlich an den „alten Werten“ orientieren und diese mit neuem Leben zu erfüllen suchen,²⁶ zielen sie unvermeidlich an der heutigen Realität vorbei. Es gilt, die heute in unserer Gesellschaft aktuellen Wertorientierungen aufzugreifen und für die Verhaltensregelung fruchtbar zu machen. Das schließt den Rückgriff auf bewährte Wertorientierungen nicht aus, doch sind diese entgegen Eckart Liebau²⁷ nicht nur „neu auszulegen“, sondern vielfach

neu zu formulieren.²⁸ Ferner scheint sich allmählich die Einsicht durchzusetzen, dass es nicht um das Schaffen neuer Lern- und Lehrfächer gehen kann, dass bloße Wissensvermittlung unzureichend bleibt.²⁹ Soziales Lernen als Konzept ist letztlich zu arm an Konturen, als dass sich damit eine Neuorientierung herbeiführen ließe. Es in den genannten Einrichtungen zu konzentrieren kann zwar diesen unter Umständen helfen, ihre Personalprobleme auf längere Sicht zu bewältigen. Elastischer konzipiert und einsetzbar ist jedoch das Instrumentarium des Benimmunterrichtes, das in jedem Kindergarten, in jeder Schulklasse verwendet werden kann.³⁰ Durch aktives Einüben³¹ und Lebenspraxis³² hat dieser Ansatz Wege eingeschlagen, die viele der Empfehlungen von Kriminologen zu Detailmaßnahmen aufgreifen und zugleich keinen zusätzlichen Aufwand durch eine spezifische Ausbildung der Lehrer und Reservierung spezifischer Schulstunden erfordern. Zugleich begegnet dieser Ansatz einem aktuellen gesellschaftlichen Interesse gerade auch bei den Heranwachsenden.³³ Allerdings kann Benimmunterricht nicht die ganze Palette der eingangs aufgeführten Problemfälle bewältigen. Er muss daher ebenso wie die übrigen Konzepte in einen größeren Zusammenhang gestellt werden, der sich schlicht mit dem allgemein menschlichen Problem von Verhalten und Verhaltensregelung umreißen lässt. Den Brückenschlag zwischen beiden hat mit neuen, für die hier behandelte Thematik unmittelbar einschlägigen Akzenten die Rechtsethologie unternommen. Sie soll daher als erster Teil des im Folgenden vorgestellten Gesamtkonzeptes in ihren wichtigsten Aspekten erläutert werden.

Rechtsethologie

Diese Verbunddisziplin führt Sozial-, Verhaltens- und Normwissenschaften in Inhalten und Methodik zusammen und ist dabei ausgerichtet auf die Wechselbeziehungen zwischen Recht und Verhalten.³⁴ Einbezogen werden auch Ethik, Politik, Erziehung und Religion, doch kommt es bei ihnen vornehmlich auf die Querverbindungen einerseits zum Verhalten, andererseits zum Recht an. In ihrer Methodik baut die Rechtsethologie auf den Sozial- und Verhaltenswissenschaften einerseits und den Normwissenschaften, insbesondere der juristischen Methodenlehre, andererseits auf.³⁵ Durch die Ausrichtung auf Verhalten und Verhaltensregelung ist von vornherein der Perspektiven-

wechsel⁵⁶ zwischen beiden eingebaut. Das ermöglicht eine wechselseitige „befreiende Relativierung“⁵⁷, die vor einseitiger Betrachtung bewahren kann. Ein wesentliches Thema bilden dabei die Verhaltensgrundlagen des Rechtes.⁵⁸ Als solche kommen insbesondere in Betracht:

- Verhaltensphänomene und -mechanismen, die rechts-erzeugend wirken,⁵⁹
- Verhaltensphänomene, die Setzung, Anwendung und Fortentwicklung des Rechtes begleiten und bestimmen,⁴⁰
- Wertungen, wie sie zum Beispiel den zahlreichen Schutzvorschriften des geltenden Rechtes zugrunde liegen,
- Verhaltensphänomene, denen das Recht gegenzusteuern sucht,⁴¹
- sowie formelle Gerichts- und Verwaltungsverfahren und informelle, wie Täter-Opfer-Ausgleich und Mediation, die in höherem Grade auf Aushandlungsprozesse angelegt sind.⁴²

Weitere zentrale Themen der Rechtsethologie stellen die Wirkungskontrolle zum Recht⁴⁵ und die Grenzen rechtlicher Verhaltensregelung⁴⁴ dar. Angesichts der vor allem in der Länge von Gerichtsprozessen und der geringen Eignung richterlicher Streitentscheidung zur Konfliktbewältigung zutage tretenden Leistungsgrenzen des Rechtes zielt die Rechtsethologie zudem darauf ab, Wege zu finden, diese Grenzen in Kooperation mit anderen Fachgebieten zu überwinden. Das setzt voraus, dass zu ihnen nicht nur eine deutliche Abgrenzung hergestellt wird, sondern dass auch Gemeinsamkeiten, beispielsweise zwischen Recht und Erziehung, Recht und Ethik, Recht und Politik, zum Brückenschlag genutzt werden. Solche Gemeinsamkeiten finden sich zunächst in einer bemerkenswerten Parallele in den Strukturen alltäglichen Verhaltens und rechtlicher Normen. Beim alltäglichen Verhalten lassen sich drei Elemente unterscheiden:

- die Erfassung des jeweiligen Sachverhaltes, die durch Wahrnehmung und gedankliche Strukturierung des Wahrgenommenen geschieht;

- die Bewertung der Sachverhaltsmerkmale im Blick der Antriebe des Einzelnen, speziell mit der Frage, ob diese Merkmale der Antriebserfüllung förderlich oder hinderlich sind;
- das aus dieser Bewertung resultierende Verhalten.

Das in der Rechtswissenschaft herkömmliche Verständnis von Normen erfasst zwei solcher Elemente, nämlich Tatbestand und Rechtsfolge. Der Tatbestand beinhaltet die in der Norm geregelte Situation, also den Sachverhalt, die Rechtsfolge wird als die diesem Sachverhalt vom Normgeber zugeordnete Konsequenz angesehen. Dabei bleibt die Verknüpfung beider Elemente weitgehend dunkel. So wird übersehen, dass auch rechtliche Normen Wertungen enthalten, die Merkmale der Situation beurteilen und zugleich die Weichen zur vorgesehenen Rechtsfolge stellen. Aus dieser Einsicht resultiert ein dreigliedriger Normbegriff, der Sachgehalt⁴⁵, Wertungsgehalt⁴⁶ und Regelungsgehalt⁴⁷ umfasst. Dieser Normbegriff weist somit deutliche Parallelen zur Struktur des alltäglichen Verhaltens auf.⁴⁸

In dieser Konzeption besetzen die Wertungen eine zentrale Position, bei ihnen geschieht die für Verhalten und Verhaltensregelung entscheidende Weichenstellung. Besonders deutlich tritt das bei den so genannten Schlüsselwertungen hervor. Als solche werden Wertungen angesehen, die gleichermaßen das Verhalten von Individuen, Gruppen, Verbänden und Institutionen prägen und überdies auch in den gesellschaftlichen Regelungskonzepten,⁴⁹ wie Recht, Ethik,⁵⁰ Politik und Erziehung, je spezifischen Niederschlag gefunden haben.⁵¹ Als solche Schlüsselwertungen konnten bisher in Orientierung am deutschen Recht und den in seinem Geltungsbereich verbreiteten Verhaltensweisen identifiziert werden:

- die Achtung anderer,⁵² die durch Abstandhalten von dem anderen und seine Anerkennung, durch Rücksichtnahme auf seine Interessen und Schutzgewähr für ihn gekennzeichnet ist,
- das Vertrauen,⁵³ das personenbezogen, situationsbezogen oder als Systemvertrauen in Erscheinung treten kann,
- die Freiheit⁵⁴ mit ihren Erscheinungsformen als Entfaltung von Antrieben, als dem Zugriff anderer entzogener Freiraum, als

Freiheit der Wahl zwischen Verhaltens- und sonstigen Alternativen und als befreiende Relativierung, bei der das Gegenüber von Verhaltenspartnern, Kräften, Werten und Normen die dauernde Vorherrschaft eines von ihnen verhindert und damit Gelegenheit gibt, zwischen den unterschiedlichen Positionen abzuwägen oder die Kontrahenten gegeneinander auszuspielen,

- Bindung⁵⁵ in Gestalt von engen Personenbeziehungen und ethischen, rechtlichen oder religiösen Pflichten,
- die Einbindung⁵⁶ des Einzelnen in Familie, Gruppe, Verbände und Institutionen bis hin zum Staat,
- die individuelle Zuordnung von Verhalten⁵⁷, Gegenständen⁵⁸ und Bereichen⁵⁹,
- die Sicherheit⁶⁰, deren Wertgehalt in den zahlreichen Schutzvorschriften des geltenden Rechtes zum Ausdruck kommt,
- Kooperation als Elementarbaustein von Arbeitsverhältnissen⁶¹, des Lernens⁶² und moderner Schulorganisation⁶³,
- Reziprozität⁶⁴,
- Wettbewerb⁶⁵, bezogen auf Objekte oder Entscheidungen,
- Gleichbehandlung⁶⁶ und
- Gerechtigkeit, die wiederum wesentlich aufbaut auf Achtung und Anerkennung der Beteiligten und ihrer berechtigten Interessen.⁶⁷

Diese Schlüsselwertungen werden dabei nicht nach dem Verständnis naturrechtlicher Lehren als ein unveränderlicher Wertehimmel angesehen, sondern als Elemente eines „elastischen Systems“, das unterschiedliche Gewichtungen in Reaktion auf die jeweilige Situation und nach Maßgabe der individuellen Antriebe ermöglicht.⁶⁸

Mit alledem schafft die Rechtsethologie den in den oben dargestellten Konzepten weitgehend fehlenden Brückenschlag zwischen Verhalten und rechtlicher Verhaltensregelung. In ihrer

Fokussierung auf das Recht vermag sie aber das Spannungsverhältnis von Verhalten und Verhaltensregelung nur partiell zu erfassen. Ausgegrenzt bleiben beispielsweise die Ausdrucksformen der Kunst und die Verhalten regelnden Qualitäten der Ökonomie und der Therapie. Eine Erweiterung des in der Rechtsethologie erprobten inhaltlichen und methodischen Ansatzes auf Verhalten und Verhaltensregelung in allen Lebensbereichen insgesamt ist Gegenstand der nun vorzustellenden Verhaltenslehre.

Verhaltenslehre

Die Verhaltenslehre greift den von der Rechtsethologie unternehmenen Brückenschlag auf und weitet ihn aus auf einerseits alle Erscheinungsformen menschlichen Verhaltens und andererseits alle Erscheinungsformen von Verhaltensregelung von der Ethik über die Erziehung bis hin zum regelnden Gehalt von Ökonomie und Therapie.⁶⁹ Ihr Ausgangspunkt sind zunächst das Individuum und sein Verhalten, dann aber auch weitere soziale Einheiten, wie Gruppen, Verbände und Institutionen, zu denen Unternehmen wie Behörden und letztlich auch der Staat gerechnet werden. Entsprechend den unterschiedlichen Anforderungen der verschiedenen Lebensbereiche kann sie je spezifische Ausprägung finden beispielsweise für Schule und Unternehmen, für Behörden und Justizvollzugsanstalten, für Hochschulen und Militär. Im Folgenden soll ihr Potenzial für den schulischen Bereich umrissen werden.

Anders als die oben vorgestellten Konzepte von Rechtskunde und Familienpädagogik soll sie gerade kein neues Schulfach darstellen, in dem Lerninhalte abfragbar in den Schülern gespeichert werden. Ähnlich wie der Benimmunterricht, aber mit beträchtlich breiterem Wirkungsspektrum als dieser soll sie „Lernen durch Lebenspraxis“ ermöglichen. Dabei verfolgt dieses Konzept vordringlich drei Ziele:

- Die Schülerinnen und Schüler sollen das sachlich angemessene Erfassen von Sachverhalten lernen.⁷⁰ Das verlangt, dass sie mit einer Vielzahl möglichst unterschiedlicher Sachverhalte konfrontiert und ihnen unterschiedliche Wege zur Situationsbewältigung eröffnet werden.

- Sie sollen Wertungssicherheit entwickeln. Das setzt voraus, dass sie Gelegenheit bekommen, selbst Werturteile zu treffen, nicht lediglich die von Eltern, Lehrern, Freunden oder sonst in der Gesellschaft gebotenen zu übernehmen. Sie sollen beobachten können, wie sich ihre Bewertungen im Laufe der Zeit verändern und verfeinern.
- Zudem soll Verhaltenslehre Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden ermöglichen, ihr Verhaltensrepertoire auszuweiten mit dem Ziel, dass sie in der Lage sind, möglichst jede Lebenssituation selbst angemessen zu bewältigen.⁷¹

Die Mittel zum Erreichen dieser Ziele können sehr vielfältig sein, sind aber allemal der Altersstufe, dem Interessenhorizont und dem Leistungsvermögen der Schülerinnen und Schüler anzupassen. Auch die folgende Auflistung ist keineswegs vollständig, sie bedarf der permanenten Ergänzung und Fortentwicklung nach den Anforderungen der jeweils gegebenen Situation:

- An erster Stelle gilt es, in den Schülern die Freude am Lernen zu wecken.⁷² Dieser Aspekt ist in der aktuellen Diskussion nach PISA weitgehend auf der Strecke geblieben. Bildungspolitikern aller Schattierungen ist bezeichnenderweise nichts Besseres eingefallen, als weitere Leistungskontrollen⁷³ einzuführen und den Schülerinnen und Schülern, die schon die bisher praktizierte Halbtagschule nicht zu motivieren vermag, dies nun auch noch in Ganztagschulen zu bieten;
- gemeinsames Entwickeln von Verhaltensregeln für die jeweilige Klasse und die Schule;⁷⁴
- Besuche öffentlicher Einrichtungen, wie Post und Feuerwehr, in Kindergarten und Grundschule, Besuche von Behörden und Unternehmen durch höhere Schulklassen können den Horizont der Kinder erweitern;
- Geschichten zu Ende erzählen kann das Verständnis für Verhaltensentwicklungen schulen;
- den Anfang von Ereignissen, Entwicklungen, Verhaltensabläufen erschließen;⁷⁵

- die Dynamik der Entwicklung von Verhaltensspielräumen zunächst im sozialen Kontext der eigenen Klasse beobachten;
- ein Gespür für Achtungsansprüche anderer und Grenzen der eigenen Entfaltung entwickeln;⁷⁶
- konstruktiven Umgang mit Kritik lernen und üben;
- konstruktiven Umgang mit Fehlern üben, sie nicht nur vermeiden wollen, sondern aus ihnen lernen können;⁷⁷
- Diskussion von Dilemmaproblemen;⁷⁸
- mit den Schülern über Konflikte besonders in ihrem sozialen Nahbereich sprechen;⁷⁹
- Konfliktbewältigung in Rollenspielen versuchen und üben;
- Einsatz von Schülern nicht nur als Schüler-, sondern auch als Konfliktlotsen nach entsprechender Ausbildung auf freiwilliger Basis;
- den Schülern Möglichkeiten zur Mehrzieloptimierung bieten und ihre Fähigkeit dazu trainieren;⁸⁰
- über (Fernseh)filme, Videos, Computerspiele mit ihnen reden;
- ihnen helfen, belastende Inhalte zu verarbeiten durch Ausdruck in Tagebuch, Aufsatz, Referat, durch Musizieren, Tanz, Malen von Bildern, mittels Knetmasse, Ton, Holz oder sonstiger Gestaltungsmöglichkeiten;⁸¹
- den Schülern Gestaltungsmöglichkeiten in Klasse und Schule bieten, nicht zuletzt durch Beteiligung an Entscheidungen;⁸²
- ihnen frühzeitig und ihrem Alter angemessen Verantwortung für bestimmte Bereiche oder Aufgaben der Schulgemeinschaft übertragen.

In alledem wird deutlich, dass Verhaltenslehre kein neues Fach sein kann, in dem Notengebung sinnvoll ist. Angemessene Situationsbewältigung ist der angestrebte Erfolg.⁸³ Jeder kann für sich

selbst beurteilen, ob ihm diese Situationsbewältigung gelungen ist. Zugleich kann er sein Urteil an dem anderer schärfen.

Letztlich soll auf allen diesen Wegen den Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden Möglichkeit gegeben werden, selbst zu erproben, wie sie am besten lernen, allein, in der Gruppe, am Projekt, durch eine eigenständige Aufgabe. Es geht also wesentlich um das Lernen des Lernens,⁸⁴ um das Erproben von Methoden zur Problembewältigung.⁸⁵ Verhaltenslehre soll Schülern und Lehrern Gelegenheit bieten, an Aufgaben sich selbst zu erkunden, sich selbst kennen zu lernen⁸⁶ und andere, das eigene Verhalten und das anderer, die eigenen Reaktionen auf Verhaltensregelung, und zu sehen, wie andere damit fertig werden und dass es Möglichkeiten gibt, das eigene Verhalten selbst zu steuern. Nicht zuletzt soll Verhaltenslehre ihnen damit helfen, ein Bild von sich selbst, den eigenen Stärken und Schwächen und darüber hinaus ein Menschenbild zu entwickeln, an dem sich das eigene Verhalten orientieren und messen lässt.⁸⁷

Dieses Konzept umzusetzen verlangt von Lehrern und Schülern ein weit gehendes Umdenken – sonst aber auch nichts. Es verlangt keine besondere Ausbildung der Lehrer, keine zusätzlichen Planstellen, keine zusätzlichen Unterrichtsstunden, keine neuen Bücher oder sonstige Unterrichtsmaterialien. Die Umsetzung der Verhaltenslehre in den schulischen Alltag bedarf keiner zusätzlichen Mittel – in Zeiten knapper öffentlicher Finanzen ein besonders zu beachtendes Argument. Sie erfordert ein Umdenken, bezogen auf das eigene Verhalten und das anderer. Damit werden dieses Verhalten und seine Regelung zum Experimentierfeld, in das sich alle herkömmlichen Fachgebiete einbeziehen lassen.

Verhaltenslehre verlangt von Lehrern und Schülern ein Offen-sein füreinander, ein Neugierigsein auf sich selbst und das eigene Verhaltensrepertoire, auf die Möglichkeiten, es zu erweitern und sich so in die Lage zu versetzen, möglichst Situationen aller Art aus eigener Kraft, eventuell mit wohlwollender Unterstützung anderer oder auch gegen den Widerstand anderer, angemessen zu bewältigen.

Im Rahmen der Verhaltenslehre spielt das Recht als das in unserer Gesellschaft praktisch wichtigste Regelungskonzept eine

wesentliche Rolle. Es gibt Auskunft über die diese Gesellschaft prägenden Wertentscheidungen, über die in seinen Normen gewonnenen Erwartungen an das Verhalten Einzelner, von Gruppen, Verbänden und Institutionen und über die Verhaltens- und Regelungsspielräume aller ihm unterworfenen Akteure. Gerade die hier eingangs aufgeworfenen Fragen verlangen jedoch darüber hinaus eine tiefer gehende Befassung, insbesondere mit den Menschenrechten. Hier ist die Rechtspädagogik gefordert.

Rechtspädagogik

Dabei drängt sich zunächst eine Orientierung an den Befunden der Rechtsethologie auf. Die „Achtung anderer“ steht nicht nur unter den von ihr ermittelten Schlüsselwertungen im Vordergrund, sie ist zugleich das stärkste⁸⁸ Argument gegen jede Art von Folter.⁸⁹ Verhaltenslehre kann dem Einzelnen beispielsweise in Rollenspielen zunächst seine eigenen Achtungsansprüche erfahrbar machen. Das bereitet die Anwendung der goldenen Regel⁹⁰ vor, die als einfache, nur am Eigeninteresse orientierte Verhaltensregel weitere Orientierungshilfe bietet. Daran anknüpfen kann dann eine stärker juristisch beeinflusste Darstellung zu den Menschenrechten des Grundgesetzes und ihrer Ausgestaltung durch die Menschenrechtskonventionen. Bei alledem bieten sich Rückgriffe in die Rechtsgeschichte an, die zeigen können, inwiefern die Formulierung von Menschenrechten eine Reaktion, ein Antwortverhalten auf Übergriffe der Herrschenden und nicht zuletzt auf staatlich ausgeübte Folter war. Von dort ist es dann nur noch ein kleiner Schritt zu der Einsicht, dass auch heute der Folter die Menschenrechte entgegengesetzt werden können und müssen.⁹¹

Zudem existieren diese Achtungsregeln nicht isoliert. Sie setzen einerseits anderen Schlüsselwertungen Grenzen. Sie lassen daher beispielsweise nicht zu, dass das Verständnis von Freiheit zur individuellen Entfaltung auch das Foltern umfasst. Zum anderen ziehen sie auch gegenüber anderen Struktur- und Gestaltungsprinzipien unserer Gesellschaft Grenzen. Im Rahmen der hier verfolgten Thematik ist insofern vor allem das Prinzip der Effizienz⁹² zu nennen: Folter ist in höchstem Grade effizient. Man kann aus einem Menschen mit allen verfügbaren Mitteln jede gewünschte Information herauspressen.

Die Hexenprozesse des europäischen Mittelalters haben das bewiesen. Aberglaube, verknüpft mit Theologie und Jurisprudenz, hat damals zur Formulierung von Straftatbeständen geführt, die niemals ein Mensch begangen hat und die nie ein Mensch begehen konnte. Die Folter hat es geschafft, dass die Betroffenen solche „Delikte“ gestanden haben. Ihr Geständnis machte es dann möglich, sie für solche Taten zu verurteilen,⁹⁵ in aller Regel zum Feuertod, dem reinigende Wirkung beigegeben wurde. Unter Effizienzgesichtspunkten ist daher die Folter eindeutig das Mittel der Wahl. Klare Grenzen werden dem allein durch die Achtungsregeln vor allem in Gestalt der Menschenrechte gezogen.

Rechtspädagogik kann so geschichtliche Tiefenschärfe in die Diskussion einbringen. Sie kann die Rolle des Rechtes verdeutlichen angesichts so gravierender Fehlentwicklungen, wie sie die Medien weltweit am Beispiel von Guantanamo Bay und Abu Ghraib bekannt gemacht haben. Die Qualen der von Käfighaltung und sonstiger Folter Betroffenen sind dadurch noch nicht beendet. Aber im Verbund mit Rechtsethologie und Verhaltenslehre kann die Rechtspädagogik dazu beitragen, dass diese Qualen als Verstöße gegen geltendes Recht und zentrale menschliche Werte nicht nur den heute Erwachsenen, sondern auch der heranwachsenden Generation ins Bewusstsein dringen, dass die aus politischem Opportunismus resultierenden Verdrängungsmechanismen an Wirksamkeit verlieren, dass die Notwendigkeit der Menschenrechte als Korrektiv staatlicher Übermacht aktuelle und handlungsleitende Einsicht werden kann.

Rückschau und Zukunftsperspektiven

Ausgangspunkt des hier entwickelten Konzeptes ist die Einsicht, dass das menschliche Verhalten eines unserer größten Probleme ist und zugleich vielfältige Instrumente zu ihrer Bewältigung bereithält. Zu ihnen zählt auch die Verhaltensregelung durch Recht. Sie ist hier allerdings nicht unmittelbar angesprochen, vielmehr geht es darum, es mittelbar vor allem in den in seinen Normen beschlossenen Wertorientierungen für die Erziehung an den allgemein bildenden Schulen fruchtbar zu machen. Die Notwendigkeit dazu wurde am Beispiel aktueller Medien-

berichte⁹⁴ zu Folterungen verdeutlicht, die eine Intensivierung der Schutzfunktion der Menschenrechte verlangen.

Dabei ist es kein Zufall, dass in der Überschrift dieses Beitrages die Verhaltenslehre zwischen Rechtsethologie und Rechtspädagogik steht. Sie ist der Dreh- und Angelpunkt des hier vorgestellten Gesamtkonzeptes. Die Rechtsethologie leistet dazu im Verbund mit den herkömmlichen Sozial-, Verhaltens- und Normwissenschaften Grundlagenforschung und verdeutlicht zugleich Anwendungsmöglichkeiten. Die Verhaltenslehre weitet diesen Ansatz auf alle Erscheinungsformen von Verhalten und Verhaltensregelung aus. Dabei gibt sie insbesondere der in den letzten Jahren in den unterschiedlichsten Bereichen in den Vordergrund getretenen Ethik⁹⁵ Raum, sich zur zentralen Normwissenschaft zu entwickeln. Thema der Rechtspädagogik ist die Anwendung des Gesamtkonzeptes im schulischen Bereich. Nur im Zusammenwirken mit Rechtsethologie und Verhaltenslehre wird sie ihr Potenzial voll entfalten können. Ein Beispiel dafür kann die hier vorgeschlagene Intensivierung des Schutzes der Menschenrechte sein. Sie erscheint gerade als Reaktion auf die in den Medien und in Computerspielen tagtäglich dargebotene Gewalt und Folterpraxis unverzichtbar. Mit den herkömmlichen Lehrmethoden des Frontalunterrichtes wird sie nicht zu leisten sein.

Allerdings bleibt das hier in ersten Schritten entwickelte Gesamtkonzept darauf nicht beschränkt. Vielmehr erscheint es anschlussfähig für neue Lehrkonzepte, die in Großbritannien, den USA, den Niederlanden, in Israel, Schweden, in der Schweiz und in Portugal den Fachunterricht von der Systematik der jeweiligen Fächer zu lösen versuchen und Lehrinhalte aus dem Kontext des alltäglichen Lebens und der Bewältigung seiner Probleme entwickeln.⁹⁶ Das eröffnet weitere Entwicklungs- und Anwendungsmöglichkeiten für eine fächerübergreifende und dabei auf das Verhalten als Kern fast aller menschlichen Probleme ausgerichtete Verhaltenslehre.

Anmerkungen

1

Vgl. den Antrag der Abgeordneten Funke u.a. und der Bundestagsfraktion der FDP „Für die Einhaltung der grundlegenden Menschenrechte und Grundfreiheiten in Guantanamo Bay“, BT-Drucks. 15/2175 vom 10.12.2003 sowie z.B. die Berichte und Bilder in DER SPIEGEL (2004), Nr. 18, S. 48 und Nr. 20, S. 108.

2

Vgl. DER SPIEGEL (2004), Nr. 20, S. 17, 102 ff.

3

Vgl. z.B. den Bericht der Hannoverschen Allgemeinen Zeitung vom 24.5.2004 auf S.1, „Eine ganze Klasse vor Gericht“.

4

Allerdings ist nicht ausgeschlossen, dass nur die Anzeigebereitschaft in der Bevölkerung und die Aufmerksamkeit der Medien gewachsen sind. Ein spezielles Problem stellen dabei die jugendlichen Intensivtäter dar, die durch eine Vielzahl von Straftaten „aus dem Rahmen fallen“.

5

Vgl. dazu z.B. Hagen Hof (1997). Gewalt in Familie und Schule. In M. Gruter & M. Rehlinger (Hrsg.), Gewalt in der Kleingruppe und das Recht (S. 331 ff.). Bern.

6

Der Schüler Robert Steinhäuser tötete hier am 26.4.2002 mehr als zehn Lehrer, zwei Schüler, einen Polizisten und sich selbst. Ausführlich dazu der vom Freistaat Thüringen herausgegebene Bericht der Kommission Gutenberg-Gymnasium vom 19.4.2004.

7

Wo das geschieht, ist es wohl zugleich als Bankrotterklärung der Pädagogik an der betreffenden Schule zu werten. Vgl. auch Hagen Hof (2003 b). Achtungsregeln in Schulalltag und Recht. In Ch. Palentien & K. Hurrelmann (Hrsg.), Schülerdemokratie – Mitbestimmung in der Schule (S. 101 m.w.N.). Neuwied.

8

Kritisch dazu beispielsweise K. Thimm in der Süddeutschen Zeitung vom 8./9.11.2003.

9

Vgl. Peter Thiesen (1992). Das Montagsbuch. Ein Arbeitsbuch zur Überwindung des Montagsyndroms in Kindergarten, Hort und Grundschule. Weinheim.

10

Nicht selten ist er überdies auch durch Fehlverhalten von Lehrern gegenüber Schülern geprägt, vgl. Kurt Singer (1998). Die Würde des Schülers ist antastbar. Vom Alltag in unseren Schulen und wie wir ihn verändern können (S. 14, 17, 49, 50, 52, 53, 54, 55, 78, 79, 88, 154, 161, 190 ff., 219, 241). Reinbek. Singer verweist überdies auf das Phänomen des „lernstörenden Lehrerverhaltens“.

11

Mädchen scheinen sich dafür weniger zu interessieren und erweisen sich insofern weitgehend resistent.

12

Beispielsweise führt der Bericht der Kommission Gutenberg-Gymnasium auf S. 297 aus, dass Robert Steinhäuser seit seinem vierzehnten Lebensjahr „in überdurchschnittlichem Ausmaß Computerspiele und Videofilme mit zum großen Teil gewaltverherrlichenden Inhalten“ konsumierte. Zur Tatzeit war er neunzehn Jahre alt. Unmittelbar vor dem Mord hat er noch das Spiel „Quake“ gespielt, „bei dem der Spieler den Ablauf aus der Ich-Perspektive sieht und mit einer virtuellen Waffe in der Hand auf alles schießt, was sich bewegt. Bei diesem Spiel handelt es sich nach den Angaben des nahen Freundes B um ein Lieblingsspiel von RS.“ (S. 36).

13

Zu erwähnen sind hier insbesondere die Misshandlung und der sexuelle Missbrauch von Kindern, zwei Probleme vor allem des sozialen Nahbereichs, bei denen nach den häufigen Berichten der Medien mit einer hohen Dunkelziffer gerechnet werden muss.

14

Vgl. auch Hagen Hof (1997), a.a.O., S. 344–346.

15

Hans-Dieter Schwind, Jürgen Baumann, Ursula Schneider & Manfred Winter (1989). Gewalt in der Bundesrepublik Deutschland – Endgutachten der Unabhängigen Regierungskommission zur Verhinderung und Bekämpfung von Gewalt (S. 183–190). Bochum.

16

A.a.O., S. 150 f.

17

A.a.O., S. 192. Für die hier verfolgte Thematik zu wesentlichen Details vgl. auch Hagen Hof (1997), a.a.O., S. 339 ff.

18

Hans-Dieter Schwind, Jürgen Baumann, Ursula Schneider & Manfred Winter (1989), a.a.O., S. 161.

19

Vgl. Hans-Dieter Schwind (1995 a). Gewalt in der Schule – am Beispiel von Bochum. In S. Lamnek (Hrsg.), Jugend und Gewalt (S. 99 ff.). Opladen; (1995 b) Gewalt in der Schule am Beispiel von Bochum. Herausgegeben von H.-D. Schwind, K. Roitsch, W. Ahlborn & B. Gielen mit dem Weißen Ring. Mainz. Zu hier interessierenden Details auch Hagen Hof (1997), a.a.O., S. 342–344.

20

Über die Menschenrechtspolitik der Bundesregierung in den Auswärtigen Beziehungen und in anderen Politikbereichen gibt Auskunft der vom Auswärtigen Amt herausgegebene sechste Bericht der Bundesregierung (2002).

21

Bundesvereinigung der deutschen Arbeitgeberverbände (2002). Bildungsauftrag Werteerziehung.

22

Eckart Liebau (1999). Erfahrung und Verantwortung. Werteerziehung als Pädagogik der Teilhabe (S. 7). Weinheim/München.

23

Vgl. dazu Sigrun von Hasseln (2000) (Hrsg.). Das Jugendrechtshaus 2000. Berlin.

24

Vgl. DER SPIEGEL (2003), Nr. 36, S. 138.

25

Vgl. auch Hagen Hof (1996). Rechtsethologie. Recht im Kontext von Verhalten und außerrechtlicher Verhaltensregelung (S. 5, 6). Heidelberg.

26

Unklar insofern Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 40 in seiner Berufung auf die Werte, die „sich aus der pädagogischen Tradition“ erschließen lassen, und auf die klassischen sieben Kardinaltugenden (S. 152).

27

A.a.O., S. 152.

28

Vgl. dazu die im folgenden Abschnitt aufgeführten Schlüsselwertungen.

29

A.a.O., S. 48: „Die Modelle der Schule als bloßer Lehr-, Unterrichts- und Prüfungsanstalt, des Lehrers als bloßen Stoff- und Wissensvermittlers und -abprüfers sind rettungslos überholt.“

30

Insofern liefert tatsächlich das alltägliche Leben das Curriculum, vgl. DER SPIEGEL (2003), Nr. 36, S. 138.

31

Vgl. Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 165: „Werte werden vor allem dadurch gelernt, dass sie gelebt werden.“

32

A.a.O., S. 53; Liebau zieht einen Lernbereich „Alltag“ in Erwägung, der „von präventiver Gesundheitserziehung bis Gruppendynamik, von Sexualerziehung bis Familienpädagogik, von Hauswirtschaft bis Medienpädagogik, von Verkehrserziehung bis Alltagstechnik usw.“ reicht. Dabei vernachlässigt er allerdings, dass sich all dies zusammenführen und konzentrieren lässt auf die nachfolgend angesprochene Kernproblematik von Verhalten und Verhaltensregelung.

33

Vgl. DER SPIEGEL (2003), Nr. 28, S. 124–137.

34

Das war zugleich der Titel des Förderschwerpunktes, in dessen Rahmen die Volkswagen-Stiftung rund fünfundzwanzig Millionen Euro für Forschungsprojekte und wissenschaftliche Tagungen bereitgestellt hat, die auf die Problematik dieser Wechselbeziehungen ausgerichtet waren. Er umfasste die Themenfelder: Verhaltensgrundlagen des Rechts, Wirkungsweisen und Unwirksamkeit des Rechts, Normentstehung und Normveränderung, Steuerungsfunktionen des Rechts, Ersetzung von Recht, Abbau rechtlicher Normenvielfalt, Begegnung von Rechtskulturen, Interdisziplinäre Verfahrensanalyse, Kontrolle durch Recht und Reaktion der Kontrollierten sowie Verhaltensprozesse der Angleichung und Rezeption von Rechtsordnungen. Die in diesem Rahmen geförderten Projekte und Tagungen können nicht ohne Weiteres der Rechtsethologie zugeordnet werden, doch betreffen sie durchweg die Thematik der Wechselbeziehungen zwischen Recht und Verhalten. *Johannes Münder* ist in diesem Schwerpunkt mit den Projekten „Verhaltenssteuerung durch Recht – Formelle und informelle Verfahren zur Sicherung des Kindeswohles zwischen Jugendhilfe und Justiz“ und „Kinder- und Jugenddelinquenz im Spannungsfeld informeller und formeller Reaktionen insbesondere der Jugendhilfe“ gefördert worden.

35

Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 14–24.

36

A.a.O., S. 20 f.; ferner Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 150, 153, 166.

37

Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 220 f.

38

Vgl. Hagen Hof (2001 a). Verhaltensgrundlagen des Rechts – Ein Themenfeld des Schwerpunkts „Recht und Verhalten“. In F. Haft, H. Hof & S. Wesche (Hrsg.), Bausteine zu einer Verhaltenstheorie des Rechts (S. 12 ff.). Baden-Baden; Hagen Hof (2003 c). Der „behavioral turn“ als Brückenschlag zwischen Wissenschaften und Praxis – Streifzüge von den Sozial- und Geistes- bis zu den Natur- und Umweltwissenschaften. In S. Machura & S. Ulbrich (Hrsg.), Recht – Gesellschaft – Kommunikation. Festschrift für Klaus F. Röhl (S. 73 ff., 76). Baden-Baden; je mit Beispielen aus der Förderung im Schwerpunkt „Recht und Verhalten“.

39

Z.B. die Achtung anderer, Vertrauen, Reziprozität und Gleichbehandlung.

40

Beispielsweise Akzeptanz und Devianz.

41

Z.B. Denunziation, Vergewaltigung, Mobbing, Drogenkonsum, Korruption und Schutzgeld-erpressung.

42

Vgl. Hagen Hof (2001 a), a.a.O., S. 14.

43

Vgl. dazu insbesondere Hagen Hof & Gertrude Lübke-Wolff (1999) (Hrsg.). Wirkungsforschung zum Recht I – Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen. Baden-Baden; Hermann Hill & Hagen Hof (2000). Wirkungsforschung zum Recht II – Verwaltung als Adressat und Akteur. Baden-Baden; Hagen Hof & Martin Schulte (2001) (Hrsg.). Wirkungsforschung zum Recht III – Folgen von Gerichtsentscheidungen. Baden-Baden; Hans-Werner Rengeling & Hagen Hof (2001) (Hrsg.). Instrumente des Umweltschutzes im Wirkungsverband. Baden-Baden; Ulrich Karpen & Hagen Hof (Hrsg.) (2003). Wirkungsforschung zum Recht IV – Möglichkeiten einer Institutionalisierung der Wirkungskontrolle von Gesetzen. Baden-Baden.

44

Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 489 ff.

45

Also die Beschreibung der geregelten Situation, vgl. a.a.O., S. 76.

46

Die Bewertung der Situation insgesamt oder einzelner ihrer Merkmale, vgl. a.a.O., S. 77.

47

Die aus der Bewertung resultierende Regelung, vgl. a.a.O., S. 77.

48

Vgl. auch Hagen Hof (2001 b). Pointierte Zusammenfassung. In F. Haft, H. Hof & S. Wesche (2001), a.a.O., S. 254.

49

Vgl. zu diesem Begriff Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 6.

50

Zum Verhältnis von Recht und Ethik auch am Beispiel von Umweltrecht und Umweltethik Hagen Hof (2003 a). Umweltrecht und Umweltethik. Wegweiser zu nachhaltigem Umweltverhalten. In D. Dörling (Hrsg.), *Ius humanum*. Festschrift für Ernst-Joachim Lampe (S. 340 ff., 347 ff., 364 ff.). Berlin.

51

Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 184 ff.

52

A.a.O., S. 186 ff.; auch Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 54, 160; Avishai Margalit (1999). Politik der Würde. Über Achtung und Verachtung. Frankfurt am Main.

53

Vgl. Hagen Hof, Hans Kummer, Peter Weingart u.a. (1994) (Hrsg.). Recht und Verhalten. Verhaltensgrundlagen des Rechts – zum Beispiel Vertrauen. Baden-Baden; Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 200 ff.; Hagen Hof (2002). Zur Anthropologie des Vertrauens. In Th. Würtenberger u.a. (Hrsg.), Wahrnehmungs- und Betätigungsformen des Vertrauens im deutsch-französischen Vergleich (S. 25 ff.). Berlin; ferner Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 54.

54
Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 215 ff.

55
A.a.O., S. 233 ff.

56
A.a.O., S. 237.

57
Herkömmlich als Zurechnung bezeichnet.

58
Z.B. als Eigentum, Besitz, Gewahrsam.

59
Insbesondere Zuständigkeit, Befugnis, Kompetenz.

60
Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 282 ff.

61
Vgl. Tatjana Aigner (2002). Antworten auf Arbeitnehmerfehlverhalten (S. 34 f., 176 ff., 193 ff.). Frankfurt am Main.

62
Vgl. Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 174 und die BdA-Broschüre „Bildungsauftrag Werte-
erziehung“.

63
Vgl. Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 173.

64
Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 350; Hagen Hof (2000), a.a.O., S. 179 ff.

65
Vgl. Hagen Hof (1996), a.a.O., S. 303 ff.

66
A.a.O., S. 318 ff.

67
A.a.O., S. 339 ff.

68
A.a.O., S. 361–382.

69
A.a.O., S. 388, 403, 420, 426, 435, 452, 468, 488, 523; Hagen Hof (2003 c), a.a.O., S. 94.

70
Vgl. demgegenüber die Persönlichkeitseinschätzung zu Robert Steinhäuser im Bericht der Kommission Gutenberg-Gymnasium auf S. 297: „[...] entwickelte sich zu einer Persönlich-
keit, die in vielen Bereichen keine bzw. zu wenige Kompetenzen erworben hatte: Er lernte
es zu wenig, Probleme ausreichend wahrzunehmen, sie zu benennen und anzusprechen
und andere für deren Lösung um Unterstützung zu bitten, geschweige denn, diese Proble-
me aus eigener Kraft zu bewältigen. Statt dessen bildete er eine Art kompensatorischen
Größenwahn i. S. einer unrealistischen Selbstüberschätzung aus, der sein relativ gering
ausgeprägtes Selbstwertgefühl überspielen sollte („Ich komm noch mal ganz groß raus“,
„Alle werden über mich reden“, „Ich werde mal Politiker“). Grundsätzlich ist diesbezüglich
von einer verzerrten Wahrnehmung auszugehen, weil er die Diskrepanz zwischen seinen
Erwartungen und Ansprüchen einerseits und seinen tatsächlichen Möglichkeiten anderer-
seits nicht realisierte. Weiterhin konnte Robert Steinhäuser nicht konstruktiv mit Kritik
umgehen und aus Fehlern lernen. [...]“

71
Vgl. auch Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 24, 54, 148.

72
Vgl. auch Hagen Hof (2003 b), a.a.O., S. 118.

73
Diese sind auch insofern kontraproduktiv, als sie letztlich wieder nur darauf hinauslaufen
werden, abfragbares Wissen in den Schülern zu speichern, statt ihnen Gelegenheit zu
selbstständigem Denken zu geben.

74
Vgl. auch die BdA-Broschüre „Bildungsauftrag Werteerziehung.“

75
Dies ist eine Fähigkeit, die Erwachsene häufig unbewusst bei der Lektüre von Kriminal-
romanen trainieren.

76
Vgl. auch Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 56.

77
A.a.O., S. 53, 56.

78
A.a.O., S. 158, 159.

79
Zur politischen Bildung ebenfalls über eigene Erfahrungen a.a.O., S. 107.

80
Beispielsweise an der altbekannten Problematik „erst Spielen oder erst Hausaufgaben
machen“.

81
Vgl. Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 39, 121 f., 132.

82
A.a.O., S. 50, 174 und die Beiträge bei Christian Palentien & Klaus Hurrelmann (2003),
a.a.O.

83
Das verträgt sich gut mit der Pädagoginnen und Pädagogen inzwischen geläufigen Formel
der „Schule als Lebens- und Erfahrungsraum“, deren Umsetzung in pädagogische Praxis
allerdings noch längst nicht Alltag ist; vgl. Eckart Liebau (1999), a.a.O., S. 108.

84
A.a.O., S. 32.

85
Ähnlich a.a.O., S. 51.

86
A.a.O., S. 38: „Die Förderung der Entfaltung der Subjektivität und der individuellen Aus-
drucksformen schließlich ist eine unverzichtbare Aufgabe jeglicher moderner Erziehung.
[...] Pädagogische Unterstützung muss sich dementsprechend darauf richten, dass Men-
schen ihre subjektiven Möglichkeiten und inneren Tendenzen wahrzunehmen und aus-
zudrücken lernen. [...] Dementsprechend muss sie auch der „Entwicklungstatsache“ [...] gerech-
t werden: Kinder im Vorschulalter, Grundschulkinder, Schulkinder in der späteren
Kindheit, Pubertierende, Jugendliche und schließlich junge Erwachsene brauchen durch-
aus unterschiedliche, auf ihren jeweiligen Entwicklungsstand abgestimmte Formen päd-
agogischer Unterstützung.“

87

Vgl. dazu auch Ernst-Joachim Lampe (1985). Das Menschenbild im Recht – Abbild oder Vorbild? In E.-J. Lampe (Hrsg.), Beiträge zur Rechtsanthropologie. ARSP, Beiheft 22. Stuttgart; Peter Koller (2001). Die Wissenschaften und das Menschenbild des Rechts. In F. Haft, H. Hof & S. Wesche (Hrsg.), a.a.O., S. 477 ff.; Hagen Hof (2003 c), a.a.O., S. 93.

88

Mitleid mit den Betroffenen wirkt erst, wenn die Folterung geschieht oder geschehen ist und kommt daher typischerweise zu spät.

89

Dabei sei unterstrichen, dass auch der systematische Schlafentzug, auf den die USA nach Auskunft ihrer Repräsentanten auch angesichts der weltweiten Kritik nicht verzichten wollen, Folter ist.

90

„Was du nicht willst, dass man dir tu, das füg auch keinem andern zu.“ Die weltweite Verbreitung dieser ethischen Grundregel hat dazu geführt, dass sie für das von Hans Küng initiierte „Projekt Weltethos“ die zentrale Norm darstellt. Vgl. Hans Küng & Karl-Josef Kuschel (2001) (Hrsg.). Wissenschaft und Weltethos. München/Zürich.

91

Insofern war der eingangs angeführte Antrag der FDP-Fraktion und der genannten Abgeordneten gegen die Verletzung der Menschenrechte und Grundfreiheiten in Guantanamo Bay notwendig und geboten – und um so unverständlicher das Stillhalten der übrigen Parteien und der Bundesregierung.

92

Effizienz ist die Relation zwischen Aufwand und Ertrag einer Maßnahme oder Regelung. Größtmögliche Effizienz wird dadurch erzielt, dass mit geringstem Aufwand der größte mögliche Ertrag erreicht wird. Damit ist sie abzugrenzen von der Effektivität, die die Relation zwischen dem mit einer Maßnahme oder Regelung verfolgten Ziel und dem tatsächlich erreichten Erfolg bezeichnet.

93

Zur Lektüre sei insofern insbesondere die in moderner Ausgabe verfügbare „Cautio criminalis“ von Friedrich von Spee (1631) empfohlen.

94

Diese Berichte haben der Folter im Verantwortungsbereich der USA weltweite Resonanz gegeben. Ungeachtet dessen richtet sich dieser Beitrag gegen jede Art von Folter in jedem Land der Welt.

95

Vgl. Hagen Hof (2003 c), a.a.O., S. 81, 84.

96

So nehmen die englischen Salters Curricula stories mit alltäglichen Fragestellungen zum Ausgangspunkt, werden in den USA Anlässe wie Fischsterben, in Israel Probleme der Konstruktion von Mobiltelefonen, in der Schweiz offene Probleme mit mehreren Handlungsalternativen zum Ansatzpunkt naturwissenschaftlichen Unterrichtes genommen. Vgl. Peter Nentwig u.a. (2002). Vom Kontext zum Konzept. IPN-Blätter, Ausgabe Dezember, S. 3.

Entwicklung der Sozialen Arbeit

Moden, Trends und Handlungsorientierungen in der Sozialen Arbeit seit 1945.

Oder: Hits und Flops – was bleibt für heute?*

Ich beginne mit zwei Vorbemerkungen. Fachlicher Zeitgenosse seit 1971, gelegentlich auch Akteur, Mitgestalter – jedenfalls sind mir seit dieser Zeit die Entwicklungen, aus subjektiver Sicht allerdings, recht gut bekannt. Um diese Subjektivität nicht überhand nehmen zu lassen, habe ich drei Fachzeitschriften sehr unterschiedlicher fachpolitischer Couleur ausgewertet: den Nachrichtenendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge in Frankfurt am Main (NDV) von 1961 bis 2003/04; Neues Beginnen (NB), gründlicher seit 1960 und bis 1971, sowie seit 1972 Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit (TuP) – beides die Fachzeitschriften des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt – bis 2003/04; die neue praxis (np) von 1971 bis 2003/04. Im Übrigen sind die Ergebnisse aus Literaturrecherchen, viele aufgrund von Anregungen aus der Zeitschriftendurchsicht, in diese Arbeit mit eingeflossen.

Ich habe Eingrenzungen vorgenommen und meine Aussagen im Wesentlichen auf die Kinder- und Jugendhilfe sowie die Sozialhilfe ausgerichtet und zudem entschieden, erst die Zeit seit Anfang der 1960er-Jahre genauer zu betrachten, das heißt, gewissermaßen in die Wertung einzubeziehen. Denn am 1. Juni 1962 tritt das neue Bundessozialhilfegesetz (BSHG), am 1. Juli 1962 mit einigen Ausnahmebestimmungen auch die so genannte

* Es handelt sich bei dem folgenden Text um die erste schriftliche Kurzfassung der „Abtrittsvorlesung“ des Verfassers, gehalten am 7. Mai 2004 im Rahmen der Semestereröffnung des Weiterbildenden Studienganges Sozialmanagement der Fachhochschule Nordostniedersachsen, Fachbereich Sozialwesen, in Lüneburg. Eine Langfassung wird voraussichtlich Anfang 2005 im Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge veröffentlicht. Der Text ist Johannes Münder gewidmet, zumal viele Aussagen das Produkt gemeinsamer Überlegungen zur Entwicklung vor allem der Kinder- und Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland seit fast dreißig Jahren sind.

Novelle 1961 zum Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) von 1922 in Kraft, und zwar in Gestalt einer Neubekanntmachung des gesamten Gesetzes und unter dem neuen Namen Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG). Für mich ist erst damit die sozialrechtliche Rekonstruktionsphase nach 1945 abgeschlossen.

Neues Beginnen

Nach dem Zweiten Weltkrieg 1945 war keine Zeit für Moden und Trendsetzungen, es ging in der Sozialen Arbeit zunächst ums Überleben, darum, dem Alltag wieder Gestalt zu geben, aufzubauen; Kindern, Jugendlichen, ihren Müttern, den Alten, den Menschen, die Konzentrationslager und Zuchthäuser überlebt hatten, auch denen, die aus Krieg und Gefangenschaft zurückkehrten, zu helfen, sie in ein neues Leben zu begleiten. Aber schon die Reichskonferenz der Arbeiterwohlfahrt (AWO) 1951 in Stuttgart wird zu einem einmütigen Bekenntnis zu sozialer Neuordnung: „[...] es sei [inzwischen, D. K.] [...] dringend an der Zeit, ein System der sozialen Sicherung neu aufzubauen.“¹

Diether Döring hat 2003 in einem Schwerpunktheft von Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit die damalige Entwicklung kurz so skizziert: „Die Schlüsselentscheidungen für das Profil des heutigen deutschen Sozialstaats fallen überwiegend in die 50er- und 60er-Jahre der alten Bundesrepublik. Nachdem viele Elemente privater Vorsorge durch Krieg und Inflation zerstört waren, sollte eine massive Verbesserung der zuvor knapper angelegten Sozialversicherungsleistungen dies kompensieren. [...] Die Sozialstaatlichkeit diente [aber auch, D. K.] der Legitimation des neu gegründeten Teilstaates BRD und [...] der Konflikt der politischen Systeme auf deutschem Boden zwang zudem, das sozialpolitische Profil der Republik zu schärfen.“²

Die 1960er-Jahre

Diese Entwicklungen wurden fachlich in der ganzen Breite im NDV dokumentiert. Ich biete eine Bündelung an:

- Die neuen Gesetze BSHG und JWG werden fortlaufend in ihren Auswirkungen für die soziale Praxis diskutiert, sie sind gewissermaßen die entscheidende Handlungsorientierung für die soziale Praxis in den 1960er-Jahren;
- der „alte Subsidiaritätsstreit“ wurde 1967 mit der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) „Frieden stiftend und Interessen ausgleichend“ beendet, nachdem dieses Thema fast zehn Jahre Diskussionshit war;³
- 1961 bis 1971 erreichen dann (am Ende des Jahrzehntes) die neuen Themen und Kontroversen auch den Deutschen Verein über seinen NDV: Neustrukturierung der Sozialen Organisationen, Statusfragen der Sozialarbeiterausbildung, Sozialarbeit in der Krise der Gegenwart, Sozialplanung, Fachkräfte und Jugendamt, Unterschicht und Subkultur, Sozialstruktur der Klientel von Sozialarbeit, die Bedeutung des Spielplatzes für das Milieu des Kindes, die Bedeutung der Methoden in der modernen Sozialarbeit und schließlich Grundthesen für ein neues Jugendhilferecht (die Jugendhilfrechtsreform lebt wieder auf).⁴

Eine knappe Zusammenfassung

Der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) veröffentlichte schon in den 1960er-Jahren in seinem NDV Abhandlungen, Stellungnahmen, Beiträge in der ganzen Breite der Alten-, Behinderten-, Familien-, Gesundheits-, Kinder- und Jugend- sowie Sozialhilfe und der Psychiatrie und begründete so seinen besonderen Einfluss auf die Soziale Arbeit und die sozialen Entwicklungen der Bundesrepublik Deutschland: solide-konservativ, konsensorientiert, auf Praxiswirkung gerichtet, neue Themen eher zögerlich aufgreifend, jedenfalls nicht modisch ausgerichtet.

Der NDV wurde in diesen Jahren zu einem gewissermaßen „offiziösen“ Organ der Sozialen Arbeit in der Bundesrepublik. Was im NDV veröffentlicht wird, was gar der DV-Vorstand beschloss, daran orientierte sich die Praxis. Der NDV bot somit eine Widerspiegelung dessen, was „damals eine normale Praxis umtrieb“, immer eher handlungsorientierte Trends darstellend denn Moden behandelnd.

Aber diese Behutsamkeit führte dazu, dass das Politische 1968 nicht im NDV stattfand. Erst 1970 wird Otto Fichtner (später von 1978 bis 1990 Vorsitzender des DV) in Form eines Kommentars zu einem sehr kritischen Bericht zum vierten Deutschen Jugendhilfetag in Nürnberg deutlich. Der vierte Deutsche Jugendhilfetag sei ein „nutzloser Aufstand“ gewesen, und er forderte einen scharfen Trennungsstrich: „Wer Jugendhilfe als Vorreiter oder als Vehikel einer Revolution der Gesellschaft benutzen möchte, wird erleben, dass er alle nötigen, vernünftigen Reformen etwa in Richtung auf eine Pädagogik der Emanzipation aufs Spiel setzt und einer reaktionären Pädagogik alle Türen öffnet.“⁵

Die damals versuchte „revolutionäre Orientierung“ der Sozialen Arbeit – insbesondere der Jugendhilfe und mit der Handlungs- ausrichtung „revolutionäre Veränderung der Gesellschaft durch gesellschaftlich unterdrückte Gruppen“, auch als Randgruppenstrategie bezeichnet und nur von einer kleinen Gruppe Intellektueller gefördert und gefordert – halte ich für eine der wirklichen Moden unseres Zeitpfades und in den extremen Ausformungen bis heute für professionell verantwortungslos: Sie war nur kurzfristig aktuell, hatte minimale Auswirkungen auf die Praxis (dazu war der Atem der Akteure regelmäßig zu kurz) und praktisch keine Breitenwirkung und Nachhaltigkeit.⁶

Männer wie Otto Fichtner, ein eher konservativer Sozialdemokrat, und Wolfgang Bäuerle von der Arbeiterwohlfahrt setzten dagegen auf Reformen: Über die Verbesserung von fachlichen Rahmenbedingungen (wir sprechen heute von Qualitäten – der Strukturen, der Prozesse, der Ergebnisse) sollte neues Handeln möglich, sollten die Angebote und Dienste der Träger der Sozialen Arbeit so gestaltet und regelmäßig fortentwickelt werden, dass sie den jeweils neuen gesellschaftlichen Herausforderungen und Anforderungen entsprachen⁷ – ein Denken und Tun, das sich schließlich durchsetzte. Es gilt zum Beispiel heute noch für das Sozialgesetzbuch Achtes Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII), etwa mit seinen Verpflichtungen zur fortlaufenden Qualitätsentwicklung und Qualitätssicherung durch vorgeschriebene Verfahren – seit nunmehr dreißig Jahren eine wirkungsvolle Handlungsorientierung der Sozialen Arbeit zunächst in der alten und seit 3. Oktober 1990 (bislang jedenfalls noch) in der zusammengeführten Bundesrepublik!

Dennoch eine Anmerkung: Bei aller persönlichen Sympathie für diese Reformer und ihre Reformkonzepte ist es natürlich falsch, Einfluss und Bedeutung radikalen Denkens und des damit verbundenen aktionistischen beziehungsweise demonstrativen Handelns zu unterschätzen: Ohne die Ostermarschbewegung, ohne die Studentenbewegung, ohne den Kampf gegen die Notstandsgesetze – also ohne die außerparlamentarische Opposition (APO) von etwa 1960 bis etwa 1970, ohne die vielen Diskussionen überall, die öffentlichkeitswirksamen Aktionen, die zahllosen Flugblätter, Schriften, Bücher und etliche ungewöhnliche, mitreißende Menschen (so zum Beispiel Fritz Teufel, Dieter Kunzelmann, Rudi Dutschke) – hätte es gewiss die radikalen Forderungen an die Akteure und Träger der Sozialen Arbeit nicht gegeben, die dann die Reformer hervorbrachten und diese zu neuem Handeln herausforderten, die aber auch kleinbürgerliche Spießerkinder zu vernunftgesteuerten Demokraten werden ließen.⁸ Die Vielfalt der so anregenden, häufig provozierenden Gruppen führte schließlich (mit) zu der Erkenntnis, dass es regelmäßig kein Entweder-oder gibt, sondern fast immer ein Sowohl-als-auch. Diese Erkenntnis hilft bis heute beim Erkennen fundamentalistischer Strömungen.

Sowohl als auch: Die 1970er- und die 1980er-Jahre. Von der Reform zur (sozialen) Innovation und die ersten Zeichen eines radikalen Wandels

Was in den 1960er-Jahren gesät wurde, wird in den 1970er-Jahren fachpolitisch geerntet. Für die Soziale Arbeit wichtige gesetzliche Neuregelungen tragen Daten aus der Zeit Ende der 1960er-beziehungsweise 1970er-Jahre.⁹

Liest man heute relevante Fachzeitschriften dieser Jahre, so spürt man immer noch den damals allgegenwärtigen Reformwillen, es gab geradezu eine Lust, alles neu zu bedenken und neu zu ordnen.¹⁰ Parallel kommt es zu Neugründungen von Instituten, zu neuen Organisationen also, die zu diesen neuen Inhalten passten. So stellt Wolfgang Bäuerle das 1974 gegründete Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) vor mit seinen Arbeitsschwerpunkten Praxisforschung, Planung, Planungsberatung, Institutionsberatung und -fortbildung.¹¹ Gewissermaßen exemplarisch für diese Zeit wird Fortbildung beim Deutschen Verein ein Handlungsschwerpunkt (als Reformstütze).¹²

Übersicht: Neue Ansätze in der Jugendhilfe

Zeitraum	Angebote
Ende der 60er-Jahre	Selbst organisierte Kinderbetreuungseinrichtungen Sozialpädagogische Familienhilfe Mobile Jugendarbeit Schulsozialarbeit Soziokulturelle Arbeit *Wohnhilfen (hier: Jugendwohngemeinschaften als Alternative zur und Erweiterung von Heimerziehung)
Anfang der 70er-Jahre	Drogenhilfe Jugendberatung Jugendhilfeplanung Mädchenarbeit Streetwork Angebote für AusreißerInnen und TreibjägerInnen
Mitte der 70er-Jahre	Kinderschutzzentren Schuldnerberatung Erziehungshilfen im Wandel Jugendhelfer Frauenhäuser *Wohnhilfen (hier: in Verbindung mit außerbetrieblichen Berufsbildungsangeboten, z.T. i.R. von Heimerziehung, z.T. i.R. von Erziehungshilfe bzw. Jugendsozialarbeit, z.T. als eigene Maßnahme)
Ende der 70er-Jahre	Diversions im Rahmen des Jugendgerichtsgesetzes Jugendhilfe: Ausbildung und Beschäftigung Ökologische Stadterneuerung
Anfang der 80er-Jahre	*Wohnhilfen (hier: in Zusammenhang mit der „neuen Wohnungsnot“ und der daraus entstandenen Hausbesetzerbewegung) Bauen/Wohnen und Soziale Arbeit Projektberatung i.R. von Berufsausbildung und Beschäftigung Beratung von Selbsthilfegruppen Mütterzentren

*An diesem Beispiel wird der Prozess der Entwicklung *innerhalb* eines Handlungsfeldes angedeutet.

Entnommen aus: C. Wolfgang Müller (2001). Helfen und Erziehen. Soziale Arbeit im 20. Jahrhundert (S. 150). Weinheim/Basel.

Insgesamt wird die Kinder- und Jugendhilfe seit Ende der 1960er- und bis in die 1980er-Jahre der Reformmotor, das Reformfeld der Sozialen Arbeit. Für die spätere Ökonomisierung der Sozialen Arbeit sind das ab 1993 beziehungsweise 1995 die Sozialhilfe und die soziale Pflegeversicherung.

Die ersten Zeichen eines radikalen Wandels

Hört man von so viel Reformengagement, so vielen Reformversuchen und Reformen, meint man, die Akteurinnen und Akteure hätten damals in einer Art fachpolitischem Paradies gelebt – aber mitnichten. In der Studie zum Perspektivenwandel der Jugendhilfe von 1990, in der unter anderem die damals so genannten neuen Handlungsfelder der Jugend- und Familienhilfe sowie ihre Aufgabenwahrnehmung durch die Jugendämter erfasst wurden, zeigte sich folgendes Bild, das für mich etwas Zeitloses hat: „Die Bandbreite reicht von hochinnovativen Jugendämtern [aber unter 10 %, D. K.], die u. a. in fast allen neuen Handlungsfeldern tätig sind [...], bis hin zu einem Set von ca. 15 % offenbar innovationsresistenten Verwaltungen des Jugendamtes.“¹⁵ Das Eis war also dünn, auf dem die Reformen sich entwickelten, und es war immer nur eine qualifizierte Minderheit, damals allerdings mit Meinungsführerschaft, die die Dinge voranbrachte. Diese Studie wurde in den Jahren 1988 bis 1990 erstellt und 1990 erstmalig publiziert. Der neue Begriff „Innovation“ ist bereits geläufig und ersetzt zunehmend den der Reform. Der Wechsel (auch) dieser Begriffe verweist auf grundlegende Veränderungen des Bedingungsgefüges der Sozialen Arbeit. Denn Innovation ist ein Begriff aus dem Unternehmensbereich, und vor dem Hintergrund gewaltiger ökonomischer Veränderungen löst Innovation Reform als Entwicklungsbegriff ab und wird auch in der Sozialen Arbeit hitfähig, hat zwar zunächst noch eine soziale Ausrichtung („soziale Innovation“), ist aber bereits deutlich an das ökonomische Geschehen gebunden.¹⁴ Die Ökonomisierung auch der Sozialen Arbeit ist eingeläutet! Und dies gewissermaßen parallel zur fachlichen Entwicklung – eben sowohl als auch.

Die neuen Entwicklungen

Wie schon die 1970er-Jahre in den 1960ern ihre Wurzeln hatten, beginnen auch die 1980er-Jahre fachlich früher, bereits Ende

der 1970er, und die neue Zeit hat einen Namen: Alternativbewegung (oder Selbsthilfe- beziehungsweise selbst organisierte Gruppen und Initiativen). Diese neue Bewegung war zunächst eindeutig eine Gegenbewegung – gerichtet gegen die damals so genannten Sozialkonzerne, gegen die bürokratisch verkrusteten, unbeweglichen, hierarchischen Strukturen der öffentlichen und freien Träger, die sich (und manchenorts bis heute) den sozialen Markt teilten. Mit ihren „Prinzipien von Basisdemokratie, Selbstverwaltung, Betroffenennähe, Ganzheitlichkeit, dem Selbstvertretungsanspruch“¹⁵ unterschieden sie sich zum Teil grundlegend von traditionellen freien Trägern und begründeten neue Handlungsausrichtungen, die bis in unsere Zeit ihre Bedeutung nicht völlig verloren haben, weil sie uns bis heute Bilder einer anderen (möglichen) Handlungswelt liefern.

Zwei zusammenfassende Anmerkungen

C. Wolfgang Müller hat in seiner Methodengeschichte der Sozialen Arbeit (im zweiten Band: Neue Bewegungen)¹⁶ eine Art „Schweinezyklus“ der Bewegungen Sozialer Arbeit beschrieben („exotische“ neue Forderungen oder Projekte verlieren im Zeitverlauf diese Exotik und werden zu Regelangeboten oder Bestandteilen davon – und wieder neue Angebote entstehen ...) und uns aufgefordert, beim Auftauchen neuer Bewegungen nicht immerfort die alten Fehler zu wiederholen (zwischen Nichtachtung und aggressiver Abwehr), sondern neugierig das jeweils Neue zu sehen und es in seinem Anderssein wertschätzend und unvoreingenommen auf seine Tauglichkeit für den eigenen Handlungsalltag zu bedenken. Wohl auch ein zeitloser Erkenntnisgewinn beim Blick auf die Entwicklungen seit 1945!

Ingrid Mielenz hat schon 1981 diese Entwicklungen – mit Rückgriff auf ihre eigenen Berliner Erfahrungen – analysiert und den daraus abzuleitenden Folgerungen einen Begriff gegeben: Einmischungsstrategie. Sie nutzte als Behördenvertreterin die Provokation neuen Handelns durch neue beziehungsweise andere Träger und in neuen Handlungsfeldern positiv und aktiv als Chance der Handlungserweiterung. „Lasst uns unsere lieb gewordenen Zuständigkeitsgärten verlassen, lasst uns uns selbstbewusst und kompetent einmischen in ‚fremde Bereiche‘ wie berufliche Bildung, Arbeit, Wohnen, Stadterneuerung, lasst uns andere Finanzierungsquellen nutzen“ (damals noch als Beispiel: Wirtschafts-

förderung, EU-Mittel).¹⁷ Und sie tat dies sehr erfolgreich, denn was sie damals forderte, ist heute in § 1 Abs. 3 Nr. 4 SGB VIII gesetzlicher Auftrag: die Jugendhilfe soll „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familie sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“

Was bleibt?

Am Ende der 1980er-Jahre werden schließlich zwei große Berichte vorgelegt, die diese fachpolitischen Entwicklungen dokumentieren, genau analysieren, Resümees präsentieren, vor allem aber neue Leitorientierungen liefern: die Strukturmaximen (so im achten Jugendbericht) beziehungsweise Handlungsprinzipien (so bei Kreft, Lukas u. a. 1993) einer lebensweltorientierten Jugendhilfe. Das sind die orientierenden Hits der 1990er-Jahre und bis heute „als großer Wurf“ nicht ersetzt.¹⁸

Ein Zwischenfazit

Einerseits hatte eine lange Reformära, auch Zeit sozialer Innovationen, ihren Höhepunkt erreicht.¹⁹ Andererseits wird der Ruf nach Sparsamkeit und Wirtschaftlichkeit immer lauter. Schon 1983 wird wieder einmal eine schwere Finanzkrise konstatiert, und die dazu passenden Themen werden wieder regelmäßig im NDV behandelt: Sozialhilfeniveau und Arbeitnehmer-einkommen, Jugendarbeitslosigkeit, Finanzierung der Jugendhilfe, Pauschalierung von Leistungen, Gemeindehaushalte – Spielraum für mehr Investitionen, gemeinnützige und zusätzliche Arbeit, soziale Grundsicherung, individueller Leistungsmissbrauch und so weiter. Wolf Rainer Wendt spricht dementsprechend 1986 unter „Haushaltswissenschaft und soziales Management“ von der notwendigen ökonomischen und exekutiven Kompetenz von Sozialarbeitern.²⁰ Des Weiteren werden die Selbsthilfe beziehungsweise alternative Projekte so normal, dass inzwischen regelmäßig dazu im NDV berichtet wird. Schon 1985 wird ein zentrales Thema dieser neuen Bewegung „Wohnen – Ausbildung und Beschäftigungsprojekte in der Jugend- und Selbsthilfe“ zu einem Akademiekurs des Deutschen Vereins!²¹

Und Ende der 1980er-Jahre, genau gesagt, am 9. November 1989 mit der Maueröffnung, veränderte sich die Welt – wir haben es in der Euphorie der damaligen Zeit nur nicht sofort bemerkt.

Die 1990er-Jahre

Sie beginnen mit völlig entgegengesetzten Äußerungen:

- mit einer fachlichen Bilanzierung: Der achte Jugendbericht und der Bericht zum Perspektivenwandel der Jugendhilfe werden veröffentlicht mit den Hinweisen, wie eine moderne, lebensweltorientierte Jugendhilfe handeln sollte;²²
- mit einer fachlichen Grundlegung: Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) und damit das neue SGB VIII werden verabschiedet;
- mit einer laut erhobenen Klage: Der Paritätische Wohlfahrtsverband legt den ersten Armutsbericht vor;
- mit einer zunächst noch unauffällig daherkommenden Systemänderung: Der sich schon zuvor ankündigende Musterwechsel für die Finanzierung der Arbeit freier Träger von der Zuwendung zum Entgelt wird konkret. Seit 1993 wird – zuerst im BSHG – das vorherige Selbstkostendeckungsprinzip durch im Voraus (prospektiv) abgeschlossene Vereinbarungen ersetzt, später zum Teil in der Sozialhilfe durch Pauschalen abgelöst; die Kinder- und Jugendhilfe wird zum 1. Januar 1999 – vorerst nur für stationäre und teilstationäre Leistungen – auf das Vereinbarungsverfahren umgestellt.²⁵

Der neue Trend für lange Zeit, die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit, nimmt seinen Lauf.

Verwaltungsmodernisierung

Vor diesem Hintergrund sollte dann auch der vermeintlich große Hit der 1990er-Jahre betrachtet werden: die Verwaltungsmodernisierung in Gestalt dreier Modernisierungsziele, nämlich Modernisierung der Strukturen, der Verfahren und der

handelnden Personen. In Deutschland trat dies zunächst in Gestalt eines von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle in Köln (KGSt) seit 1993 vorgestellten und vor allem an Praxisversuchen der Jugendhilfe fortlaufend konkretisierten Neuen Steuerungsmodells (NStM) zutage. Das KGSt-Oberziel „Dienstleistungsunternehmen Kommunalverwaltung“ ist dann zur deutschen Variante des New Public Management geworden. „Eine Version, die der kommunalen Ebene entstammt und das Neue Steuerungsmodell als Alternative zur Privatisierung und zum neo-liberalen Minimalstaat [...] [sieht, D. K.]. Durch gründliche Binnen-rationalisierung soll der öffentliche Sektor gestärkt und nicht abgeschafft werden.“²⁴

Über einige Jahre ist dieses Thema in allen Variationen der Trendsetter auch in den von mir ausgewerteten Fachzeitschriften. Interessant ist aber, dass etwa in der TuP schon relativ früh Zweifel am Neuen Steuerungsmodell artikuliert werden, überhaupt am eingeschlagenen Weg der „Modernisierung“ und dem undeutlichen Wohin. In den Jahren 1997 bis 1999 wird in der TuP unter dem Titel „Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand“ bereits eine sehr intensive Folgendiskussion geführt mit den Themen: Über die richtige Trägerschaft; Zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung; Marktorientierung in der Sozialen Arbeit ohne Alternative?; Das Modell „Ehrenamtlicher Vorstand“ – ein Risikofaktor ...; Wege aus dem Dilemma; Gegenwart gestalten, um Zukunft zu gewinnen – verbandspolitische Strategien; Abschied vom BAT – was dann?; Freie Wohlfahrtspflege und europäisches Gemeinschaftsrecht nach Amsterdam – eine Zwischenbilanz.²⁵

Zwei zusammenfassende Anmerkungen

Der Hit „Verwaltungsmodernisierung beziehungsweise Neue Steuerung“ erwies sich dann doch als ein wenig kurzatmig, seine Nachhaltigkeit ist darüber hinaus ungewiss. Seit Rainer Heinz im Jahr 2000 sein Buch „Kommunales Management. Überlegungen zu einem KGSt-Ansatz“ vorlegte, in dem er als der Promotor des Neuen Steuerungsmodells in der KGSt auf vielfache Kritik reagierte²⁶, und seitdem er die KGSt verlassen hat, ist es still geworden um dieses Modell der Verwaltungsmodernisierung. Mir ist auch nicht bekannt, dass eine Gebietskörperschaft komplett dem neuen Modell Kommunales Manage-

ment entsprechend (eingeteilt in normatives Management: Leitbild, strategisches Management, operatives Management) gehandelt und danach sein Modernisierungsverhalten ausgerichtet hat.

Die lange Zeit diskutierten großartigen Umorganisationsabsichten, also die Modernisierung der Strukturen (statt Ämtern Geschäftsbereiche oder Fachbereiche/Fachdienste zu bilden), sind ebenfalls nicht zu einer Massenerscheinung geworden. Ich verweise dazu auf die Studie des Deutschen Jugendinstituts von 2001 zur organisatorischen Einbettung von Jugendhilfeaufgaben in die Kommunalverwaltung. Danach hatten vierundachtzig Prozent der Gebietskörperschaften noch Jugendämter, zwölf Prozent Jugend- und andere Ämter (zum Beispiel Jugend- und Sozialamt), bei zwei Prozent war unklar, welche Organisationseinheit die Kinder- und Jugendhilfe wahrnimmt, sodass rechnerisch lediglich ein Rest von zwei Prozent bleibt, der etwa Geschäftsbereiche/Fachbereiche gebildet haben könnte – nach fast zehnjähriger modellgeleiteter Strukturdiskussion kein beeindruckendes Ergebnis.²⁷

Und was bleibt fachlich?

Es sieht zunächst danach aus, als sei nach 1985 wenig wirklich fachlich Neues hinzugekommen:

- Ich nenne zum Beispiel die Hospizbewegung, Straßenkinder (Ausreißer und Trebegänger sind aber schon ein alter Begriff), Partizipation (mit dem zehnten Jugendbericht 1998 und dem elften Jugendbericht 2002 jetzt umfassend begründet) und natürlich Gender Mainstreaming.
- In der np werden immer wieder neue Themen behandelt, die allerdings gelegentlich dann doch auch Verlängerungen alter Diskussionen sind, und nach dem Abebben der dort intensiv geführten Theoriediskussion, etwa um Professionalisierung oder Sozialarbeitswissenschaft, mehrten sich auch in der np wieder neue(re) Praxisthemen²⁸: Praktiker als Forscher – Forschen als Praxis; Elementarbildung in der Jugendhilfe; Wenn der Computer klingelt; Erlebnispädagogik; Management des Wandels; Schulsozialarbeit; Europa; Beratung im Sozialraum; Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und

Justiz; Individuelle Hilfeplanung; Crimefigthers United – zur Kooperation von Jugendhilfe und Polizei; Kinderarmut in der Stadtgesellschaft; Fachlichkeit in der Jugendhilfe; Systemtheorie und Ökonomisierung Sozialer Arbeit. Zur Ambivalenz eines sozialarbeiterischen Trends.

- Neu ist auch, dass sich die Jugendhilfe zur Wehr setzt gegen die unglaublichen Zumutungen der Schule nach deren PISA-Pleite und damit ein neues Selbstbewusstsein zeigt.²⁹
- Ganz gewiss bleibt die Sozialraumorientierung als neue fachliche Kategorie – sie ist also keine Modeerscheinung, sondern inzwischen eine der zentralen Handlungsorientierungen der Sozialen Arbeit!³⁰

Die 2000er-Jahre

Soweit sich hier bereits Trends abzeichnen, ist mir zunächst aufgefallen, dass die Anforderungen an das Handeln genauer und damit verbindlicher werden. Dies zeigt sich am Beispiel der Qualitätsdebatte in der Jugendhilfe.³¹ Unter dem Stichwort „Handeln nach den Regeln der Kunst“ wird auch deutlich, dass die Folgen von „Regelverletzungen“ seit den Strafverfahren um Garantenstellung und Garantenpflichten³² ernst genommen werden. Man kann in der Sozialen Arbeit (passend zum Stichwort „Genauigkeit“) auch von einer technologischen Wende sprechen (Stichwörter: „Formalisierung“, „Standardsicherung“, „Qualitätsmanagement“, „DIN ISO 9000“, „Controlling“, „BWLisierung“...).³³ Ganz aktuell muss die Europäisierung der deutschen Sozialen Arbeit mit ihren Folgen genannt werden.³⁴ Ein Ereignis aber wird mit Sicherheit die nächsten Jahre prägen, und das ist die Agenda 2010 mit ihren Konsequenzen.

Die Agenda 2010 und ihre Folgen

Mit den Regelungen in der Folge der Agenda 2010³⁵ erhält die Sozialhilfe ab 1. Januar 2005 eine veränderte, aber nicht völlig neue Rechtsgrundlage. Das BSHG wird als SGB XII in das Sozialgesetzbuch eingegliedert, das Grundsicherungsgesetz wird Teil des SGB XII, die Sozialhilfe verliert ihre erwerbsfähigen Bezieher an das SGB II – Grundsicherung für Arbeitsuchende –, zugleich ihre frühere Zuständigkeit für die Hilfe

zur Arbeit. Wieweit bislang praktizierte kommunale Arbeitshilfen über die Arbeitsgemeinschaften zwischen Bundesagentur und Gebietskörperschaft tatsächlich vor Ort erhalten bleiben, kann noch nicht beantwortet werden. Eines aber ist gewiss: Die großen Veränderungen der Versicherungssysteme (Arbeitslosen-, Kranken-, Rentenversicherung) berühren und verändern selbstverständlich die Bereiche der öffentlichen Fürsorge, also unter anderem die steuerfinanzierten (Kern)bereiche der Sozialen Arbeit, die Sozial-, Kinder- und Jugendhilfe, und werden die Armutspopulation anwachsen lassen.

Wie die Sozialhilfe daraufhin umgewandelt wird, wissen wir bereits im Großen und Ganzen; ob das SGB VIII – Kinder- und Jugendhilfe – überhaupt verändert wird und wenn, wie, ist zurzeit noch offen. Aber auch ohne jede weitere Veränderung des SGB VIII ist inzwischen die Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland ebenfalls voll vom Trend der Ökonomisierung erfasst und folgt damit nur einer Entwicklung, die in der Sozialhilfe und der Sozialen Pflegeversicherung schon 1993/95 begonnen hat:

- Der bereits angesprochene inszenierte Wettbewerb hat über die Vereinbarungsregelungen des § 78 a ff. SGB VIII schon seit 1. Januar 1999 eine juristische (Geschäfts)grundlage.
- Die privaten und öffentlichen Träger der Sozialen Arbeit werden zu Anbietern, die bewusst auch über die Preise konkurrieren sollen. Dies klappt noch nicht so richtig, auch weil die alten Kartelle das noch häufig blockieren.
- Der privilegierte gemeinnützige freie Träger wird zunehmend dieser Privilegierung beraubt. Es wird vor dem Hintergrund europäischen Rechtes immer dringender danach gefragt, inwieweit die rechtlichen Privilegierungen der anerkannten privatgemeinnützigen Träger zum Beispiel im SGB VIII weiterhin zulässig sind.
- Die Finanzierung der freien Träger verändert sich von der Zuwendungs- zur Entgeltfinanzierung, ein allgemeiner sozialrechtlicher Trend, der (jedenfalls für eine mittlere Zukunft) unumstößlich scheint und auch Unterstützung verdient. Denn im sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis wird der Leistungsberechtigte gestärkt, während er im Zuwen-

dungsverfahren eigentlich nicht vorkommt – dort verhandeln Träger beziehungsweise Anbieter miteinander. Das bisherige System, vom Trägerdualismus und vom Willen zur stetigen fachlichen Entwicklung bestimmt, franst inzwischen, systemtheoretisch betrachtet, nicht nur ein wenig an den Rändern aus, sondern verändert sich in Kernteilen (Träger, Finanzierung, Wechsel der Ausrichtung: tendenziell eher ökonomisch statt fachlich).

Wohin die Reise wohl geht?

Zur Beantwortung dieser Frage gibt es sehr unterschiedliche Wegweisungen:

- Der große Wandel als Lösung: die Tendenz zur Privatisierung von Lebensrisiken, wie sie das so genannte Herzog-Konzept der CDU vertritt und damit das System der sozialen Sicherung strukturell verändern will – mit Kopfpauschale und Privatisierung der Pflegeversicherung; diese Lösung wird im Übrigen besonders kraftvoll vertreten von Meinhard Miegel.⁵⁶
- Die sinnvolle Weiterentwicklung des Systems der sozialen Sicherung: Wie viele andere des sozialdemokratisch-grünen Segments schlägt Christoph Butterwegge hierzu den Um- und Ausbau zu einer Bürgerversicherung vor. Damit könnten seiner Ansicht nach die vorhandenen Sicherungslücken durch eine Universalisierung, eine allgemeine Versicherungs- und Mindestbeitragspflicht für sämtliche Wohnbürgerinnen und -bürger und nicht nur die Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, geschlossen werden.⁵⁷
- Versuche, eine Antwort zu finden auf die Frage, „was könnte an die Stelle der traditionellen Sicherungssysteme treten oder sie stützen?“. Zum aktivierenden Sozialstaat und damit zu den Begriffen „neues Leitbild für die Sozial- und Gesellschaftspolitik“, „Bürgerschaftliches Engagement“, „Bürger-gesellschaft“ sind mehrere Beiträge bereits in TuP 2001 erschienen, zur „Freiwilligenarbeit“ ebenfalls mehrere Beiträge in TuP 2001, und immer wieder wird Literatur zur Dienstleistungsgesellschaft veröffentlicht.⁵⁸

Der Ausgang ist offen!

Was noch fehlt: Die großen Flops (oder: Irrtümer)

Es war dann irgendwann nicht mehr möglich – gewissermaßen ungestraft, weil eine politisch unkorrekte Abweichung vom Mainstream –, darauf aufmerksam zu machen, dass die Sozialhilfe bereits als Pflegeversicherung fungierte. So formulierte die Arbeiterwohlfahrt denn auch 1991 in einer Stellungnahme: „Koalition lässt 2,4 Millionen Pflegebedürftige im Stich“ und forderte eine große Koalition für die Pflegeversicherung. Mit Gesetz vom 26.5.1994, in Kraft seit dem 1.1.1995, wird das SGB XI – Soziale Pflegeversicherung – beschlossen, aber schon 1998 fragen Roland Borosch und Gerhard Naegle in einer Zwischenbilanz, ob der Kampf sich überhaupt gelohnt hat.⁵⁹ Wir wissen heute, er hat sich nicht gelohnt; innerhalb der Sozialhilfe und über eine Steuerzuweisungskorrektur zu Gunsten der Kommunen wäre diese gigantische Strukturveränderung zu vermeiden gewesen – ohne Nachteile für die Alten übrigens.

Wer sich einmal in den Kommunen umgehört hat, weiß, was für ein völlig unnötiger Aufwand auch durch das Gesetz über eine bedarfsgerechte Grundsicherung von 2001 (in Kraft seit 1.1.2005) bewirkt wurde, ohne dass eine der Betroffenen real etwas davon hat. Denn kleine Änderungen des BSHG hätten ausgereicht, die beabsichtigten Ziele zu erreichen: nämlich Personen, die fünfundsiebzehn Jahre alt oder (ab achtzehn Jahren) dauerhaft erwerbsgemindert sind, eine eigenständige Leistung zu sichern, und dies ohne die Gefahr, dass für diese Leistungen Ehepartner und Verwandte in Anspruch genommen werden können. Jetzt (ab 1.1.2005) wird die Grundsicherung wieder Teil der Sozialhilfe, eingeordnet in das neue SGB XII.

Es fällt sowohl bei der Pflegeversicherung als auch der Grundsicherung auf, dass alle Versuche, die Sozialhilfe als eine nicht-stigmatisierende Sozialleistung zu etablieren (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG: „Die Aufgabe der Sozialhilfe ist es, dem Empfänger der Hilfe die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht.“), gescheitert sind. Denn sowohl bei der Pflegeversicherung als auch der Grundsicherung war ein erklärtes Ziel, „raus aus der Sozialhilfe“ – der Gesetzgeber misstraute seinen eigenen Zusagen! Welche Statur die Sozialhilfe im Restgewand des SGB XII ab 1. Januar 2005 tatsächlich behält, kann gegenwärtig noch nicht beantwortet werden.⁴⁰

Im Übrigen wuchert allenthalben eine bürokratische Gigantomanie. Man erinnere sich an die erste (Riester'sche) Fassung der Minijobregelung mit ihrem Generalverdacht der Scheinselbstständigkeit. Bei der Pflegeversicherung und der Grundversicherung mussten oder sollten neue Apparate aufgebaut werden, mit der Gesundheitsreform ist bei den Verfahren gewiss auch nichts einfacher geworden, das SGB II (Grundsicherung für Arbeitssuchende) wirft bereits lange rechtlich-bürokratische Schatten.

Hier bleibt der Berichterstatter – vorübergehend – ratlos!

Schlussbemerkung

Johannes Münder hat 1998 die Überschrift eines Beitrages „Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt?“⁴¹ noch mit einem Fragezeichen versehen. Inzwischen kann es weggelassen werden – wir sind mittendrin in der marktmäßigen Umgestaltung des Sozialen in der Bundesrepublik. Die „kopernikanische Wende der Sozialen Arbeit“ hat spätestens 1993 begonnen, ist unumkehrbar und auch richtig: In Zukunft muss jeder Anbieter genau benennen, welche Leistungen für welche Zielgruppe er vorhält und für wen eben nicht, was seine Leistungen kosten und wie er kontrollieren will, ob die mit der Leistung erwarteten Wirkungen (Ergebnisse) eingetreten sind (Qualitätsentwicklung, Qualitätssicherung). Auch der damit verbundene Wechsel von der traditionellen bürokratisch-kameralistischen zur betriebswirtschaftlichen Steuerung im Rahmen eines Sozialmanagements mit neuen Instrumenten ist voll zu unterstützen. Aber nur wenn das nicht zu einem (Tunnel)blick auf die Kosten, insbesondere auf Kostensenkung und Kostenvermeidung, verkommt, sondern immer noch Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit bedeutet, ist diese Wende als Haupttrend der 2000er-Jahre zu akzeptieren und positiv zu begleiten. Im anderen Falle allerdings ist er mit allen uns zur Verfügung stehenden Mitteln und Möglichkeiten zu bekämpfen!

Anmerkungen

1
Neues Beginnen/NB (1951), 10, 4.

2
Diether Döring (2003). Reformbedarf und Reformfähigkeit des Deutschen Sozialstaates. Archiv für Wissenschaft und Praxis, 3, 3.

3
Z.B. Abdruck der Verfassungsbeschwerden der Stadt Dortmund gegen §§ 10, 93 BSHG und § 5 Abs. 3, 8 Abs. 3 JWG (1962). NDV, 4, 120 ff.; zur Entscheidung des BVerfG – Urteil vom 18.7.1967: NDV, 8, 227 f. und NDV, 11, 347.

4
(Nacheinander:) NDV 1/1969, 7 ff., 3/1969, 71 ff., 5/1969, 119 ff., 11/1969, 302 f., 5/1969, 121 ff., 9/1967, 262 ff., 9/1969, 233 ff., 9/1969, 238 ff., 1/1970, 3 ff., 2/1971, 39 ff., 3/1971, 61 ff., 4/1971, 87 ff., 4/1971, 90 ff., 6/1971, 145 ff.

5
NDV 12/1970, 310 f.

6
Lesebeispiele: Rose Ahlheim u.a. (1971). Fürsorgeerziehung im Kapitalismus. Frankfurt am Main; Walter Hollstein & Marianne Meinhold (1973). Sozialarbeit unter kapitalistischen Bedingungen. Frankfurt am Main; genauer zur (gegen die) Randgruppenstrategie: Dieter Kreft (2001). Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? In R. Merten (Hrsg.), Hat Soziale Arbeit ein politisches Mandat? Positionen zu einem strittigen Thema (S. 153 ff.). Opladen.

7
Mustergültig: Wolfgang Bäuerle (1971). Progressive Konzepte und die sozialpädagogische Praxis. NB, 122 ff.

8
Karl A. Otto (1989). Die außerparlamentarische Opposition in Quellen und Dokumenten (1960 bis 1970). Köln; Dieter Kunzelmann (1998). Leisten Sie keinen Widerstand! Berlin; Gretchen Dutschke (1996). Rudi Dutschke – Wir hatten ein barbarisch schönes Leben – eine Biografie. Köln.

9
Arbeitsförderungsgesetz (1969), Berufsbildungsgesetz (ebenfalls schon 1969), Bundesausbildungsförderungsgesetz (1971), Schwerbeschädigtenrecht (1974), Neuregelung der Volljährigkeit (1975), Sozialgesetzbuch I/AT (1976), Adoptionsgesetz (1977), Sozialgesetzbuch IV – Kranken – Rente – Unfall – Pflege (1977), 1. Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts (1977).

10
Käthe Strobel (1970). Abschied von der Familienideologie. NB, 8; Hans Thiersch (1970). Zur Situation der Heimerziehung. NB, 10; Wolfgang Bäuerle (1971). Grundformen der Arbeit mit Eltern in der Jugendhilfe. NB, 2; AG GWA der Victor-Gollancz-Stiftung (1973). Entwicklung und Tendenzen in der GWA der BRD. TuP, 8, 204 ff; Jürgen Markmann (1973). Schulsozialarbeit – neues Praxisfeld unter neuen Vorzeichen? TuP, 464 ff.; Gert Eichhorn (1974). Die Arbeit der Schutzhilfe in Berlin. TuP, 11, 406 ff.

11
TuP 10/1974, 399 ff.; wie 1974 Wolfgang Bäuerle mit dem Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik „die der Reformzeit angemessene Organisation“ gründete, belebten Hartmut Brocke, Diether Huhn, Horst Koffke, Ehrhart Körting und Dieter Kreft in der zweiten Hälfte der 1970er-Jahre das Sozialpädagogische Institut Berlin, um es zu neuem Handeln zu befähigen (vgl. Schwerpunkttheft Stadterneuerung und soziale Arbeit am Beispiel des spi Berlin. TuP 10/1982), so gründeten Ingrid Mielenz und Manfred Schneider 1985 den BBJ-Consult, um für ihre „einmischungsorientierten Ideen“ eine „passende Organisation“ zu haben; vgl. Ingrid Mielenz (1986). BBJ-Consult – Beratungseinrichtung für Ausbildungs- und Beschäftigungsinitiativen im Jugend- und Sozialhilfebereich. TuP, 3, 110 ff.

- 12
Vgl. z.B. die Berichte im NDV 9/1975 zur Fort- und Weiterbildung – ein Schwerpunktthema.
- 13
Dieter Kreft, Helmut Lukas u.a. (1990, 2. Aufl. 1993). Perspektivenwandel der Jugendhilfe. Zwei Bände (Band I, S. 378). Frankfurt am Main.
- 14
Bernd Maelicke (Hrsg.) (1987). Soziale Arbeit als soziale Innovation. Weinheim.
- 15
Stephan Bloesy & Dieter Kreft (1987). Sie fördert uns, sie fördert uns nicht ... Erfahrungen und Probleme alternativer Projekte mit der Verwaltung. Berlin.
- 16
C. Wolfgang Müller (1992, 2. Aufl.). Wie Helfen zum Beruf wurde. Eine Methodengeschichte der Sozialarbeit. Band 2: 1945 – 1990. Weinheim/Basel. Akzeptieren, anerkennen, fördern, selbst entsprechend zu handeln: Erst Mitte der 1980er-Jahre haben die Jugendminister so auf die Alternativbewegung reagiert!
- 17
Ingrid Mielenz (1981). Die Strategie der Einmischung – soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und kommunaler Politik. neue praxis, 6, 57 ff.; Ingrid Mielenz (1997). Einmischung als Prinzip. Erfahrungen aus 2 Jahrzehnten Einmischungsstrategie. Blätter der Wohlfahrtspflege, 10, 208 f.
- 18
Nach: Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1990). Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. BT-Drucks. 11/6576 und Dieter Kreft, Helmut Lukas u.a. (1990, 2. Aufl. 1993), a.a.O.
- 19
Dieter Kreft (2001). Vom Ende der fachlichen und rechtlichen Beliebigkeit in der Kinder- und Jugendhilfe. np, 5, 437 ff.
- 20
Alle Themen im NDV von 1981 bis 1989; Wolf Rainer Wendt (1986), NDV, 6, 235 ff.
- 21
Z.B. Ingrid Mielenz (1984). Jugendhilfe und alternative Projekte. NDV, 10, 388 ff.; Erwin Jordan (1984). Sozialpädagogische Familienhilfe. NDV, 11, 437 f.; Joachim Merchel (1984). Die Bedeutung von Selbsthilfegruppen. NDV, 12, 456 ff.; Johannes Munder (1986). Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. NDV, 5, 197 ff.
- 22
Vgl. Anmerkung 18.
- 23
Zum damit verbundenen „sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis“ vgl. u.a. Johannes Munder u.a. (2003, 4. Aufl.). Frankfurter Kommentar zum SGB VIII. Vor Kap. 5 Rz. 3 ff. (Leistungserbringung durch Dritte). Weinheim/Basel.
- 24
Werner Jann (1998). Neues Steuerungsmodell. In v. Bandemer u.a. (Hrsg.), Handbuch der Verwaltungsreform (S. 70 ff.). Opladen.
- 25
(Nacheinander:) TuP 12/1997, 454 ff., TuP 1/1998, 43 ff., TuP 3/1998, 83 ff., TuP 4/1998, 123 ff., TuP 7/1998, 243 ff., TuP 12/1998, 450 ff.
- 26
Rainer Heinz (2000). Kommunales Management. Überlegungen zu einem neuen KGSt-Ansatz. Stuttgart. Zur Kritik zusammenfassend Joachim Merchel (2003). Trägerstrukturen der sozialen Arbeit. Eine Einführung. Weinheim/München. (Ab S. 48: Öffentliche Träger und Verwaltungsmodernisierung)

- 27
Deutsches Jugendinstitut (Hrsg.) (2001). Organisatorische Einbettung von Jugendhilfaufgaben in die Kommunalverwaltung. München.
- 28
Sämtliche Themen aus np 1998 bzw. np 2001.
- 29
Für das neue Selbstbewusstsein der Kinder- und Jugendhilfe zum Beispiel BMFSFJ (Hrsg.) (2003). mehr chancen für kinder und jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Band III: Jugendhilfe in der Wissensgesellschaft. Münster.
- 30
Zur Renaissance der Sozialraumorientierung: Dieter Kreft (2001). Brauchen wir eine umfassende Strukturdebatte in der Jugendhilfe? In BMFSFJ (Hrsg.), mehr chancen für kinder und jugendliche. Stand und Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland (S. 179 ff.). Münster; umfassend die Diskussion referierend: Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2001). Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Dokumentation 1 der SPI-Schriftenreihe. München (u.a. mit Beiträgen von Johannes Munder, Wolfgang Hinte, Reinhard Wiesner); zuletzt: Wolfgang Hinte u.a. (2003). Sozialräumliche Finanzierungsmodelle. Qualifizierte Jugendhilfe auch in Zeiten knapper Kassen. Berlin.
- 31
(Schon 1998:) Joachim Merchel (Hrsg.) (1998). Qualität in der Jugendhilfe. Kriterien und Bewertungsmöglichkeiten. Münster; Joachim Merchel (2001). Qualitätsmanagement in der Sozialen Arbeit. Ein Lehr- und Arbeitsbuch. Münster; Projektgruppe Wanda (2000). Handbuch zum Wirksamkeitsdialog in der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Münster.
- 32
Erwin Jordan (2001). Zwischen Kunst und Fertigkeit – sozialpädagogisches Können auf dem Prüfstand. ZfJ, 48 ff.; Johannes Munder (2001). Rechtsfolgen bei Verletzung professioneller Standards. ZfJ, 401 ff.; als Beispiel für die Übersetzung dieser Überlegungen in die Handlungspraxis: Dieter Kreft & Peter Falten (2003). Jugendhilfeplanung – Handeln nach den Regeln der Kunst. np, 2, 243 ff.; zur Garantenpflicht/Garantenstellung: UJ 10/2001 – Schwerpunktthema Kindeswohlgefährdung – Staatliches Wächteramt – Garantenpflicht.
- 33
Jan Kruse (2003). Soziale Arbeit als Disziplin und Profession – oder: die Forderung nach einem Ende der Abgrenzung. TuP, 2, 63 ff., 69.
- 34
Z.B. Arne von Boetticher (2003). Stoppt Europa die Privilegierung der freien Wohlfahrtspflege? TuP, 3, 59 ff.
- 35
Als aktuelle Zusammenfassung: Andrea Beate Müller (2004). Der steinige Weg der Agenda 2010. Eine Zwischenbilanz. TuP, 4, 54 ff. (mit einem Überblick aller bisherigen Sozialreformen auf S. 58 f.).
- 36
Meinhard Miegel (2002). Die deformierte Gesellschaft. Wie die Deutschen ihre Wirklichkeit verdrängen (S. 286). München.
- 37
Christoph Butterwegge (2003). Die neuen Rahmenbedingungen der Sozialpolitik und ihre Folgen für die Soziale Arbeit. Sozialmagazin, 10, 35 ff., 42.
- 38
Rolf G. Heinze & Christoph Strunck (2003). Der steinige Weg in die Dienstleistungsgesellschaft – Strategien für neue Beschäftigungsfelder. TuP, 4, 10 ff. (mit inzwischen fast vertrauten Formeln: Triebkräfte für die beschäftigungsintensiven Wachstumsbranchen, demographischer Wandel, sozial-kulturelle Veränderungen, technologischer Fortschritt, Konsumenteninteresse, Lebensqualität, Modernisierungsstrategien im Beschäftigungssystem, aktivierende Reformen in einer schwerfälligen Republik).

Thomas Rauschenbach

Das Recht – Schubkraft der Sozialen Arbeit?*

Die Gesellschaftstheoretiker, mögen sie Talcott Parsons, Jürgen Habermas oder Niklas Luhmann heißen, sind sich allesamt einig, dass Recht ein gesellschaftliches Steuerungsmedium ist. Recht, so etwa die Analyse von Habermas¹, ist in den modernen Gesellschaften neben dem Geld jenes Medium, mit dem große gesellschaftliche Teilbereiche und Sektoren – allen voran das Verwaltungssystem, also Staat und Politik – ihr eigenes Handeln koordinieren und steuern. Recht legitimiert oder sanktioniert nicht nur Handeln, steuert, regelt, beeinflusst nicht nur Entscheidungen und Verfahren, sondern es sichert und verhindert zugleich entsprechende individuelle Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, und es sichert und limitiert deren Grund- und Freiheitsrechte. Luhmann hat bereits vor dreißig Jahren im Zusammenhang mit der Analyse des Helfens im gesellschaftlichen Wandel darauf hingewiesen, dass gegenüber der praktizierten Nächstenliebe des barmherzigen Samariters aus Mitleid, Mitmenschlichkeit oder Pflichtbewusstsein und im Gestus der persönlichen Hilfe von Mensch zu Mensch in vormodernen Gesellschaften ein entscheidender Vorteil des modernen Sozialstaates die durch Recht ermöglichte anonyme und abstrakte Erwartbarkeit von Hilfe liegt. „Damit wird Hilfe in nie zuvor erreichter Weise eine zuverlässig erwartbare Leistung, gleichsam Sicherheitshorizont des täglichen Lebens auf unbegrenzte Zeit in den sachlichen Grenzen der Organisationsprogramme.“² Diese Erwartbarkeit kommt eben nicht durch familiale Bande, durch eine normativ geprägte Fürsorglichkeit oder durch eine spezifische Form der

* Aktualisierte Fassung eines Vortrages, gehalten am 26. September 2003 im Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik e.V. (ISS) in Frankfurt am Main aus Anlass des fünfundzwanzigjährigen Jubiläums des „Frankfurter Kommentars“. Erschienen in der Vortragsfassung unter dem Titel „Fortschritt durch Recht?“ in: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 7+8/2004.

Vergemeinschaftung („Brüder im Geiste“) zustande, sondern zuallererst durch die zukunftsverbindliche Normierungskraft von Recht. Deshalb sind die Festlegung und Änderung von zukunfts wirksamen Gesetzen, wie etwa die jüngere Debatte um die Altersvorsorge zeigt, so wichtig und zugleich so ambivalent. Sie sollen Zukunft einerseits erwartbar machen, andererseits nähren die gegenwärtigen Bemühungen den Generalverdacht, dass die wohl unvermeidlichen Gesetzesänderungen auch künftig Unsicherheit bedeuten, da man Gesetze eben nicht nur hier und heute, sondern auch in Zukunft jederzeit ändern kann und damit Erwartbarkeit wieder zur Disposition gestellt wird. Recht hat demzufolge ganz unterschiedliche Facetten. Es schafft im günstigen Fall ein gewisses Maß an Sicherheit und Erwartbarkeit, es kann aber auch als bedrohlich wahrgenommen werden und als Herrschaftsinstrument fungieren, denkt man an den legendären Spruch der Achtundsechziger: „Das Recht sitzt im Auge der Herrschenden.“ Es legitimiert und regelt vielfältige öffentliche Handlungssequenzen,⁵ es ist in den modernen Gegenwartsgesellschaften aber auch, wie eingangs gesagt, neben Geld längst zu einem unverzichtbaren Steuerungsmedium geworden. Von Franz-Xaver Kaufmann wurde dies für den Bereich der Sozialpolitik und der sozialen Dienstleistungen klug und richtig ergänzt um die sozialstaatlichen Interventionsformen der so genannten ökologischen und der pädagogischen Intervention, also durch Einwirkung auf Situationen oder auf Personen.⁴

In diesem Beitrag steht jedoch eine ganz andere Seite von Recht im Mittelpunkt der Beobachtung, nämlich die Frage des Fortschrittes durch Recht. Dies geschieht aus einer nichtjuristischen Perspektive, in der eher die fachliche und wissenschaftliche Diskussion um die Praxis der Sozialen Dienste und der Jugendhilfe im Mittelpunkt stehen und von da her die Auswirkungen des Rechtes beobachtet werden. Im Folgenden wird die Generalfrage „Fortschritt durch Recht?“ in den Dreischritt „Veränderung durch Recht?“, „Wachstum durch Recht?“, „Fortschritt durch Recht?“ und damit in eine historische, eine quantitative und eine qualitative Dimension untergliedert, bevor dann nach der möglichen „aktiven Täterschaft“ des Mediums Recht, also nach seiner faktischen Wirkung, gefragt wird. Dabei bildet die bundesdeutsche Kinder- und Jugendhilfe den Referenzrahmen, damit die dahinter liegende generelle Thematik der dynamisierenden Funktion von Recht in modernen Gesellschaften überschaubar bleibt.

Veränderung durch Recht? Historische Beobachtungen

Eine erste empirische Annäherung an das Thema Fortschritt durch Recht? ist die schlichte Frage nach identifizierbaren Veränderungen, Unterschieden und Entwicklungen durch das Recht, ist also die Frage nach einem Vorher-nachher-Vergleich. Blickt man deshalb von heute auf die Anfänge der Jugendhilfe zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts zurück, so lässt sich zunächst unschwer feststellen, dass seitdem gravierende Veränderungen in diesem Feld stattgefunden haben. Abgesehen davon, dass es zu dieser Zeit den Begriff „Jugendhilfe“ selbst nicht gab – und schon gar nicht den der Kinder- und Jugendhilfe –, war das meiste von dem, was die heutige Jugendhilfe kennzeichnet, damals noch nicht oder allenfalls in Ansätzen vorhanden. Dies lässt sich schon rein assoziativ an wenigen Beispielen verdeutlichen:

- Von Jugendämtern, dem organisatorischen Herzstück der heutigen Jugendhilfe, war zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts noch so gut wie nichts zu sehen. Erst kurz vor dem Ersten Weltkrieg errichteten vereinzelte Städte – Mainz, Hamburg, Magdeburg, Breslau, Lübeck – auf freiwilliger Basis ein Amt für Jugend.⁵
- Anfang des letzten Jahrhunderts etablierte sich nur langsam und zerstreut eine Jugendfürsorge im Muster einer eher kontrollierend-repressiven Anstaltserziehung, die mit der heutigen Jugendsozialarbeit und den modernen Angeboten der Hilfen zur Erziehung wenig gemein hat.⁶
- Die Elementarerziehung schwankte zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts noch zwischen einer nur schwach ausgeprägten Kindergartenpädagogik und einer fürsorglichen Tradition der Kinderbewahranstalten für Kinder arbeitender Mütter aus unterprivilegierten Schichten.⁷
- Eine kurz aufflackernde Jugendbewegung, sich nach und nach etablierende Jugendverbände sowie eine mit den ersten Jugendpflegeerklassen langsam in Gang kommende öffentliche Jugendpflege waren noch weit entfernt von dem, was heute unter einer modernen Jugendarbeit verstanden wird.⁸

- Und die Wissenschaft hatte sich mit dem Thema Jugendhilfe nicht beziehungsweise ab den 1920er-Jahren allenfalls am Rande und in ersten Ansätzen auseinander gesetzt.⁹

Wie aber war es rechtlich um die Jugendhilfe bestellt? Auch in dieser Hinsicht war Anfang des letzten Jahrhunderts kaum eine Grundlage vorhanden, auch hier lassen sich fundamentale Veränderungen beobachten. Sieht man einmal von den ersten Jugendpflegeerlassen ab, die im Laufe des ersten Jahrzehntes in Kraft traten und erste Konturen einer Jugendpflege erahnen ließen,¹⁰ dann bewegte sich vieles von dem, was damals an Ansätzen und Wurzeln einer Jugendhilfe vorhanden war, auf freiwilliger Basis und in einem „rechtsfreien“ Raum. Von einer institutionellen Gestalt, einem wie auch immer gearteten Gesamtgefüge der Jugendhilfe konnte in dieser Phase noch nicht die Rede sein. Dies sollte sich erst mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) ändern. Aber nicht nur in dieser frühen Phase lassen sich Veränderungen ausmachen. Macht man beispielsweise einen großen Sprung durch die Geschichte in die 1970er-Jahre, also die Jahre der Entstehung des ersten „Frankfurter Kommentars“, so sind selbst zwischen dieser Zeit und der heutigen Situation erhebliche Differenzen festzustellen. Auch hier nur einige ausgewählte Beispiele:

- Viele Arbeitsfelder und Konzepte der heutigen Kinder- und Jugendhilfe waren damals noch nicht einmal bekannt, geschweige denn gesetztes Recht, seien es im Rahmen der Hilfen zur Erziehung die Sozialpädagogische Familienhilfe, die Tagesgruppen, die Erziehungsstellen oder die individuelle sozialpädagogische Einzelbetreuung, seien es bei der Kindertagesbetreuung die Tagesmütter, die altersgemischten und integrativen Gruppen oder seien es im Rahmen der Jugendsozialarbeit die Straßensozialarbeit, die Schulsozialarbeit oder die Drogenberatungsstellen.
- Der Kindergarten wurde in der Öffentlichkeit vielfach vor allem unter der Prämisse der Betreuung und der zu vermeidenden Ersatzerziehung von Kindern berufstätiger oder unterprivilegierter Eltern wahrgenommen und ansonsten heftig ideologisch bekämpft – dies galt erst recht für die Kinderkrippen, also die Betreuung der unter Dreijährigen.

- Die Geburt eines nichtehelichen Kindes war gesellschaftlich noch so negativ belastet, dass sie automatisch die Bestellung einer Amtsvormundschaft zur Folge hatte.
- Die Jugendfürsorge und damit die Sorge um prekäre Erziehungsverhältnisse bestand immer noch aus den beiden Strängen der Fürsorgeerziehung (FE) und der freiwilligen Erziehungshilfe (FEH) und erwachte erst langsam und angestoßen durch die Heimkampagne aus der Erstarrung einer tendenziell entmündigenden Anstaltserziehung.
- Die Zuständigkeit für die Jugendhilfe war noch zwischen örtlichem und überörtlichem öffentlichem Träger aufgeteilt, was vor allem aus finanziellen Gründen zu permanenten Verschiebestrategien führte.
- Die zu dieser Zeit noch allorts verbreitete Familienfürsorge basierte in ihrem Selbstverständnis fast durchgängig auf der Trennung von Innen- und Außendienst.
- Von Jugendhilfeplanung, Gender-Mainstreaming, Datenschutz, Hilfeplanverfahren, Qualitätsentwicklung und dergleichen war meist noch nicht einmal ein Silberstreif am Horizont zu erkennen.
- Und eine beginnende wissenschaftliche Auseinandersetzung mit der Praxis der Jugendhilfe erschöpfte sich zunächst einmal in beißender Kritik an positivistischer Theorie beziehungsweise mit aufklärerischer Absicht in der Skandalisierung der repressiven Strukturen und der bestehenden Verhältnisse.

Vieles hat sich seither verändert in den Angeboten, in den Formen, in den Köpfen, auf dem Papier. Eine nunmehr nahe liegende Vermutung dieser ersten Beobachtungen könnte demnach lauten, dass die hier sichtbar werdenden Veränderungen in ganz zentraler Weise mit den Entwicklungsschüben in der Rechtsentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe zusammenhängen. So stellt das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz mit seiner Verabschiedung 1922 und seinem In-Kraft-Treten 1924 trotz aller nachträglichen Abstriche sicherlich einen der markantesten und bedeutsamsten Meilensteine in der Etablierung der heu-

tigen Kinder- und Jugendhilfe dar. Ablesbar wird diese Zäsur zum Beispiel an dem faktisch unaufhaltsamen Anstieg der Jugendämter. Auch wenn im RJWG die Pflicht zur Errichtung von Jugendämtern aus Kostengründen letztlich nicht rechtsverbindlich wurde, so waren die Signale für einen institutionellen Auf- und Ausbau der kommunalen Jugendhilfe oder allgemeiner für die organisatorische Entfaltung der gesamten Jugendhilfe dennoch auf Grün gestellt. Der sich herausbildende Sozialstaat begann sich nun auch der Jugendwohlfahrt – der Jugendfürsorge und der Jugendpflege – anzunehmen und diese verantwortlich zu organisieren. Und die Jugendhilfe beziehungsweise Jugendwohlfahrt wurde in diesem Zusammenhang erstmalig zu einem eigenständigen und gesetzlich geregelten Bestandteil des Sozialstaates. Mit der Verabschiedung des RJWG wurde die erste rechtliche Grundlage geschaffen, die weit mehr als vieles andere zum Fundament einer sich langsam konturierenden Jugendhilfe werden sollte.

Nach dem Zweiten Weltkrieg haben die Novellierungen des Jugendwohlfahrtsgesetzes entscheidenden Einfluss auf die Stabilisierung und Ausformung der Jugendhilfe genommen. So wurden 1953 im Rahmen der Novellierung des RJWG die Errichtung von Jugendämtern zu einer rechtsverbindlichen Aufgabe der Kommunen und die bisher außer Kraft gesetzten Regelungen der Jugendpflege zu einem festen Bestandteil der Jugendhilfe und zur Aufgabe der Jugendämter. Die Novellierung von 1961 führte – neben der Umbenennung zum Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) – tendenziell unterstützende Elemente, wie zum Beispiel die Freiwillige Erziehungshilfe, rechtsverbindlich in eine sonst nach wie vor ordnungspolitisch agierende und eingriffsorientierte Jugendhilfe ein.¹¹ Danach dauerte es fast zwanzig Jahre, bis das Projekt eines neuen Jugendhilfegesetzes – dessen unendliche Geschichte der Frankfurter Kommentar mit mehreren Auflagen begleiten sollte¹² – Wirklichkeit wurde.

Gesetze haben, dies lässt sich als eine erste bilanzierende Annahme festhalten, entscheidend dazu beigetragen, dass die Jugendhilfe in den letzten hundert, fünfzig und fünfundzwanzig Jahren gewaltige Veränderungen zu verzeichnen hat. So haben das RJWG, das JWG und das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) jeweils zu ihrer Zeit grundlegende Veränderungen der Jugendhilfe festgeschrieben und verbindlich gemacht, auch

wenn damit noch nichts über die quantitative oder qualitative Seite dieser Veränderungen gesagt und auch noch nicht erwiesen ist, dass das Medium Recht dabei die entscheidende Triebfeder war.

Wachstum durch Recht? Quantitative Beobachtungen

In der Vorbemerkung zur ersten Auflage des Frankfurter Kommentars im Jahr 1978, damals noch zum JWG, hieß es: „Dieser Kommentar erscheint zu einer Zeit, da wieder einmal lebhaft über ein neues Jugendhilferecht diskutiert wird.“¹³ In diese Diskussion mischte sich auch der damals gerade zum neuen bayerischen Ministerpräsidenten ernannte Franz Josef Strauß ein, der schon zuvor mehrfach aufgrund seiner markigen Worte und seiner umstrittenen Taten aufgefallen war: „Wenn ich daran denke, dass 1.200 Jugendsozialstationen mit 12.000 Helfern, die ja durch dieses Gesetz geschaffen werden sollen, entstehen würden: Ja, wir müssen ja unseren Verstand verloren haben. Das ist der permanente Eingriff in die Familie, auch in die intakte Familie. Das ist ja die Schaffung ganzer Armeen von Sozialarbeitern, die ein ganz anderes Gesellschaftsbild haben als wir.“¹⁴ Auch wenn der von Strauß durch Rechtssetzung befürchtete Zusammenbruch der Gesellschaft ebenso ausgeblieben ist wie die prophezeite Zerstörung der intakten Familie durch die Jugendhilfe, so muss es dieser im Nachhinein doch geradezu schmeicheln, welche Macht und Bedeutung der streitbare Ministerpräsident ihr und dem Recht unterstellt und zugetraut hat. Dass sein quantitativ beschworenes Horrorszenario in puncto Personalwachstum aber binnen weniger Jahre um ein Vielfaches überschritten werden sollte, hat sich damals wohl niemand so recht vorstellen können. Strauß hat demnach nicht nur die vermeintlich revolutionäre Macht von zwölftausend Sozialarbeiterinnen und Sozialarbeitern überschätzt, er hat zugleich die quantitativen Entwicklungen der Jugendhilfe völlig unterschätzt: Seit langem bereits werden die „Armeen von Helfern“ nicht mehr in Tausenden, sondern in Zehn- und Hunderttausenden gezählt.¹⁵ Wie sich die Lage mit Blick auf die zahlenmäßige Entwicklung der Jugendhilfe darstellt, zeigen drei exemplarische Hinweise zu den Themenbereichen Personal, Ausgaben und Leistungen.

Expansion des Personals

Seit den Anfängen des zwanzigsten Jahrhunderts ist der Personalbestand im Sozialwesen kontinuierlich gewachsen. Der Anstieg der sozialen Berufe von einst dreißigtausend Erwerbstätigen in den 1920er-Jahren bis zur Gegenwart mit nunmehr knapp einer Million Erwerbstätigen in den alten Bundesländern beziehungsweise 1,25 Millionen Erwerbstätigen bundesweit stellt eine gewaltige personelle Expansion dar, die zu einem erheblichen Teil auch der Kinder- und Jugendhilfe zugute gekommen ist. Ende 2002 arbeiteten hier insgesamt 570 000 Menschen. Angesichts dieser zahlenmäßigen Veränderungen ist man aus heutiger Sicht fast geneigt zu sagen, dass es vor hundert Jahren eigentlich keine wahrnehmbare berufliche Sozialarbeit gab. Dieses starke Wachstum gilt aber auch für die letzten dreißig Jahre. So wurden im Jahr 1974, dem ersten Messzeitpunkt der „neuen Zeitrechnung“, rund 220 000 beschäftigte Personen in der westdeutschen Jugendhilfe gezählt, während Ende 2002 etwa 466 000 Beschäftigte im früheren Bundesgebiet (inklusive Berlin) tätig waren. Auch dies belegt den großen Wandel der Jugendhilfe seit den 1970er-Jahren. Unterteilt man diese Wachstumsperiode indessen in die Zeit vor und die nach 1990, dann zeigt sich – und dies ist wiederum ein wichtiges Indiz für die Relevanz des Rechtes –, dass in den sechzehn Jahren bis 1990 ein Zuwachs von 114 000 Personen und in den ersten acht Jahren nach Einführung des KJHG, also in der Hälfte der Zeit, allein im Westen mit rund 113 000 Personen ein nahezu vergleichbares Wachstum und damit ein deutlich stärkerer Zuwachs zu verzeichnen waren, was nicht zuletzt auf die Einführung des KJHG zurückzuführen sein dürfte.¹⁶

Wachsende Ausgaben

Diese Entwicklung korrespondiert erwartungsgemäß mit einem zweiten Indikator, den finanziellen Aufwendungen für die Jugendhilfe. Die Gesamtausgaben der örtlichen und überörtlichen Jugendwohlfahrtsbehörden sind in der Bundesrepublik zwischen 1970 und 1990 (ab 1987 einschließlich der Gemeinden ohne eigenes Jugendamt) von 736 Millionen Euro auf 5,6 Milliarden Euro und damit immerhin um das Siebenfache gestiegen (ohne Preisbereinigung). Mit Einführung des KJHG wurden die Ausgaben und Einnahmen für die Kinder- und Jugendhilfe erheb-

lich differenzierter erhoben. Auf dieser Basis beliefen sich die KJHG-bezogenen Ausgaben für die Kinder- und Jugendhilfe im Jahr 1992 (für 1991 liegen keine zuverlässigen Daten vor) für die alten Bundesländer einschließlich Berlin Ost auf 9,5 Milliarden Euro und stiegen bis 2002 auf 16,5 Milliarden Euro an; zuletzt waren es bundesweit knapp 20,2 Milliarden Euro.¹⁷ Auch wenn dieser Anstieg auf den ersten Blick gewaltig erscheinen mag, muss doch beachtet werden, dass das Statistische Bundesamt seit Mitte der 1970er-Jahre von einer durchschnittlichen Inflationsrate von drei bis dreieinhalb Prozent und damit bis heute von einer Verdoppelung des Verbraucherpreisindex ausgeht; demzufolge relativiert sich zumindest die Dramatik der Ausgabensteigerung ein wenig. Viel entscheidender aber ist, dass zeitgleich eine erhebliche Aufgabenentwicklung und Angebotsausweitung stattgefunden haben, die ins Verhältnis gesetzt werden müssen zum Kostenanstieg. Dadurch stellt sich die Lage aber deutlich anders dar, denn eine Menge an Plätzen, Diensten und Maßnahmen in der Jugendhilfe ist erst seit den 1970er-Jahren neu hinzugekommen. Schließlich haben auch Prozesse der Verfachlichung und Professionalisierung einer insgesamt wachsenden und wichtiger werdenden Jugendhilfe, also Qualitätsentwicklung und Qualitätssteigerung, eine Verteuerung des Produktes Jugendhilfe bewirkt. Welche der drei Faktoren allerdings den unübersehbaren Kostenanstieg der Kinder- und Jugendhilfe letzten Endes in welchem Umfang bedingt hat, wäre eine eigene Untersuchung wert.¹⁸

Zunahme des Leistungsangebotes

Ein dritter Wachstumsbefund lässt sich schließlich anhand der Zunahme der Leistungsangebote, am prägnantesten an der Entwicklungsdynamik bei der Versorgung mit Kindergartenplätzen nachzeichnen. So lag die Versorgungsquote der altersentsprechenden Bevölkerung zu Anfang des zwanzigsten Jahrhunderts vielleicht bei bis zu zehn Prozent, genaue Daten hierfür liegen nicht vor. Und sechzig bis siebzig Jahre später, im Jahr 1970, betrug der Versorgungsgrad etwa dreißig Prozent, um dann bis Mitte der 1980er-Jahre auf zirka sechsundsechzig Prozent anzusteigen. Nach Einführung des KJHG beziehungsweise der nachträglichen Verankerung des Rechtsanspruches in das Gesetz im Jahr 1992 stieg die Quote in den alten Bundesländern schließlich bis Ende 2002 auf achtundachtzig Prozent

der Drei- bis Sechseinhalbjährigen. Diese Entwicklung – von dreiBig auf fast neunzig Prozent Plätze für Kinder im Alter ab drei Jahren bis zur Schulpflicht in rund dreiBig Jahren – zeigt nicht nur nachdrücklich das Ausmaß der Expansion und des Wachstums, sondern macht deutlich, in welchem Maße sich hinter der Kosten- und Personalentwicklung zuallererst eine Ausweitung des Leistungsumfanges verbirgt.¹⁹

So weit die exemplarischen Hinweise zu den zahlenmäßigen Entwicklungen der Jugendhilfe. Auch wenn das Medium Recht nicht in jedem Fall und über die ganze Zeit hinweg alleiniger beziehungsweise primärer Grund dieser Wachstumsschübe gewesen sein mag, so lässt sich insbesondere am Beispiel der Kinderbetreuung zeigen, wie Gesetzgebung und Verbürgung von Rechten nicht nur zu Stabilisierung, sondern auch zu Ausbau und zusätzlicher Dynamik führen kann: In den 1990er-Jahren lag das Durchschnittswachstum an neu hinzukommenden Platzangeboten in der Kinderbetreuung der alten Bundesländer bei rund achtzigtausend Plätzen pro Jahr, in den 1980er-Jahren hingegen bei nur knapp vierzehntausend Plätzen. Dass in diesem Kontext rechtliche Normierungen auch Wachstum beziehungsweise Ausgabenanstieg in puncto Finanzen nach sich ziehen können, zeigen nicht zuletzt die derzeitigen Bemühungen, aus Kostengründen bestimmte Bereiche, wie zum Beispiel die Hilfen für junge Volljährige oder Leistungen nach § 35 a SGB VIII, zu limitieren beziehungsweise aus dem Leistungskatalog des KJHG wieder herauszunehmen.

Die Expansion der Jugendhilfe zeigt für die Frage nach Wachstum durch Recht ein Dreifaches: Mit ihrer flächen-, wiewohl nicht unbedingt auch bedarfsdeckenden Verbreitung ist die Kinder- und Jugendhilfe zu einem Angebot für alle Bedarfsfälle geworden, das nicht nur in einigen Regionen oder Einzelfällen zur Verfügung steht. Zweitens kann Wachstum nicht einfach nur als Erfolg oder Verbesserung verbucht werden, da es in aller Regel mit vermehrten Kosten, steigenden sozialstaatlichen Transfers und erhöhten Versicherungsleistungen, Steuern und Lohnnebenkosten einhergeht. Erst wenn man die zugleich wachsende Leistungsbreite und Versorgungsdichte und die durch Qualitätsentwicklung verbesserte Dienstleistung sichtbar macht, lässt sich die Ausweitung von Angebot und Nachfrage nachvollziehen und der steigende Mehrwert erkennen. Und schließ-

lich kann Wachstum verstanden werden als Ausdruck einer fundamental veränderten Bedeutung der Kinder- und Jugendhilfe oder allgemeiner der sozialen Dienste am Menschen. Als besondere Form einer Vertrauensdienstleistung bewegt sie sich zwischen einer advokatorischen Rolle für die Sprachlosen, „Mühsamen und Beladenen“, mit der sie die sozialen Schattenseiten der Gesellschaft widerspiegelt, und dem zunehmenden Handlungsbedarf für das „Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung“²⁰.

Sind mit diesem Durchgang durch die quantitative Entwicklung zumindest Elemente des Ausbaues und des Wachstums beschrieben und diese in eine lose Beziehung zur Entwicklung des Jugendhilferechtes gesetzt, so ist damit aber immer noch nichts zwingend über die Frage des Fortschrittes gesagt.

Fortschritt durch Recht? Qualitative Beobachtungen

Man kann, wie gezeigt, relativ leicht schlichte Veränderungen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe beziehungsweise im gesamten Sozialwesen in einem historischen Zeitvergleich plausibilisieren, man kann ebenso unschwer eine quantitative Ausweitung der Jugendhilfe konstatieren. Schwieriger wird es allerdings, wenn man nach den inhaltlichen Indizien des Fortschrittes fragt. Im Kern impliziert diese Frage zwei Folgefragen, die es zunächst zu beantworten gilt: zum einen die Frage, was Fortschritt ist, und zum anderen die Frage, wer Fortschritt definiert. Während man zur Beantwortung der ersten Frage vorschlagen kann, Fortschritt als eine qualitative Verbesserung zu operationalisieren, muss man bei der zweiten Frage nüchtern konstatieren, dass die Feststellung qualitativer Verbesserungen letztlich auf den Standpunkt und die Bewertungsmaßstäbe der Betrachterinnen und Betrachter verwiesen bleibt. Anders formuliert: Neue rechtliche Regelungen, neue Leistungen, neue Verfahrensvorschläge müssen nicht von allen als eine qualitative Weiterentwicklung und als ein spürbarer Schritt nach vorne betrachtet werden.

Deshalb war zum Beispiel das Echo nach der Verabschiedung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes durchaus geteilt, und deswegen haben Johannes Münster und viele andere eingedenk des Tatbestandes, dass nach einer so langen Phase der Diskus-

sion und des Umbaues des Jugendhilferechtes am Ende die durch das damals neu vorgelegte KJHG zu erzielenden Verbesserungen geringer als erhofft ausfielen, dieses zunächst einigermaßen verhalten beurteilt.²¹ Aber, und das ist fast wichtiger, solange darüber gestritten wird, ob eine gesetzliche Regelung und ein neuer Leistungsparagraf tatsächlich eine Verbesserung darstellen, scheint es einen impliziten oder expliziten Maßstab außerhalb des Rechtes zu geben. Und der heißt beispielsweise Fachlichkeit, fachliche Standards oder professionelles Wissen. Mit anderen Worten: Nur durch einen fachlichen Diskurs, durch externe Beobachtung, durch fachliche Eckwerte und Strukturmaximen, durch fachliche Standards und durch forschungsbaasierte Beobachtungen jenseits rechtlicher Vorgaben lassen sich überhaupt gesetzesunabhängige Einschätzungen und Urteile formulieren.

In diesem Zusammenhang drängen sich zwei Beobachtungen auf: Erstens zeigt sich im Nachhinein eine relative Distanzlosigkeit der Fachwelt in den frühen 1990er-Jahren zum damals neuen KJHG. Bisweilen schien es in der Folgezeit so, als wäre das KJHG selbst zu einem fachlichen Absolutmaßstab mutiert, als würden fachliche Eckwerte außerhalb des KJHG gar nicht mehr existieren. Das Gesetz wurde bisweilen, etwas zugespitzt formuliert, zu einer Art Theorieersatz für die Kinder- und Jugendhilfe, zu einem Koordinatensystem, das damit in der Gefahr stand, keine Hinterbühne, keinen externen Bezugspunkt mehr zu haben. Auf Fragen wie: Was ist Kinder- und Jugendhilfe, was macht sie? kam als Standardantwort: „Schauen wir doch ins Gesetz!“ Dass Walter Hornstein im Kontext der Philosophie des KJHG von einer „Sozialpädagogisierung des Rechts“ sprach, könnte ein Beleg für die Vermutung sein, das neue KJHG habe 1990 den damals aktuellen „Geist der Fachwelt“ doch gut zum Ausdruck gebracht.²² Zweitens fällt – zumindest einem regelmäßigen Beobachter aus dem Elfenbeinturm der Wissenschaft – der Befund nach wie vor fehlender empirischer Forschung in dieser Hinsicht auf. Es gibt keine Studie, die den Fortschritt durch Recht untersucht hat.

Wenn man unabhängig von diesen Hinweisen zur Genese von Beurteilungskriterien einer fachlichen Weiterentwicklung im Sinne einer qualitativen Verbesserung dennoch die Frage nach dem Fortschritt zu beantworten versucht, so kann man im Lich-

te eines „sozialpädagogischen Blickes“ vermutlich eine ganze Reihe von Verbesserungen ausmachen: Leistungsverbesserungen für die Personensorgeberechtigten und ihre Kinder, also ein materieller Zugewinn durch das KJHG (zum Beispiel Rechtsanspruch mit mehr Betreuungsplätzen, Ausbau und Diversifizierung der Erziehungshilfen, Hilfen für junge Volljährige), Verfahrensverbesserungen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe (zum Beispiel Hilfeplanverfahren, Datenschutz, Hilfeplanung), aber auch Zugewinne für die Leistungsanbieter (zum Beispiel Besserstellung von Initiativen, Einführung von Arbeitsgemeinschaften gemäß § 78 SGB VIII oder zuletzt die Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 a bis g SGB VIII) und schließlich deutliche Qualitätsgewinne – und indirekt auch Statusgewinne – für die Jugendhilfe durch einen Anstieg der Fachlichkeit, also durch eine Verfachlichung, Akademisierung und Professionalisierung der Personalstruktur.²⁵

Dies alles mag man als Verbesserungen ansehen. Dennoch beschleicht einen aber das Gefühl – und dies geht vermutlich bisweilen auch der Politik und der Öffentlichkeit ähnlich –, dass manchmal nicht ganz so sicher zu sein scheint, für wen dies unter dem Strich tatsächlich eine Verbesserung ist: für die Nachfrager, also die Adressatinnen und Adressaten, oder für die Anbieter, sprich die Träger und Institutionen der Kinder- und Jugendhilfe. Es gilt also zu unterscheiden, ob es sich um mögliche Fortschritte im Sinne und Interesse von Organisationen und Trägern oder aber um Fortschritte im Sinne vermehrter materieller Rechte von Adressatinnen und Adressaten handelt, und nicht vorschnell Synchronität zwischen beiden Ebenen anzunehmen. Ähnliches gilt auch für die Regelung der Rechtsstellung der Initiativen oder die Verpflichtung zu Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach § 78 a bis g SGB VIII, die ebenfalls zu unterschiedlichem „Fortschrittsempfinden“ bei den Verantwortlichen führen können, obgleich sie in puncto Fortschritt für die Adressatinnen und Adressaten möglicherweise fachlich gar nicht zu bewerten sind. Gleichzeitig können aber auch neue personengebundene Regelungen, wie zum Beispiel das Hilfeplanverfahren nach § 36 SGB VIII, zuallererst als Fortschritt für Adressatinnen und Adressaten im Sinne von aktiver Einbindung in Entscheidungsprozesse angesehen werden. Es besteht bei der Beantwortung der Frage nach dem Fortschritt jedenfalls die Gefahr, dass die Beobachterinnen und Beobach-

ter wöhnen, die Dinge mit den Augen der Adressatinnen und Adressaten zu sehen, also in ihrem Namen zu argumentieren, eigentlich aber die Interessen der Träger und Anbieter von Leistungen im Blick haben. Diese Anfälligkeit sollte man zumindest im Auge behalten und sich am Ende nicht wundern, wenn Politik und Öffentlichkeit der Kinder- und Jugendhilfe eine solche eigeninteressierte Position unterstellen.

Auch das Gesetz selber setzt dem Fortschritt Grenzen. Zum einen überwiegen in ihm die Kann- und Sollvorschriften, die teilweise als rein symbolische, für den Ernstfall vergleichsweise wertlose Politik kritisiert wurden, teilweise allerdings auch in ihrer Rechtsverbindlichkeit unterschätzt worden sind. Das Kinder- und Jugendhilfegesetz gibt in diesen weichen Vorschriften, aber auch bei den Mussleistungen und Rechtsansprüchen kaum inhaltliche Standards, kaum rechtsverbindliche Normen, kaum Mindeststandards vor. Zum anderen ist das KJHG eine Mixtur aus materiellen Adressatenleistungen, Anbietergarantien und konzeptionellen Verfahrensregeln. Ein jeweils konstatierte Fortschritt in einem dieser drei Bereiche bedeutet nicht automatisch auch Fortschritt, also Verbesserung in einem der beiden anderen Bereiche: Die Synchronitätsannahme einer gemeinsamen Win-Win-Situation für die Träger und die Betroffenen ist keineswegs zwingend.

Bei allen Einschränkungen und bei aller Unbestimmtheit bleibt als Fazit des KJHG jedoch: Das Gesetz eröffnet auch fast eineinhalb Jahrzehnte nach seiner Verabschiedung mehr innovative Gestaltungsmöglichkeiten, als bislang realisiert worden sind; und so kann man vielleicht doch von einem zumindest fortschrittlichen Geist des KJHG sprechen, dessen faktische Wirkung bislang allerdings wenig überprüft worden ist.

Schubkräfte des Fortschrittes. Mögliche Ursachen von Wirkungen

Es bleibt, in dem skizzierten Dreischritt von Veränderung – Wachstum – Fortschritt schließlich die Rolle des Rechtes selbst noch einmal präziser zu bestimmen. Wurde in der bisherigen Argumentation die Nähe von fachlichen Schüben, quantitativen und qualitativen Entwicklungen innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe mit den entsprechenden Rechtsentwicklungen in

Verbindung gebracht (RJWG – JWG – KJHG), so ist keineswegs empirisch eindeutig und ausschließlich zu formulieren, dass das Recht der alleinige oder zumindest entscheidende Impuls für Fortschritte in der Kinder- und Jugendhilfe war. Denn es gibt sicherlich weitere Einflussgrößen, die alle ihren Sinn und ihren Stellenwert für nachweisbare Veränderungen in der Kinder- und Jugendhilfe haben und als mögliche Impulsgeber in Betracht kommen. Dass das Recht nicht allein der Motor sein kann, zeigt sich schon daran, dass trotz eines zwanzigjährigen Ausbleibens einer Reform des JWG in den 1960er- bis 1980er-Jahren kein fachlicher Stillstand eingetreten ist, dass es also, vereinfacht formuliert, auch noch andere Motoren für einen Wandel geben muss. Recht allein genügt nicht, Recht allein kann nicht die entscheidende Triebfeder für Veränderungen sein. Eine solche Annahme würde unter anderem in sträflicher Weise die vielfältigen Entwicklungsschübe einer sozialpädagogischen Praxis, die fachlichen Diskussionen oder auch die spätestens in den 1970er-Jahren einsetzende wissenschaftliche Beschäftigung mit dem Thema Jugendhilfe vernachlässigen und unterschätzen.

So lassen sich zumindest drei weitere Triebwerke identifizieren: Geld, Fachlichkeit und soziale Bewegungen beziehungsweise Öffentlichkeiten. Eingangs wurde darauf hingewiesen, dass Geld und Recht in Kombination die Medien schlechthin sind, die die modernen Gesellschaften prägen und steuern. Dies zeigt sich einmal mehr an den seit Jahren von den Ländern und Gemeinden ausgehenden Bemühungen einer Veränderung des KJHG, die im Kern nicht fachlich, sondern zuallererst monetär induziert sind. Und im Horizont der Debatte um die „Ökonomisierung des Sozialen“ besteht insoweit die Gefahr, dass Geld gegenüber Recht die hegemoniale Macht auch im Verwaltungssystem und damit außerhalb des Wirtschaftssystems gewinnt.²⁴ Demgegenüber lassen sich fachlich induzierte Entwicklungen immer zugleich als Impulsgeber für neue Gesetzgebungsverfahren, aber auch als beginnende Differenzbildung und Absetzung gegenüber einem bestehenden Fachgesetz identifizieren, also beispielsweise in den 1980er-Jahren als Stichwortgeber für das anschließend zustande gekommene KJHG; hier gingen zum Beispiel Sozialpädagogische Familienhilfe, Tagesgruppen, Jugendhilfeplanung als bereits vorliegende Erfindungen der Fachpraxis in das Gesetz ein. Dies zeigt sich

in entgegengesetzter Richtung aber auch seit den 1990er-Jahren im Sinne einer beginnenden Absetzung und Differenzbildung gegenüber dem geltenden Recht, wenn es etwa um Flexible Hilfen, um die Weiterentwicklung der Kindertageseinrichtungen, um neue Anforderungen an Fachlichkeit, Evaluation und Qualitätssicherung oder neuerdings um die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe geht. Und nicht zu unterschätzen ist schließlich, dass auch die Öffentlichkeit beziehungsweise soziale Bewegungen für frischen Wind und Prozesse der Weiterentwicklung sorgen. Aus den Blütezeiten der Frauenbewegung ist diese Wirkung ebenso vertraut²⁵ wie aus öffentlichen Debatten. Insoweit darf auch die moralische Wirkkraft allgemeiner, öffentlicher Skandalisierung nicht unterschätzt werden, denkt man etwa an die Debatten um rechte Gewalt in den 1990er-Jahren und die anschließenden Modellprogramme der Bundesregierung, an die Debatten um häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder oder an die nachträgliche Einfügung des Kindergartenrechtsanspruches in das KJHG durch entsprechende Kompromisse außerhalb der Fachwelt und des Fachgesetzes.

In der Summe heißt das, dass hier ein bisweilen unentwirrbares Zusammenspiel, aber auch ein zusätzlicher massiver Eigensinn aller vier Einflussbereiche hinsichtlich ihrer Wirkung auf die Weiterentwicklung und Verbesserung der Kinder- und Jugendhilfe unterstellt werden müssen. Ohne empirische Forschung wird es am Ende ungeklärt bleiben, wer denn nun genau welche Prozesse angestoßen, ausgelöst, verstärkt und letztlich stabilisiert hat. Das Recht ist vermutlich das sichtbarste Medium dieser Prozesse. So ist man rasch geneigt, ihm die Wirkungsführerschaft zuzuschreiben, was vermutlich empirisch auch nicht ganz falsch wäre. Dennoch müssten auch die anderen Einflussgrößen sehr genau mit beobachtet und untersucht werden.

Schubumkehr? Zur Zukunft des Rechtes in der Kinder- und Jugendhilfe

Da nicht alles, was in der Kinder- und Jugendhilfe verändert werden soll, ausnahmslos Gutes, also Verbesserung des Bestehenden, verheißt, ist das KJHG in seiner derzeitigen Form längst zu einer Art Schutzwall gegen fachexterne Begierden geworden, möglichst viele Leistungen der Kinder- und Jugend-

hilfe unter dem offiziellen Diktat der Finanzen wieder zur Disposition, zumindest aber unter die Entscheidungsbefugnis kommunaler oder besser jugendhilfeexterner Entscheider zu stellen. Damit wird aber auch die Frage nach der Weiterentwicklung des Rechtes wieder auf die Tagesordnung gesetzt: Im Zwiespalt zwischen einer notwendigen inhaltlich-fachlichen Veränderung und dem Verteilungskampf um gesellschaftliche Ressourcen stellt sich die interessante Frage, ob eine nicht nur marginale Veränderung des bestehenden KJHG in seiner Wirkung zu einer Weiterentwicklung oder eher zu einer Leistungsreduzierung führen würde. Empirisch wäre dies gewissermaßen der Lackmustest für die Frage, inwieweit Veränderungen des Rechtes mit positiven und/oder negativen Entwicklungsdynamiken, also Fort- und/oder Rückschritten, innerhalb der Kinder- und Jugendhilfe kausal zusammenhängen.

Ob das inzwischen im Kabinett beschlossene und demnächst in den Bundestag einzubringende „Tagesbetreuungsausbaugesetz“ (TAG) als die bislang umfangreichste Form der Veränderung des KJHG seit 1990 weitere notwendige Impulse für die Kinder- und Jugendhilfe setzen kann oder sich letztendlich doch als ein Leistungsbeschränkungsgesetz erweist, ist eine ganz andere, allein empirisch zu beantwortende Frage. Es könnte allerdings immerhin sein, dass die gesetzliche Manifestation von Leistungsangeboten und -verpflichtungen im KJHG der späten 1990er-Jahre ihren vorläufigen Höhepunkt erreicht hat und dass umgekehrt der Beginn eines bereits zu beobachtenden Abbaues an Personal, Plätzen beziehungsweise Angeboten sowie Finanzen auch mit einem Abbau der rechtlichen Normierung von Ansprüchen und Gewährleistungen einhergeht, ungeachtet dessen, wer denn dabei die Henne und wer das Ei ist.

Als soziale Regel dürfte aber für das Recht zwischen Fortschrittsmotor und -barriere in jedem Fall gelten: Je länger ein Gesetz Gültigkeit besitzt, desto mehr büßt es seine bei In-Kraft-Treten möglicherweise vorhandene innovative Substanz ein. Gesetze erneuern sich nicht von selbst, rechtliche Neuerungen müssen in einem – zumeist langwierigen – demokratischen Prozess unter Berücksichtigung verschiedener Interessen und Machtkonstellationen ausgehandelt und durchgesetzt werden. Allerdings nur wenn Recht an aktuelle Entwicklungen angepasst wird, wenn es regelmäßig einer kritischen Prüfung unterzogen wird,

hat es die Chance, ein innovatives Element zu bleiben und systematische Veränderungen anzustoßen oder zu stabilisieren. Dieses gilt beispielsweise für die Arbeitslosenversicherung oder das Wettbewerbsrecht, aber auch für die Entwicklung des Kinder- und Jugendhilferechtes. Die lange Debatte um die Reform des JWVG in den 1970er- und 1980er-Jahren, in die neue praktische Ansätze in der Sozialen Arbeit, fachliche Erkenntnisse, politisch-ideologische Diskussionen über Zielorientierungen, aber auch das Unbehagen über das bestehende Recht eingeflossen sind, belegt nachdrücklich die zwischenzeitlich längst eingetretene Erstarrung des Jugendhilferechtes. Daher bleibt die Weiterentwicklung nicht nur der Praxis, sondern auch die Anpassung, Kommentierung und Diskussion von Recht als seiner Handlungsgrundlage eine kontinuierliche Aufgabe.

In Anbetracht der unstrittig günstig verlaufenen Entwicklung einer knapp hundertjährigen Rechtsgeschichte der Jugendhilfe darf man nicht vorschnell dem sozialstaatlichen Optimismus erliegen, als würden rechtliche Veränderungen per se zu einem Fortschritt führen. Deshalb muss man im Wechselspiel mit fachlichen Debatten nach denkbaren Qualitätsverbesserungen Ausschau halten, will man nicht auf dem Status quo rechtlicher Normierungen verharren. Und vor diesem Hintergrund fallen einem durchaus Themen ein, die – jenseits der aktuell sich abzeichnenden Veränderungen durch das TAG – ein künftiges KJHG aus fachlicher Perspektive enthalten müsste. Auch hier seien nur ausgewählte Beispiele genannt, die sich unschwer vermehren ließen.

In der heutigen Debatte steht die Frage nach einem eigenständigen Bildungsauftrag der Jugendhilfe stärker denn je im Mittelpunkt. Auch wenn die Kinder- und Jugendhilfe sich als Ganzes nicht mehr unbedingt als dritte Sozialisationsinstanz begreifen mag, wären gerade in dieser Hinsicht Aussagen zu Art und Bedeutung von Bildung in der Kindertagesbetreuung, aber nicht nur dort, von Belang. Und diese Debatte müsste dann auch politisch offensiver geführt werden, will Deutschland aufgrund verfassungsmäßiger Vorgaben beispielsweise die große Herausforderung nicht einfach aussitzen, dass es in Sachen Bildung auch „auf den Anfang“ ankommt.²⁶ Auch beim Thema Fachkräfte existiert aus fachlicher Sicht über das bestehende Gesetz hinausgehender Klärungsbedarf. Genauso wie die Schule über Zugangs-

voraussetzungen für das Personal verfügt, die durch formale Qualifikationsanforderungen gesteuert werden, wäre zu klären, ob und wie Qualifikationsanforderungen auch innerhalb des KJHG rechtlich präziser geregelt werden können. Der Fachkräfteparagraf (§ 72 SGB VIII) jedenfalls scheint in dieser Hinsicht reformbedürftig, zumindest zielt die nicht endende Debatte um eine Anhebung der Erzieherinnenausbildung in diese Richtung.²⁷ Neben den in § 78 a ff. SGB VIII eingeführten Qualitätsentwicklungs-, Leistungs- und Entgeltvereinbarungen und dem Thema Evaluation von Leistungen nehmen Themen wie Controlling, Benchmarking, also realer Leistungsvergleich, oder Qualitätssicherungsverfahren, Zertifizierung und Gütesiegel eine immer wichtigere Rolle in der alltäglichen Praxis, aber auch im fachlichen Diskurs ein. Die damit verbundenen Herausforderungen wären mit Blick auf entsprechende Ergänzungen im Gesetz in fachlicher Hinsicht ebenfalls zu diskutieren. Beim Thema Jugendhilfe und Schule schließlich – das ist bereits heute absehbar – wird Deutschland um eine mehr oder minder starke Veränderung von Schul- und Jugendhilferecht nicht herumkommen, soll das Projekt „Ganztageschule“ beziehungsweise „ganztägige Förderung von Kindern“ im Zusammenspiel der beiden Hauptakteure Jugendhilfe und Schule über eine voluntaristische Phase guter Einzelbeispiele und lokalen Experimentierens mit chronisch personeller und finanzieller Unterausstattung und bei rechtlicher Unbestimmtheit tatsächlich hinauskommen.

Eine moderne Kinder- und Jugendhilfe kommt insofern nicht umhin, sich gleichsam permanent mit ihrer konsequenten Weiterentwicklung zu beschäftigen. Wann der beste Zeitpunkt ist, die jeweiligen fachlichen Vorstellungen in eine Gesetzesreform zu gießen, ist aber eine ganz andere Frage. Bisweilen ist man gut beraten, fachlichen Fortschritt erst einmal außerhalb und unterhalb von gesetzlichen Festlegungen zu konstatieren und eine politische Schönwetterperiode abzuwarten, um dies dann auch in einem Gesetz zu verankern. Gegenwärtig ist, dies dürfte wenig strittig sein, alles andere als ein Sommerwetter für die Kinder- und Jugendhilfe. Dass dabei von einer ganz anderen Seite, der so genannten Föderalismuskommission, also der „gemeinsamen Kommission von Bundesrat und Bundestag zur Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“, eine neue Schlechtwetterfront droht, macht die gesamte Angelegenheit

nicht gerade einfacher. Damit aber schließt sich der Kreis und eröffnet am Ende fast nebenher doch eine banale Einsicht: Recht bedeutet nicht per se Fortschritt – das war der fortwährende Traum einer anhaltenden Prosperität des deutschen Wohlfahrtsstaates –, sondern es steuert zuallererst.

Anmerkungen

- 1
Jürgen Habermas (1981). *Theorie des kommunikativen Handelns*. 2. Halbband. Frankfurt am Main.
- 2
Niklas Luhmann (1973). *Formen des Helfens im Wandel gesellschaftlicher Bedingungen*. In H.-U. Otto & S. Schneider (Hrsg.), *Gesellschaftliche Perspektiven der Sozialarbeit*, 1. Halbband (S. 21–43, hier S. 32). Neuwied.
- 3
Luhmann hat mit der Formulierung „Legitimation durch Verfahren“ einen Teil der Verwaltungsphilosophie und des administrativen Handelns zum Ausdruck gebracht; vgl. Niklas Luhmann (1969, 2. Aufl.). *Legitimation durch Verfahren*. Opladen.
- 4
Vgl. Franz-Xaver Kaufmann (1982). *Elemente einer soziologischen Theorie sozialpolitischer Interventionen*. In F.-X. Kaufmann (Hrsg.), *Staatliche Sozialpolitik und Familien* (S. 49–86). München/Wien.
- 5
Vgl. Uwe Uhlendorff (2003). *Geschichte des Jugendamtes. Entwicklungslinien der öffentlichen Jugendhilfe 1871–1929*. Weinheim/München.
- 6
Vgl. Detlev J. K. Peukert (1986). *Grenzen der Sozialdisziplinierung. Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge von 1878 bis 1932*. Köln.
- 7
Vgl. Günter Erning, Karl Neumann & Jürgen Reyer (1987). *Geschichte des Kindergartens I/II. Band 1: Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Kindererziehung in Deutschland von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Freiburg.
- 8
Vgl. Franz Josef Krafeld (1984). *Geschichte der Jugendarbeit. Von den Anfängen bis zur Gegenwart*. Weinheim/Basel; Hans Gängler (1995). *Staatsauftrag und Jugendrecht: Die Entwicklung der Jugendverbände vom Kaiserreich zur Weimarer Republik*. In Th. Rauschen-

bach, Ch. Sachße & Th. Olk (Hrsg.), *Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Wohlfahrts- und Jugendverbände im Umbruch* (S. 175–200). Frankfurt am Main.

- 9
Vgl. Hans Gängler (1994). *Akademisierung auf Raten? Zur Entwicklung wissenschaftlicher Ausbildung zwischen Erziehungswissenschaft und Sozialpädagogik*. In H.-H. Krüger & Th. Rauschenbach (Hrsg.), *Erziehungswissenschaft. Die Disziplin am Beginn einer neuen Epoche* (S. 229–252). Weinheim/München; Thomas Rauschenbach & Ivo Züchner (2004). *Die Akademisierung des Sozialen – Zugänge zur wissenschaftlichen Etablierung der Sozialen Arbeit*. In S. Hering & U. Urban (Hrsg.), „Liebe allein genügt nicht“. *Historische und systematische Dimensionen der Sozialpädagogik* (S. 65–81). Opladen.
- 10
Vgl. Lothar Böhnisch, Hans Gängler & Thomas Rauschenbach (Hrsg.) (1991). *Handbuch Jugendverbände. Eine Ortsbestimmung der Jugendverbandsarbeit in Analysen und Selbstdarstellungen*. Weinheim/München.
- 11
Vgl. Christa Hasenclever (1978). *Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900*. Göttingen.
- 12
Zuletzt Johannes Münder u.a. (1988, 4. Aufl.). *Frankfurter Kommentar zum Gesetz für Jugendwohlfahrt*. Weinheim/Basel.
- 13
A.a.O., S. 5.
- 14
So Strauß in der *Süddeutschen Zeitung* im Dezember 1978, zit. nach Reinhard Wiesner (1990). *Der mühsame Weg zu einem neuen Jugendhilfegesetz. Zur Geschichte der Neuordnung des Jugendhilferechts. Recht der Jugend und des Bildungswesens*, 2, 115.
- 15
Vgl. Thomas Rauschenbach & Matthias Schilling (2001). *Wachstum ohne Ende – Ende des Wachstums? Die Personalstruktur der Kinder- und Jugendhilfe am Beginn des neuen Jahrhunderts*. In Th. Rauschenbach & M. Schilling (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven* (S. 15–31). Münster.
- 16
Zur Personalentwicklung vgl. Thomas Rauschenbach (2004 a, 5. Aufl., in Druck). *Soziale Berufe*. In D. Kreft & I. Mielenz (Hrsg.), *Wörterbuch Soziale Arbeit*. Weinheim/Basel.
- 17
Vgl. Matthias Schilling (2004). *Ausgabenanstieg in den westlichen Ländern*. *KomDat*, 1.
- 18
Zur Ausgabenentwicklung in der Jugendhilfe vgl. Stephan Bissinger u.a. (2002). *Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Strukturanalysen zu fachlichen Eckwerten, Organisation, Finanzen und Personal*. In Sachverständigenkommission 11. *Kinder- und Jugendbericht* (Hrsg.), *Materialien zum 11. Kinder- und Jugendbericht, Band 1: Strukturen der Kinder und Jugendhilfe* (S. 9–104). München; Reinhard Liebig & Norbert Struck (2001). *Was kostet die Kinder- und Jugendhilfe? Die Ausgaben der öffentlichen Hand im Innen- und Außenvergleich*. In Th. Rauschenbach & M. Schilling (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven* (S. 33–50). Münster.
- 19
Zur Entwicklung der Versorgungsquoten in Kindergärten vgl. Thomas Rauschenbach (2000). *Kindertageseinrichtungen im System der sozialen Infrastruktur. Perspektiven pädagogischen Handelns*. *Zentralblatt für Jugendrecht*, 5, 173–183; Karin Behr (2001). *Kindertageseinrichtungen im Zwiespalt. Neue Quantität jenseits der Qualität*. In Th. Rauschenbach & M. Schilling (Hrsg.), *Kinder- und Jugendhilfereport 1. Analysen, Befunde und Perspektiven* (S. 53–72). Münster.

20

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (2002). Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland. Berlin.

21

Vgl. Johannes Münder (1990). Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz der BRD. Jugendhilfe, 7+8, 177–191.

22

Vgl. Walter Hornstein (1997). Jugendhilferecht und Sozialpädagogik. Das KJHG, oder vom unaufhaltsamen Eindringen der Sozialpädagogik in das Jugendhilferecht. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 1, 26–34.

23

Vgl. Stephan Bissinger u.a. (2002), a.a.O.

24

Vgl. Thomas Rauschenbach (1999 b). Grenzen der Lebensweltorientierung – Sozialpädagogik auf dem Weg zu „systemischer Effizienz“? Überlegungen zu den Folgen der Ökonomisierung Sozialer Arbeit. In R. Fatke u.a. (Hrsg.), Erziehung und sozialer Wandel. Brennpunkte sozialpädagogischer Forschung. Theoriebildung und Praxis, 39. Beiheft der Zeitschrift für Pädagogik (S. 223–244). Weinheim/Basel.

25

Vgl. Margrit Brückner (1987). Frauenhäuser. Die Entwicklung der Frauenhausbewegung im Spiegel ihrer Veröffentlichungen. Sozialwissenschaftliche Literaturrundschau, 15, 7–18.

26

Vgl. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) (2003). Auf den Anfang kommt es an! Perspektiven zur Weiterentwicklung des Systems der Tageseinrichtungen für Kinder in Deutschland. Bearbeitet von Wassilios E. Fthenakis. Weinheim.

27

Vgl. Thomas Rauschenbach (2004 b). Qualifizierung als offener Prozess – Anforderungen an die Ausbildung sozialer Fachkräfte. In Bundesarbeitsgemeinschaft Katholischer Ausbildungsstätten für Erzieherinnen/Erzieher (Hrsg.), Professionalisierung des Erzieherinnen-Berufs – Fachschulausbildung und/oder Bachelor of education. Dokumentation der Direktorenkonferenz der Bundesarbeitsgemeinschaft katholischer Ausbildungsstätten für Erzieherinnen/Erzieher (S. 22–37). Freiburg im Breisgau.

Reinhard Wiesner

Zurück in die Kleinstaaterei?

Ein historischer Streifzug durch die Gesetzgebung der Kinder- und Jugendhilfe

Nachdem die Länder der Bundesrepublik Deutschland seit Jahrzehnten ihren Machtverlust zu Gunsten des Bundes und der europäischen Gemeinschaft beklagen, der Bund sich zugleich durch das Vetorecht des Bundesrates bei der großen Zahl zustimmungspflichtiger Bundesgesetze zunehmend in seiner politischen Gestaltungsfreiheit blockiert fühlt, haben sich Bund und Länder für diese Legislaturperiode zum Ziel gesetzt, zum einen die Zustimmungspflicht der Länder bei Bundesgesetzen enger zu fassen, um damit dem Bund mehr Handlungsspielraum zurückzugeben, andererseits aber den Machtverlust der Länder durch eine Erweiterung ihrer Gesetzgebungskompetenz zu kompensieren. Zur Disposition stehen neben den so genannten Gemeinschaftsaufgaben und der Rahmengesetzgebung des Bundes auch einzelne Kompetenztitel aus dem Bereich der so genannten konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz, insbesondere die öffentliche Fürsorge und dort namentlich der Bereich des Kinder- und Jugendhilferechtes. Die zu diesem Zweck eingesetzte Kommission von Bundestag und Bundesrat zur „Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung“ hat unter ihren Vorsitzenden Franz Müntefering und dem bayerischen Ministerpräsidenten Edmund Stoiber im Herbst 2003 ihre Arbeit aufgenommen und sich inzwischen in insgesamt acht Sitzungen mit diesem Thema befasst. Zu den einzelnen Themenkomplexen sind sieben Projektgruppen gebildet worden. Unter dem harmlosen Titel „Regionale Themen“ befasst sich die Gruppe fünf mit dem Kompetenztitel „Öffentliche Fürsorge“ und hier wiederum mit der Kompetenz für das Sachgebiet der Kinder- und Jugendhilfe.

Zu dem Zeitpunkt, zu dem diese Zeilen zu Papier gebracht werden,¹ sind das Ergebnis der Beratungen und die Schlussabstimmung der Kommission völlig offen, erst recht weiß noch niemand, wie sich die Mehrheit im Deutschen Bundestag zu

Entnommen aus: Sozialpädagogisches Institut (SPI) des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2004). Fortschritt durch Recht. Autorenband 8 (S. 117–140). München: Eigenverlag.

den Empfehlungen verhalten wird. Dennoch gibt der bisherige Beratungsstand Anlass zur Besorgnis, da von Seiten der Länder explizit eine ausschließliche Zuständigkeit im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe als Kompensation für ihren Machtverlust gefordert wird. Es ist deshalb durchaus denkbar, dass die Kinder- und Jugendhilfe fünfundachtzig Jahre nach ihrer erstmaligen reichsrechtlichen Kodifikation wieder in die Zuständigkeit der Länder und angesichts deren Deregulierungsstrategie in die kommunale Selbstverwaltung zurückwandert. Dieser Diskussionsstand ist Anlass für die nachfolgende historische Betrachtung des Sachgebietes Kinder- und Jugendhilfe unter kompetenzrechtlichen Aspekten. Johannes Münster hat diesen historischen Prozess seit den 1970er-Jahren durch sein umfangreiches Œuvre maßgeblich beeinflusst und war einer der Ersten, der in einer Unterschriftenaktion die Fachöffentlichkeit alarmiert hat.²

Die erste Etappe: Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz hat die Jugendhilfe in Deutschland zum ersten Mal eine über kommunale und Ländergrenzen hinausreichende Rechtsgrundlage erhalten.

Die Weimarer Reichsverfassung als Tor für die Gesetzgebungskompetenz des deutschen Reiches

Bereits zu Beginn des zwanzigsten Jahrhunderts waren die Initiativen im Hinblick auf ein einheitliches Reichsgesetz begleitet von Initiativen in einzelnen Bundesstaaten. Ehe das Reich die Anregungen des damaligen Jugendfürsorgetages zu einer reichsgesetzlichen Regelung aufgreifen konnte, hatten einzelne Bundesstaaten (zuerst Hamburg im Jahre 1910) bereits eine landesrechtliche Zusammenfassung der Jugendfürsorgematerie vorgenommen. Maßgebend für das spätere Reichsgesetz wurden zwei Ländergesetze, nämlich der preußische Entwurf eines Jugendfürsorgegesetzes von 1918 und das württembergische Jugendamtgesetz von 1919. Sie haben es ermöglicht, dass die Reichsregierung später relativ schnell einen Gesetzentwurf ausarbeiten und vorlegen konnte. Während der preußische Entwurf mit der Revolution vom November 1918 unterging, trat das württembergische Gesetz in Kraft und wurde 1923 durch das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) abgelöst.³

Voraussetzung für die Initiative auf Reichsebene war eine entsprechende, das Landesrecht verdrängende Gesetzgebungskompetenz. Der von der deutschen Nationalversammlung vorgelegte erste Entwurf der Reichsverfassung bezog die Kinder- und Jugendfürsorge allerdings noch nicht in die Gesetzgebungskompetenz des Reiches ein, sondern beschränkte sich auf „Schutz und Pflege der schulentlassenen Jugend“. Der Nationalversammlung ging daraufhin eine Reihe von Eingaben zu, die um Aufnahme der öffentlichen Jugendfürsorge in die Reichsverfassung baten und dies mit der Dringlichkeit eines Reichsgesetzes als einer „dem Gebiet der Kulturpflege angehörigen Frage“ begründeten. Nicht zuletzt ist es den siebenunddreißig Frauen, die erstmalig in ein deutsches Parlament gewählt worden waren, zu danken, dass diese Anregung in die am 14. August 1919 in Kraft getretene Weimarer Verfassung aufgenommen worden ist. Die Gesetzgebungskompetenz des Reiches erstreckte sich, „soweit ein Bedürfnis für den Erlass einheitlicher Vorschriften vorhanden ist“, auf die „Wohlfahrtspflege“ und bezog ausdrücklich „die Bevölkerungspolitik, die Mutterschafts-, Säuglings-, Kinder- und Jugendfürsorge“ ein.⁴

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz als Kompromiss widerstreitender Mächte

Die steigende Not, der Kinder und Jugendliche während des Ersten Weltkrieges ausgesetzt waren, und die weite Zersplitterung der Jugendfürsorgestellen waren entscheidende Impulse auf dem Weg zu einer einheitlichen gesetzlichen Regelung der Jugendfürsorgeaufgaben. Für die Konzeption eines einheitlichen Jugendgesetzes gab es damals unterschiedliche Überlegungen:

- einmal die Vorstellung eines großen, umfassenden Jugendgesetzes, das alle auf Minderjährige bezogenen privat- und öffentlich-rechtlichen Regelungen einschließt – eine Art „Jugendgesetzbuch“, in dem die Jugendhilfe nur einen Teilbereich bildet;
- dann die Vorstellung eines Rahmengesetzes, das die Grundlinien eines größeren Jugendgesetzes festlegt, dabei erst einmal einheitliche Jugendbehörden einführt und die Jugendfürsorgeaufgaben regelt, zugleich aber die Möglichkeit offen

lässt, nach und nach Spezialmaterien in den größeren Rahmen einzufügen;

- weiter die Vorstellung eines Erziehungsgesetzes, das die einheitliche Behandlung verwahrloster und straffällig gewordener Kinder und Jugendlicher durch ein einheitliches Erziehungsrecht in den Mittelpunkt stellt und bei manchen Vertretern dieses Modells auch den strafrechtlichen Jugendschutz einschließt;
- und schließlich die Vorstellung eines Jugendamtsgesetzes in dem vom Deutschen Fürsorgetag 1918 geforderten Rahmen. Damit war ein Gesetz gemeint, das überall verpflichtend Jugendbehörden einführt, diesen die Zuständigkeit für die bereits vielerorts aufgrund eigener Initiative übernommenen Aufgaben der Jugendfürsorge überträgt, die Armenkinderpflege von der allgemeinen Armenpflege loslöst und die größten landesrechtlichen Unterschiede aufhebt. Diese vor allem sehr pragmatische Vorstellung wurde im Wesentlichen mit dem RJWG verwirklicht.

Die Verpflichtung zur Errichtung eigenständiger Jugendämter ist eine der großen Leistungen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes von 1922, obgleich der Befehl zur Errichtung von Jugendämtern den Zeitpunkt des In-Kraft-Tretens dieses Gesetzes nicht überlebt hat. Bereits im April 1924 wurde durch die Änderung des Einführungsgesetzes zum RJWG ein Teil der Regelungen suspendiert. Insbesondere konnte Gemeinden oder Gemeindeverbänden die Befugnis erteilt werden, die dem Jugendamt obliegenden Aufgaben einer anderen Amtsstelle zu übertragen. Erst mit der Novellierung des RJWG im Jahre 1953 wurde der ursprünglich angezielte Rechtszustand hergestellt.⁵ Jugendämter waren fortan als selbstständige Behörden der kommunalen Selbstverwaltung zu errichten. Die gesetzliche Verpflichtung zur Errichtung eines Jugendamtes ist also noch relativ jungen Datums.

Die parlamentarische Beratung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes fand unter schlechten Startbedingungen statt.⁶ Jenseits der weltanschaulichen Auseinandersetzungen, die im Wesentlichen im Hinblick auf das Verhältnis der öffentlichen Jugendhilfe zum Recht der Eltern und zur freien Jugendhilfe geführt

worden waren, stand bereits damals die Frage der Finanzierung im Vordergrund. Die Schwierigkeiten, unter denen das RJWG zustande kam, und die Befriedigung über den endlich gelungenen Kompromiss zwischen widerstreitenden Mächten machen den Stolz verständlich, mit dem das Gesetz gerade von den unmittelbar Beteiligten betrachtet und verteidigt wurde. Sie sprachen von einem Markstein nicht nur in der Entwicklungsgeschichte der Jugendfürsorge und Jugendpflege, sondern auch für die soziale und kulturelle Entwicklung des Volkes sowie davon, dass Deutschland mit diesem Gesetz das umfassendste und am besten durchgearbeitete Jugendwohlfahrtsgesetz der ganzen Welt habe.⁷

Die zweite Etappe: Das Jugendwohlfahrtsgesetz

Mit dem Nationalsozialismus wurden nach und nach auch die Errungenschaften des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes zur Disposition gestellt. So wurde auch in der Jugendhilfe das „Führerprinzip“ eingeführt, und es wurden die freien Träger weitgehend aus- beziehungsweise gleichgeschaltet.

Vorfahrt für die freien Träger

Im Jahre 1953 kam es zur ersten Nachkriegsnovelle zum RJWG. Sie diente im Wesentlichen dem Ziel, diejenigen Einschränkungen wieder aufzuheben, die durch die Notverordnung der Weimarer Republik von 1924 entstanden waren.⁸ Bereits Ende der 1950-er Jahre wurden dann erste Vorschläge zu einer grundlegenden Reform des RJWG vorgelegt. Der Gesetzgeber beschränkte sich 1961 aber auf eine größere Novellierung des RJWG, die zugleich mit der Neubezeichnung „Jugendwohlfahrtsgesetz“ (JWG) verbunden war.

Gesellschaftspolitisch umstritten war die Einführung einer strengen Subsidiaritätsregelung für die Tätigkeit der öffentlichen Jugendhilfe.⁹ Insbesondere die kommunalen Gebietskörperschaften befürchteten dadurch eine unangemessene Beschneidung ihrer Handlungsmöglichkeiten, auch die Länder fühlten sich durch verschiedene bundesrechtliche Regelungen im Bereich der Jugendpflege in ihren Rechten eingeschränkt. 1962 legten daher die Länder Hessen, Niedersachsen, Hamburg

und Bremen Verfassungsbeschwerde und die Städte Dortmund, Darmstadt, Frankfurt am Main und Herne Normenkontrollklage gegen einzelne Vorschriften des JWG (und des Bundessozialhilfegesetzes) ein. Dieser Verfassungsrechtsstreit fand mit einer verfassungskonformen Auslegung von § 5 Abs. 3 JWG durch das Bundesverfassungsgericht (BVerfG) im Jahr 1967 sein Ende. Das BVerfG interpretierte die Regelungen nicht als Festschreibung eines Rangverhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe, sondern sah darin den Zweck, öffentliche und private Anstrengungen zu koordinieren, um auf diese Weise den bestmöglichen Erfolg zu erzielen. Ziel sei es, eine möglichst wirtschaftliche Verwendung der zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mittel sicherzustellen. Allerdings stellte das BVerfG auch fest, dass die Gesamtverantwortung für die Umsetzung des Gesetzes bei den kommunalen Gebietskörperschaften liegt.¹⁰

Von den Antragstellern war aber nicht nur die so genannte Subsidiaritätsregelung angegriffen worden, sondern auch die erstmals bundesrechtlich in § 5 Abs. 1 und 2 JWG erfassten allgemeinen Aufgaben der Jugendförderung, der damals so genannten Jugendpflege: Diese Aufgaben seien nicht der öffentlichen Fürsorge zuzuordnen und damit auch nicht der Gesetzgebung durch den Bund. Für die Regelung dieser Materie, die weit in den kulturellen Bereich hineinreiche, seien allein die Länder zuständig.¹¹ Schließlich sahen die Antragsteller in der Verpflichtung zur Einrichtung von Jugendämtern und ihrer Organisation einen Eingriff in die kommunale Verwaltungsorganisation, der nicht durch Art. 84 Abs. 1 GG gedeckt sei.¹² Das BVerfG folgte dieser Auffassung nicht. Es sah die bundesgesetzliche Regelung zur Errichtung von Jugendämtern und seiner spezifischen Organisation¹³ durch Art. 84 Abs. 1 GG gedeckt. Es handle sich insoweit um Annexregelungen, die der Bund im Rahmen seiner Gesetzgebungskompetenz zur materiellen Regelung der öffentlichen Fürsorge gemäß Art. 84 Abs. 1 GG treffen kann. Sie seien sachbezogen und für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzuges notwendig.¹⁴

Das BVerfG hielt auch die Rügen hinsichtlich der Einbeziehung der Jugendpflege in den Kompetenztitel der „öffentlichen Fürsorge“ für unbegründet: „Der Begriff der öffentlichen Fürsorge in Art. 74 Nr. 7 GG umfaßt auf dem Gebiet der Jugendwohlfahrt nicht nur die Jugendfürsorge im engeren Sinn, sondern

auch die Jugendpflege. Die Grenzen zwischen der Fürsorge für den unmittelbar gefährdeten Jugendlichen und der Förderung der gesunden Jugend sind fließend. Jugendpflegerische Maßnahmen, wie die Förderung der Jugendverbände bei der Abhaltung von Freizeiten, Veranstaltungen zur politischen Bildung, internationale Begegnungen, die Förderung der Ausbildung und Fortbildung ihrer Mitarbeiter und der Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeittätten und Ausbildungsstätten, scheinen zwar keine Maßnahmen der Fürsorge für einen Hilfsbedürftigen oder Gefährdeten zu sein. Vergegenwärtigt man sich aber die mannigfachen Anpassungsschwierigkeiten, die manche Jugendliche bei der Einordnung in die Gesellschaft haben, ohne dass man sie deshalb bereits als gefährdet bezeichnen kann, so erkennt man, dass unter Umständen eine Zusammenführung mit anderen jungen Menschen im lokalen Bereich eines Hauses der Jugend oder auf regionaler oder internationaler Ebene in einem Jugendlager oder auf Jugendreisen diese Anpassungsschwierigkeiten überwinden hilft, dadurch eine spätere Gefährdung des Jugendlichen ausschließt und künftige Fürsorgemaßnahmen überflüssig macht. Dasselbe gilt für Veranstaltungen zur politischen Bildung, die der Jugend im Besonderen klar machen sollen, daß der einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern kann, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten muß. Jugendfürsorge und Jugendpflege sind in der praktischen Jugendarbeit so eng miteinander verzahnt, daß die Jugendpflege *schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs* [Hervorhebung R. W.] mit unter den Begriff ‚öffentliche Fürsorge‘ in Art. 74 Nr. 7 GG fallen muß.“¹⁵

In der nur mit knapper Mehrheit von vier gegen drei Stimmen getroffenen Entscheidung hat das BVerfG bekräftigt, dass die klassische Einheit von Jugendpflege und Jugendfürsorge auch einer bundesgesetzlichen Regelung zugänglich ist. Für die allgemeine Jugendförderung (Jugendarbeit) bedeutete die Interpretation des BVerfG aber eine wesentliche Einschränkung, da sie, jedenfalls als bundesrechtliche Regelung, nicht mehr unter dem Gesichtspunkt einer allgemeinen Förderung, sondern nur unter dem der „vorbeugenden Jugendfürsorge“ erfolgen soll.

Der Bildungsgesamtplan und der bayerische Sonderweg für den Kindergarten

Wenige Zeit später setzte die erste größere Bildungsdebatte in Westdeutschland ein – ausgelöst durch Diagnosen wie „Bildungsnotstand“ beziehungsweise „Bildungskatastrophe“.¹⁶ Produkte dieser Debatte waren der Bildungsbericht 1970 der Bundesregierung¹⁷ sowie der 1973 verabschiedete Bildungsgesamtplan der Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung¹⁸. Er wies die „öffentliche Kleinkinderziehung“ als Elementarbereich dem künftigen Bildungssystem zu. Dessen ungeachtet votierten die gleichzeitig entwickelten ersten Materialien zur Reform des Jugendhilferechtes für eine Zuordnung dieser Aufgabe zur Jugendhilfe, indem sie auf die spezifische Aufgabe der Persönlichkeitsbildung des Kleinkindes hinwiesen, die vom Auftrag der Schule und deren Bildungsverständnis zu unterscheiden sei.¹⁹

Kurz zuvor war im Jahr 1972 das bayerische Kindergarten-gesetz erlassen worden. Im Unterschied zu den Kindergarten-gesetzen in anderen Bundesländern stützte es sich nicht auf das JWG, sondern ausdrücklich auf die den Ländern vorbehaltene Gesetzgebungskompetenz für das Bildungswesen. Der bayerische Verfassungsgerichtshof bestätigte in seiner Entscheidung vom 4. November 1976 die Entscheidung des bayerischen Gesetzgebers und berief sich dabei „auf ein modernes Verständnis des Kindergartens als Bildungseinrichtung in Abkehr von einer fürsorgerischen Wohlfahrtseinrichtung“.²⁰ Der damit von Bayern beschrittene Sonderweg wurde bis heute nicht ausdrücklich aufgegeben und fand auch Eingang in die Formulierungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes.

Familienbildung und die Grenzen der Bundeskompetenz

Der Anspruch der Reformdebatte, bei einem neuen Jugendhilferecht anstelle des kontrollierenden Eingriffes in die elterliche Sorge das Recht des jungen Menschen auf Erziehung und Entfaltung der Persönlichkeit in den Vordergrund zu stellen und darauf ausgerichtet ein umfassendes Leistungsprogramm der Kinder- und Jugendhilfe zu entwickeln,²¹ musste auch an anderen Stellen an die Grenzen der Gesetzgebungskompetenz des Bundes stoßen. So sah bereits der Referentenentwurf 1978 unter dem Titel „Allgemeine Förderung der Erziehung in der

Familie“ in § 27 eine Regelung über die Familienbildung vor. Entsprechende Angebote wurden in den Ländern aber auch im Rahmen der Erwachsenenbildung gemacht und auf dieser Grundlage finanziert. Einem vom damaligen Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit in Auftrag gegebenen Gutachten folgend²², wurde fortan darauf hingewiesen, dass die Angebote der Familienbildung, soweit sie nicht der Erwachsenenbildung zuzurechnen sind, zum Bereich der öffentlichen Fürsorge gehören und damit unter die Gesetzgebungskompetenz des Bundes nach Art. 74 Nr. 7 GG fallen.²³ Zu einer Klärung beziehungsweise Abgrenzung der beiden Materien, öffentliche Fürsorge einerseits und Erwachsenenbildung andererseits, ist es bis heute nicht gekommen.

Die dritte Etappe: Das Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechtes

Nach einer jahrzehntelangen Debatte und mehreren erfolglosen Gesetzesinitiativen gelang es im Jahr 1990, alle parlamentarischen Hürden zu überspringen und ein neues Kinder- und Jugendhilfegesetz zu verabschieden.

Der Kampf um einen Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz im Bundesrecht

Bereits vor der Vorlage des Regierungsentwurfes 1989 kam es zu einer Debatte über die bundesrechtliche Regelung eines Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz. Während die damalige Bundesregierung, namentlich die beiden Bundesministerinnen Rita Süßmuth und Ursula Lehr, einen solchen Rechtsanspruch propagierten, knickte die Bundesregierung bereits vor der Entscheidung im Bundeskabinett ein. Innerhalb der CDU/CSU-geführten Länder war es insbesondere Niedersachsen und dort der damals amtierende Ministerpräsident Ernst Albrecht, der eine solche Regelung von Anfang an blockierte. So wurde der Rechtsanspruch durch eine allgemeine Hilfeverpflichtung ersetzt für Fälle, in denen dies für das Wohl des Kindes erforderlich erscheint, und insoweit pauschal auf das Landesrecht verwiesen.²⁴ Im Übrigen hatte der Gesetzgeber auf ungewöhnliche Weise dafür gesorgt, dass der Freistaat Bayern weiterhin die Kindergartenerziehung dem Bildungsbereich und damit der

Gesetzgebungskompetenz der Länder zuordnen konnte. Um die Unterstützung Bayerns im Gesetzgebungsverfahren nicht zu gefährden, wurde in § 26 SGB VIII eine Regelung aufgenommen, die den Sonderweg Bayerns in der Zuordnung des Kindergartens tolerierte. Rechtsdogmatisch bleibt diese Regelung höchst zweifelhaft, da der Bundesgesetzgeber sich nicht einerseits auf seine Kompetenz berufen kann und gleichzeitig die abweichende Meinung eines beziehungsweise mehrerer Länder tolerieren darf. Der diesem „Kompromiss“ zugrunde liegende Streit hätte vielmehr vor dem BVerfG ausgetragen werden müssen. Dazu kam es jedoch nicht, da weder der Bund noch der Freistaat Bayern diesen Streit öffentlich ausfechten wollten.

Als der Gesetzgeber wenige Jahre später im Kontext der Neufassung des Rechtes zum Schutz des ungeborenen Lebens im SGB VIII den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz regelte,²⁵ gab es in der Fachliteratur gewichtige Stimmen, die die Kompetenz des Bundes für einen Anspruch bestritten,²⁶ der nicht auf individuelle Bedürftigkeit beruhte, sondern jedem Kind aufgrund seines Alters zustehen sollte. Da dieser Rechtsanspruch ein wichtiger Baustein in einem sozialrechtlichen Konzept zum Schutz des ungeborenen Lebens war, fanden sich auch in dieser Situation kein Bundesland und keine politische Partei, die das Risiko eines Verdikts der bundesrechtlichen Regelung aus Karlsruhe eingehen wollte.

Erst acht Jahre später hatte das BVerfG Gelegenheit, anlässlich einer Verfassungsbeschwerde über die Befugnis zur sozialen Staffelung der Kindergartenbeiträge auch die Kompetenzfrage als Vorfrage zu klären. Das Gericht sah den Schwerpunkt des „Kindergartenwesens“ nach wie vor in „einer fürsorgenden Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit (präventiver) Konfliktvermeidung“. Hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe stehe der vorschulische Bildungsauftrag zurück.²⁷ Die Entscheidung wurde in der verfassungsrechtlichen Literatur mit Zurückhaltung aufgenommen.²⁸ In der aktuellen Bildungsdebatte, die eine stärkere Akzentuierung des Bildungsauftrages des Kindergartens fordert, stößt die Zuordnung der Tagesbetreuung für Kinder zur Jugendhilfe zunehmend auf Skepsis,²⁹ die durch solche verfassungsrechtlichen Bewertungen noch unterstrichen wird. So mehren sich die Stimmen für eine Aus-

kopplung des Kindergartenwesens aus dem Kompetenztitel der öffentlichen Fürsorge und für eine Zuordnung zur Regelungskompetenz der Länder.³⁰

Der Durchgriff des Bundes auf die kommunale Ebene

Bis heute umstritten ist auch die Befugnis des Bundes zur Bestimmung kommunaler Aufgabenträger. Eine solche Bestimmung hatte bereits das JWG vorgesehen. Die Regelung war aber seinerzeit vom BVerfG als punktuelle Annexregelung, die für den wirksamen Vollzug der materiellen Bestimmungen des Gesetzes notwendig ist, als verfassungskonform bezeichnet worden.³¹ Deshalb hat der Gesetzgeber auch in § 69 Abs. 1 Satz 2 SGB VIII bestimmt, dass „örtliche Träger“ die Kreise und kreisfreien Städte sind. Im Rahmen verschiedener Initiativen zur Zuständigkeitslockerung haben die Länder in den vergangenen Jahren vergeblich versucht, die Organisationshoheit der Kommunen wieder herzustellen. Diese bundesgesetzliche Bestimmung stellt aber nicht nur einen (zulässigen) Eingriff in die Verwaltungskompetenz der Länder dar, sie ist von weit reichender Bedeutung für die Finanzierungszuständigkeit. Durch die bundesgesetzliche Bestimmung kommunaler Aufgabenträger werden landesverfassungsrechtliche Schutzvorschriften zu Gunsten der kommunalen Selbstverwaltung vor einer Aufgaben- und Ausgabenüberforderung „regelrecht ausgehebelt“. Denn der Bund darf nach dem Grundgesetz (GG) gegenüber den Kommunen unmittelbar keine Zuwendungen vornehmen. Andererseits ist er an die landesverfassungsrechtliche Pflicht zum Mehrlastenausgleich nicht gebunden. Die Länder ihrerseits sind in diesem Fall gegenüber den Kommunen nach der Landesverfassung nicht zu einem finanziellen Ausgleich verpflichtet, da ja der Bund die kommunalen Aufgabenträger bestimmt hat. Schließlich darf ein Bundesgesetz aus Kompetenzgründen keine Regelungen zur landesinternen Kostenverteilung zwischen Land und Kommunen treffen. Die Kommunen geraten somit beim Vollzug ausgabenwirksamer Bundesgesetze gleichsam zwischen zwei Stühle. Im Hinblick auf diese Folgen für die Finanzierungskompetenz wird nun gefordert, die Bestimmung der örtlichen Träger der Jugendhilfe den Ländern zu überlassen und diesen lediglich vorzuschreiben, dass sie die Leistungsfähigkeit der Aufgabenträger und die flächendeckende Aufgabenerfüllung sicherstellen müssen.³²

Der Bund wird gezähmt: Strengere Anforderungen an die Bundeskompetenz

Seit langem beklagen die Länder einen Machtverlust gegenüber dem Bund und fordern eine neue Aufgabenverteilung zwischen Bund und Ländern. Dabei wollen auch die Kommunen eine bessere Absicherung gegenüber bundesrechtlich verursachten Kostenfolgen erreichen.

Zur Änderung von Art. 72 GG

Die mehr oder weniger spektakulären Entscheidungen des BVerfG aus den letzten Monaten zeigen die Wirkungen einer Verfassungsänderung, die bereits zehn Jahre zurückliegt und die auch für die Kompetenz des Bundes im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe von elementarer Bedeutung ist. Durch die Neufassung von Art. 72 Abs. 2 GG sind im Jahr 1994 die Voraussetzungen für die Inanspruchnahme der konkurrierenden und der Rahmengesetzgebung durch den Bund verschärft worden. Seither wird die Gesetzgebungskompetenz des Bundes von einem Erforderlichkeitskriterium abhängig gemacht, das der verfassungsgerichtlichen Kontrolle unterliegt. Die Erforderlichkeitsklausel unterscheidet alternativ drei mögliche Ziele als Voraussetzung zulässiger Bundesgesetzgebung. Deren Konkretisierung muss sich am Sinn der besonderen bundesstaatlichen Integrationsinteressen orientieren. Danach ist eine bundesgesetzliche Regelung nur insoweit „erforderlich“, als ohne sie gleichwertige Lebensverhältnisse nicht hergestellt oder die im gesamtstaatlichen Interesse stehende Rechts- oder Wirtschaftseinheit nicht gewahrt werden kann.

Die Judikatur des Bundesverfassungsgerichtes

In mehreren Entscheidungen hatte das BVerfG nun Gelegenheit, die einzelnen Tatbestandsmerkmale von Art. 72 Abs. 2 GG zu präzisieren. Danach ist das Erfordernis der „Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse“ nicht schon dann erfüllt, wenn es lediglich um das In-Kraft-Setzen bundeseinheitlicher Regelungen oder um eine Verbesserung der Lebensverhältnisse geht. „Das bundesstaatliche Rechtsgut gleichwertiger Lebensverhältnisse ist vielmehr erst dann bedroht und der Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn sich die Lebensverhältnisse

in den Ländern der Bundesrepublik Deutschland in erheblicher, das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigender Weise auseinander entwickelt haben oder sich eine derartige Entwicklung konkret abzeichnet.“⁵⁵ Damit wird deutlich, dass die Herstellung gleichwertiger Lebensverhältnisse nicht etwa – wie in der politischen Auseinandersetzung vielfach behauptet – ein genereller Verfassungsauftrag ist, sondern ein Ziel, das den Bund erst dann zum Eingreifen ermächtigt, wenn die Auseinanderentwicklung in den Ländern das bundesstaatliche Sozialgefüge beeinträchtigt.

An dieser hohen Hürde sind in letzter Zeit so unterschiedliche Materien wie das Altenpflegegesetz⁵⁴, das Kampfhundegesetz⁵⁵, das Ladenschlussgesetz⁵⁶ und zuletzt das Juniorprofessorenengesetz⁵⁷ gescheitert. Sie gilt indes uneingeschränkt nur für Gesetze, die nach der Verfassungsänderung, also nach dem 15. November 1994, erlassen worden sind. Die zu diesem Zeitpunkt bereits geltenden Bundesgesetze bleiben nach der Übergangsregelung des Art. 125 a Abs. 2 GG als Bundesrecht in Kraft. Sie sind auch weiterhin einer Änderung durch den Bund zugänglich. Der verfassungsändernde Gesetzgeber wollte nicht den Stillstand im Bereich der konkurrierenden Gesetzgebung und damit die Versteinerung einer einmal geschaffenen Rechtslage in Kauf nehmen.⁵⁸ Allerdings ist die Änderungskompetenz des Bundes, sofern die Voraussetzungen von Art. 72 Abs. 2 GG nicht gegeben sind, „eng auszulegen und an die Beibehaltung der wesentlichen Elemente der in dem fortgeltenden Bundesgesetz enthaltenen Regelung geknüpft. Zu einer grundlegenden Neukonzeption wären dagegen nur die Länder befugt, allerdings erst nach einer Freigabe durch das Bundesgesetz.“⁵⁹ Aufgrund dieser Regelung bleibt der Bundesgesetzgeber befugt, geltendes Bundesrecht im Rahmen der Kompetenz zur konkurrierenden Gesetzgebung zu ändern, sofern er die wesentlichen Elemente der Regelung beibehält und diese lediglich modifiziert. An einer grundlegenden Neukonzeption ist er indes gehindert. Diese muss durch die Länder erfolgen, setzt allerdings eine Ermächtigung der Länder zur Neuregelung der Länder voraus.

Bei der kompetenzrechtlichen Beurteilung des von der Bundesregierung vorgelegten Entwurfes eines Tagesbetreuungsausbaugesetzes kommt es deshalb darauf an, ob und inwieweit die Regelungen dieses Änderungsgesetzes lediglich eine Modifikation des bestehenden Kinder- und Jugendhilferechtes darstellen

oder inwieweit sie als grundlegende Neukonzeption anzusehen sind. Die Begründung zum Regierungsentwurf argumentiert insoweit zweistufig und weist zunächst auf den konkretisierenden Charakter der Regelungen zum Ausbau der Tagesbetreuung hin, hält diese Regelungen aber darüber hinaus auch zur Wahrung der Wirtschaftseinheit für erforderlich.⁴⁰

Erst im Lichte der genannten Entscheidungen des BVerfG wird deutlich, welche konkreten Folgen die Verfassungsänderung für den politischen Gestaltungsspielraum des Bundes hat. Sie führt perspektivisch zu einem deutlichen Machtverlust des Bundes – ein Ergebnis, das mit der Änderung ausdrücklich angestrebt worden war. Sie sollte den Verlust der Gesetzgebungskompetenzen der Länder(parlamente) in den vergangenen Jahrzehnten ausgleichen.⁴¹

Die Gesetzgebungskompetenz für die Kinder- und Jugendhilfe als Verhandlungsmasse im Machtpoker zwischen Bund und Ländern

Wie eingangs erwähnt, haben sich Bund und Länder für diese Legislaturperiode die Modernisierung der bundesstaatlichen Ordnung vorgenommen und dafür eine Kommission eingesetzt, die noch im Jahr 2004 Ergebnisse vorlegen soll. Deren Beratungen werden in einzelnen Projektgruppen vorbereitet. Das Kinder- und Jugendhilferecht wird von der Aufgabenstellung zweier Projektgruppen berührt, nämlich der Projektgruppe eins „Art. 84 GG/Materielle Zugriffsrechte der Länder/Europa“ und der Projektgruppe fünf „Mögliche Gesetzgebungskompetenzen mit regionaler Bedeutung“. Von den Beratungen in der Projektgruppe eins hängt die Beantwortung der Frage ab, ob der Bund durch Bundesgesetz den Kommunen unmittelbar Aufgaben auferlegen und ob er die Einrichtung von Behörden, hier also des Jugendamtes, regeln darf. Von den Beratungen der Arbeitsgruppe fünf hängt die Antwort auf die Frage ab, ob der Bund künftig die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz für den Bereich der öffentlichen Fürsorge insgesamt oder für einzelne Teilgebiete, hier also den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, an die Länder abgeben soll. Da der Auftrag der Projektgruppe fünf der weiter gehende ist, soll auf ihn zunächst eingegangen werden.

Zur (künftigen) Kompetenz des Bundes für die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe

Ausgangspunkt der Argumentation der Länder ist zunächst der schlichte Hinweis auf die Systematik der Kompetenzordnung des Grundgesetzes, die die Gesetzgebung im Grundsatz den Ländern und nur, soweit dies explizit und enumerativ im GG bestimmt ist, dem Bund zuweist. Von dieser Systematik habe sich die Realität entfernt, deshalb müsse die tatsächliche Machtverteilung dieser Systematik wieder angepasst werden. Hinzu kommt im Bereich der öffentlichen Fürsorge das Argument, das Ziel, vergleichbare Lebensverhältnisse herzustellen, verlange geradezu regional spezifische Lösungen, da sich die Ausgangssituation in den alten oder den neuen Bundesländern in Nord- oder Süddeutschland unterschiedlich darstelle. Zum Beispiel wird auf das Gefälle bei den Lebenshaltungskosten zwischen Stadt und Land und Ost und West hingewiesen und deshalb für eine Landeskompetenz in der Sozialhilfe votiert.⁴² Im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe konzentriert sich die Argumentation der Länder im Wesentlichen darauf, dass dem Staat eine die elterliche Erziehung ergänzende Funktion zukäme. Soweit Maßnahmen auf dem Gebiet des Kinder- und Jugendhilferechts einen Bezug zur Bildung aufwiesen, ergänzten sie das auf andere Kompetenztitel gestützte Handeln der Länder. Vor diesem Hintergrund wird eine Zuständigkeit der Länder für den gesamten Bereich der Leistungen im Sinne des § 2 Abs. 2 SGB VIII und damit für das Herzstück des Kinder- und Jugendhilferechts gefordert. Beim Bund sollte die Zuständigkeit für die anderen Aufgaben im Sinne des § 2 Abs. 3 SGB VIII verbleiben, also im Wesentlichen die Inobhutnahme, der Schutz von Kindern in Familienpflege und in Einrichtungen, die Mitwirkung in gerichtlichen Verfahren sowie Beistandschaft, Amtpflegschaft und Amtsvormundschaft.

Während man für den Bereich der Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen nicht zuletzt aufgrund der verstärkten Diskussion um die frühkindliche Bildung eine gewisse Nähe zur Schule nicht ohne weiteres abstreiten kann,⁴³ erscheint der Zusammenhang zwischen dem eigenständigen schulischen Bildungsauftrag einerseits und dem in erster Linie auf die Unterstützung und Stärkung der elterlichen Erziehungskompetenz gerichteten Auftrag der Kinder- und Jugendhilfe andererseits doch ziemlich konstruiert.

Aus der Sicht des Bundes kann zunächst darauf verwiesen werden, dass der Bund in den vergangenen Jahrzehnten von seiner konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz nur sparsam Gebrauch gemacht hat, indem er den Ländern implizit oder explizit weite Gestaltungsspielräume überlassen hat. Damit enthält die derzeitige Rechtslage die notwendige Balance zwischen einem bundesrechtlichen „Rahmen“⁴⁴ und der Rücksichtnahme auf regionale Bedürfnisse und soziale Besonderheiten. Die Erfahrung aus der Vergangenheit lehrt jedoch, dass die Länder ihren Gestaltungsspielraum bei weitem nicht genutzt haben, sondern sich in ihren Ausführungsgesetzen weitgehend auf organisatorische Fragen beschränkt haben. Dabei sei noch einmal auf die Geschichte des Rechtsanspruches auf einen Kindergartenplatz verwiesen, der erst durch die Aktivität des Bundes realisiert worden ist.⁴⁵ Nicht nur vor dem Hintergrund des kommunalen Druckes auf die Länder muss deshalb ernsthaft befürchtet werden, dass es bei einer Länderzuständigkeit nicht etwa zu einem Wettbewerb um das beste Kinder- und Jugendhilferecht beziehungsweise das beste Versorgungsniveau kommt, sondern zu einem Wettbewerb, der nach unten führt. Kinder- und jugendpolitische Forderungen müssten in sechzehn verschiedenen Länderparlamenten vorgebracht und durchgekämpft werden – im Rahmen der jeweiligen politischen und finanziellen Rahmenbedingungen. Zu befürchten ist außerdem, dass die Länder im Zeichen von Deregulierung den kommunalen Gebietskörperschaften weite Handlungsspielräume eröffnen und damit Jugendhilfe zu weiten Teilen wieder zu einer „freiwilligen Aufgabe“ wird.

Neben jugendpolitischen Gründen sprechen aber auch zentrale rechtssystematische Gründe für eine Beibehaltung des bundesrechtlichen Rahmens. Das Kinder- und Jugendhilferecht ist eng mit dem Kindschaftsrecht und dem Jugendstrafrecht verzahnt. Es ist das Leistungsniveau der Kinder- und Jugendhilfe, das darüber entscheidet, ob Gefahren für das Kindeswohl durch öffentliche Hilfen abgewendet werden können, oder ob der Staat in die elterliche Sorge eingreifen muss.⁴⁶ Insoweit hat Kinder- und Jugendhilfe eine grundrechtssichernde Funktion für die Eltern. Gleiches gilt auch für den grundrechtlich verankerten Schutz des Kindes vor Gefahren für sein Wohl aus Art. 1, 2 und 6 Abs. 2 Satz 2 GG. Das Schutzniveau muss daher einheitlich sein und kann nicht von landesspezifischen oder gar lokalen Erwägungen abhängen.

Gegenwärtig – und wahrscheinlich auch noch zum Zeitpunkt, zu dem dieser Text veröffentlicht wird – ist noch nicht absehbar, zu welchem Votum die Projektgruppe und am Ende die Föderalismuskommission an dieser Stelle kommt. Dabei muss ausdrücklich hervorgehoben werden, dass die Länder in den Beratungen jede jugendpolitische Diskussion ablehnen und schlicht „Satisfaktion“ fordern. Deshalb mischen sich zunehmend Kirchen, Fachorganisationen und engagierte Persönlichkeiten aus der Kinder- und Jugendhilfe mit Appellen und Unterschriftenaktionen in die Diskussion ein. Johannes Münster hat schon während des diesjährigen Jugendhilfetages zusammen mit Thomas Meysen eine Unterschriftenaktion gestartet, die inzwischen ein „who is who“ der Jugendhilfe repräsentiert.⁴⁷

Zur Befugnis des Bundes, die Einrichtung von Behörden zu regeln

Sollte der Bund ganz oder teilweise für das Sachgebiet Kinder- und Jugendhilfe zuständig bleiben, dann – und nur dann – wird auch die Frage relevant, ob ihm auch künftig die Möglichkeit eröffnet wird, den kommunalen Gebietskörperschaften selbst Aufgaben aufzuerlegen und die Einrichtung von Behörden, hier den Jugendämtern, vorzuschreiben. Das Sozialgesetzbuch Achtes Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) kennt wie schon das JWG einen mehrstufigen Durchgriff des Bundes auf die Behörden der Kommunalverwaltung:

- In einer ersten Stufe weist es die Erfüllung der Aufgaben örtlichen und überörtlichen Trägern zu (§ 69 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII);
- in einer zweiten Stufe bestimmt es, dass die Kreise und kreisfreien Städte sowie nach Maßgabe des Landesrechtes auch kreisangehörige Gemeinden örtliche Träger sind (§ 69 Abs. 1 Satz 2 und Abs. 2 SGB VIII);
- in einer dritten Stufe verpflichtet es die örtlichen Träger dazu, ein Jugendamt, die überörtlichen Träger ein Landesjugendamt einzurichten (§ 69 Abs. 3 SGB VIII);
- und in einer vierten Stufe schreibt der Bund vor, dass das Jugendamt und das Landesjugendamt zweigliedrig zu organisieren sind (§ 70 Abs. 1, 3 SGB VIII).

Dieser Durchgriff ist im Vergleich mit anderen Sozialleistungsgesetzen ungewöhnlich und hat in erster Linie historische Gründe. Zum einen sollte mit der Verabschiedung des RJWG im Jahre 1922 eine zentrale Behörde auf örtlicher Ebene geschaffen werden, bei der alle Aufgaben der Jugendhilfe gebündelt werden. Zum anderen sollten die freien Träger (Wohlfahrtsverbände, Jugendverbände), die bis dahin die Hauptlast der Kinder- und Jugendhilfe getragen hatten, in dieses Jugendamt integriert werden (siehe unten). Die Behördenbestimmung war Gegenstand eines Verfassungstreites in den 1960-er-Jahren. Das BVerfG hat die diesbezüglich gleich lautende Bestimmung des JWVG als notwendig für den Gesetzesvollzug angesehen.⁴⁸ In den Folgejahren hat sich die Diskussion über die Regelungsdichte des Bundesrechtes verstärkt. Zum Teil ist es in den kommunalen Gebietskörperschaften im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung auch zu Organisationsentscheidungen gekommen, die vom Bundesrecht abweichen, ohne dass die Rechtsaufsicht des Landes eingeschritten ist. Aus kommunaler Sicht wird seit Jahren die so genannte Zweigliedrigkeit des Jugendamtes – das Jugendamt besteht aus der Verwaltung des Jugendamtes und dem Jugendhilfeausschuss, in dem freigemeinnützige Träger Sitz und Stimme haben – als Fremdkörper in der kommunalen Verwaltungsorganisation empfunden.

Vor diesem Hintergrund wird deutlich, dass der Druck auf einen Rückzug des Bundes aus der Regelung der Verwaltungsorganisation nicht in erster Linie von den Ländern, sondern von der Kommunalpolitik ausgeht. Deren Interesse besteht darin, autonome Regelungen über die Verwaltungsorganisation zu treffen. Dies gilt für den Bereich der Jugendhilfe in besonderer Weise, weil ihre Aufgaben im Rahmen kommunaler Selbstverwaltung erfüllt werden. Aus der Sicht des Bundes ist die bundesrechtliche Verpflichtung, zur Wahrnehmung der Aufgaben nach dem Achten Buch bei den örtlichen Trägern der Jugendhilfe ein Jugendamt einzurichten, zwingend notwendig. Verzichtet der Bund auf eine solche Regelung, so ist zu befürchten, dass die Länder die Entscheidung den einzelnen kommunalen Gebietskörperschaften überlassen, in welcher Weise sie die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe wahrnehmen – also ob diese alle Aufgaben einem bestimmten Amt beziehungsweise einem bestimmten Fachbereich zuordnen oder ob sie die Aufgaben der allgemeinen Förderung, der Betreuung in Tageseinrichtungen

und der individuellen Hilfen zur Erziehung unterschiedlichen Ämtern und Organisationseinheiten zuweisen. Die Vorgabe, ein Jugendamt bei den örtlichen Trägern einzurichten, ist daher zum Vollzug des Gesetzes, insbesondere zur Erfüllung des verfassungsrechtlich verankerten Auftrages der Kinder- und Jugendhilfe zum Schutz junger Menschen vor Gefahren für ihr Wohl, zwingend erforderlich.

Um einen effektiven Kinder- und Jugendschutz und damit einen wirksamen Vollzug der Regelungen des SGB VIII zu gewährleisten, bedarf es – ähnlich wie bei der Polizei – eines bundesweiten Netzes analog ausgestatteter Organisationseinheiten:

- als Anlaufstelle für Kinder, Jugendliche und ihre Eltern in akuten Konfliktsituationen sowie für dritte Personen, die diese Behörde über gefährdende Sachverhalte informieren wollen,
- als Partnerbehörde für Polizei und Staatsanwaltschaft in Fällen von Kinder- und Jugenddelinquenz,
- als Partnerbehörde für Familien- und Vormundschaftsgerichte für die Zusammenarbeit in Fällen der elterlichen Sorge, des Umgangsrechtes und der Adoption
- und als Partnerbehörde der Jugendgerichte für die Zusammenarbeit in Jugendstraftverfahren und die Beteiligung der Jugendgerichtshilfe.

Die Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und den verschiedenen Gerichtszweigen ist nicht nur ein Erfordernis der Praxis vor Ort, sie ist in der Rechtsordnung an verschiedenen Stellen bundesrechtlich festgeschrieben:

- in §§ 49, 49 a FGG im Hinblick auf die Anhörung des Jugendamtes im Verfahren vor dem Vormundschafts- und dem Familiengericht,
- in § 1712 BGB im Hinblick auf den Eintritt der Beistandschaft des Jugendamtes auf schriftlichen Antrag eines Elternteiles,

- in § 1748 BGB im Hinblick auf das Verbot der Ersetzung der Einwilligung eines Elternteiles in die Adoption vor eine Belehrung des Elternteiles über die Möglichkeiten der Ersetzung durch das Jugendamt,
- in § 1791 b und § 1791 c BGB im Hinblick auf die Bestellung des Jugendamtes zum Vormund beziehungsweise den Eintritt der gesetzlichen Amtsvormundschaft des Jugendamtes mit der Geburt eines Kindes,
- in § 21 b des Personenstandsgesetzes mit der Verpflichtung für das Standesamt, dem Jugendamt die Geburt eines nicht-ehelichen Kindes mitzuteilen,
- in § 17 Abs. 3 SGB VIII im Hinblick auf die Pflicht der Familiengerichte, die Jugendämter über die Rechtshängigkeit von Scheidungssachen zu informieren, damit diese die Eltern über das Leistungsangebot der Jugendhilfe unterrichten,
- im Adoptionsvermittlungsgesetz im Hinblick auf die Aufgabe der Adoptionsvermittlung als Voraussetzung für die Adoptionsentscheidung des Vormundschaftsgerichtes.

Der Verzicht auf eine bundesrechtliche Regelung über eine Einrichtung des Jugendamtes beziehungsweise einer Öffnung für das Landesrecht, die Wahrnehmung dieser beziehungsweise einzelner Aufgaben anderen Behörden zuzuweisen oder sie der Organisationshoheit der Kommunen zu überlassen, hätte zur Folge, dass im Bundesrecht auch auf die Nennung des Jugendamtes als Adressat von Rechten und Pflichten verzichtet werden müsste. Stattdessen müsste (jedenfalls alternativ) auf die nach Landesrecht zuständige Behörde verwiesen werden beziehungsweise könnte bei einer Freigabe der Aufgabenwahrnehmung für die kommunale Selbstverwaltung im Hinblick auf die Verwaltungsorganisation der Gemeinde oder des Kreises erst aus einer Nachfrage vor Ort festgestellt werden, welche Organisationseinheit die jeweils spezifischen Aufgaben des Jugendamtes wahrnimmt. Mit einer derartigen Öffnung könnten der grundgesetzlich verankerte Auftrag, Kinder vor Gefahren für ihr Wohl zu schützen, und die einfachgesetzlich verankerten Kooperationspflichten nicht mehr effektiv wahrgenommen werden. Die Zusammenarbeit zwischen den verschiedenen Institutionen,

wie Polizei, Staatsanwaltschaft, Gerichtszweige und „Jugendamt“, wäre wesentlich erschwert. Dabei ist insbesondere zu beachten, dass wegen unterschiedlicher Wohnsitze der Eltern oder einer Gefährdungssituation (beziehungsweise einer Jugendstraftat) fernab vom Wohnsitz häufig die Zusammenarbeit dieser Institutionen über Ländergrenzen hinweg notwendig ist. Wenn hier erst im Hinblick auf den einzelnen Ort recherchiert werden muss, welche Organisationshoheit dort die spezifischen Aufgaben des Jugendamtes wahrnimmt, würde sich dies auf die Dauer gerichtlicher Verfahren gravierend auswirken. Dies hätte nicht nur (grund)rechtlich relevante Folgen für Entscheidungen zur elterlichen Sorge und zum Umgangsrecht, sondern auch für die rechtzeitige Reaktion des Jugendrichters bei Jugenddelinquenz. Vor diesem Hintergrund nehmen sich die aktuellen Gesetzgebungsinitiativen einzelner Länder, allen voran Bayerns, das Leistungsspektrum der Jugendhilfe etwa im Bereich der Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche nach § 35 a SGB VIII oder bei den Hilfen für junge Volljährige nach § 41 SGB VIII einzuschränken, geradezu bescheiden aus.

Achtzig Jahre nachdem es gelungen ist, einen reichs- und später bundesrechtlichen Rahmen zu schaffen, steht die Jugendhilfe nun erneut am Scheideweg. Ob der Staat zu Beginn des einundzwanzigsten Jahrhunderts seine Reformfähigkeit dadurch beweisen kann, indem er versucht, einen im neunzehnten Jahrhundert entwickelten Föderalismus mit Brachialgewalt wieder zu beleben, muss mehr als bezweifelt werden. Im Hinblick auf Deutschlands Position im Rahmen der europäischen Entwicklung ist ein solcher Schritt geradezu anachronistisch. Er dient nicht den Interessen junger Menschen und ihrer Familien, sondern einzig und allein der Machterhaltung regionaler Institutionen.

Anmerkungen

1

Stand: 11.10.2004.

2

Siehe dazu unten „Zur (künftigen) Kompetenz des Bundes für die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe“.

3

Christa Hasenclever (1978). Jugendhilfe und Jugendgesetzgebung seit 1900 (S. 48 f.). Göttingen.

4

A.a.O., S. 50 f.

5

Siehe dazu Johannes Mündler (1990). Das Jugendwohlfahrtsgesetz von 1922 – „Inkraftgetreten 1953“. RdJB, 43.

6

Siehe dazu Christa Hasenclever (1978), a.a.O., S. 53.

7

A.a.O., S. 73.

8

Siehe dazu Johannes Mündler (1990), a.a.O., Fn. 3.

9

Siehe dazu und zum gesellschaftlichen Hintergrund Johannes Mündler (2000, 2. Aufl.). Subsidiarität. In H.-U. Otto & H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch zur sozialen Arbeit/Sozialpädagogik. Neuwied/Kriftel.

10

BVerfG vom 18.7.1967, BVerfGE 22, 180.

11

A.a.O., S. 187.

12

A.a.O., S. 193.

13

Ursprünglich war das Jugendamt eine Kollegialbehörde. Erst durch die Novelle von 1953 wurde das zweigliedrige Jugendamt geschaffen.

14

BVerfG (1967), a.a.O., S. 211.

15

A.a.O., S. 212, 213.

16

Georg Picht (1964). Die deutsche Bildungskatastrophe. München.

17

Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (1970). Bildungsbericht 1970. Bericht der Bundesregierung zur Bildungspolitik. Bonn.

18

Deutscher Bundestag (1973). Unterrichtung durch die Bundesregierung: Bildungsgesamtplan. BT-Drucks. 7/1474 vom 20.12.1973.

19

Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit (Hrsg.) (1973). Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes (S. 111); Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (1973). Thesen des Deutschen Vereins zu einem neuen Jugendhilferecht (S. 88).

20

BayVerfGH BayVerwBl. 1977, 81, 113.

21

Siehe dazu Reinhard Wiesner (1990), RdJB, 112.

22

Michael Stolleis (1978). Eltern- und Familienbildung als Aufgabe der Jugendhilfe. Schriftenreihe des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit. Band 60. Stuttgart.

23

Regierungsentwurf für ein neues Jugendhilfegesetz 1989. BT-Drucks. 11/5948, S. 57.

24

Die ursprüngliche Fassung lautete: „Alle Kinder, für deren Wohl eine Förderung in Tageseinrichtungen (§ 22) oder in Tagespflege (§ 23) erforderlich ist, sollen eine entsprechende Hilfe erhalten. Die Länder regeln die Verwirklichung dieses Grundsatzes durch Landesrecht und tragen für einen bedarfsgerechten Ausbau Sorge.“

25

Siehe dazu Reinhard Wiesner (1990), a.a.O., S. 112 und Norbert Struck & Reinhard Wiesner (1992), ZRP, 452.

26

Josef Isensee (1995), DVBl, S. 1.

27

BVerfGE 97, 332, 342 f.

28

Oeter, in von Mangoldt & Klein, GG (4. Aufl.), Art. 74 Rn. 75; Degenhart, in Sachs, GG (3. Aufl.), Art. 74 Rn. 33.

29

Sabine Hebenstreit-Müller & Burkhard Müller (2001), np, 533, 535; Sabine Hebenstreit-Müller & Burkhard Müller (2002), Forum Jugendhilfe, 2, 39.

30

Siehe z.B. Martin R. Textor (2003), ZfJ, 310.

31

Siehe dazu oben „Vorfahrt für die freien Träger“.

32

Siehe dazu Friedrich Schoch (2003), ZfJ, 301, 305 unter Verweis auf Friedrich Schoch & Joachim Wieland (2003). Aufgabenzuständigkeit und Finanzierungsverantwortung verbesserter Kinderbetreuung. Schriften zum deutschen und europäischen Kommunalrecht, Band 21.

33

BVerfGE 106, 62, 144.

34

BVerfGE 106, 62.

35

BVerfG 1 BvR 1778/01 vom 16.3.2004.

- 36
BVerfG 1 BvR 636/02 vom 9.6.2004.
- 37
BVerfG 2 BvF 2/02 vom 27.7.2004.
- 38
BVerfG 1 BvR 636/02 – Ladenschlussgesetz – Internetfassung Rdnr. 109.
- 39
BVerfG 1 BvR 636/02 vom 9.6.2004 – Ladenschlussgesetz – und 2 BvF 2/02 vom 27.7.2004 – Juniorprofessor.
- 40
Siehe dazu Thomas Meysen & Gilla Schindler (2004), Das Jugendamt, 277.
- 41
BT-Drucks. 12/6000, S. 32.
- 42
Vgl. dazu schon die Stellungnahme des Bundesrates zum Gesetz zur Einordnung des Bundes-sozialhilfegesetzes in das Sozialgesetzbuch. BT-Drucks. 559/03 (Beschluss).
- 43
Damit geraten schon die constitutione lata die Grenzen der Bundeskompetenz für diese Aufgabe in Sichtweite.
- 44
Der Begriff ist hier untechnisch zu verstehen und nicht auf die Rahmengesetzgebungs-kompetenz (Art. 75 GG) bezogen.
- 45
Lediglich das Land Rheinland-Pfalz hatte kurz zuvor landesrechtlich einen solchen Rechts-anspruch eingeführt.
- 46
Paradigmatisch insoweit § 1666 a BGB und der Bericht des Rechtsausschusses des Bundes-tages zur Neuregelung: „Was das gebotene Mittel ist, kann nicht vom Aufwand, nur vom Kindeswohl und vom Elternrecht her bestimmt werden.“ (BT-Drucks. 8/2788, S. 60)
- 47
Jugendhilfe in Gefahr. Appell an die Entscheidungsträger in Bund und Ländern (2004). Initiiert von Thomas Meysen und Johannes Münder. Das Jugendamt, 294–296.
- 48
Siehe dazu BVerfGE 22, 180 und oben „Vorfahrt für die Freien Träger“.

Sozialrecht

Von der Fürsorge zur Sozialhilfe und weiter – ein Rückblick zum Abschied vom Bundessozialhilfegesetz

Das Grundgesetz der Bundesrepublik Deutschland stellt in vorher nicht da gewesener Weise die Würde des Menschen und die Rechte des Einzelnen in den Mittelpunkt und macht sie zur Richtschnur allen Handelns. Mit dieser Orientierung am mündigen Bürger wurde eine Abkehr vom obrigkeitstaatlichen Denken eingeleitet. Als verfasstem sozialem Rechtsstaat war der neuen Bundesrepublik zudem die Aufgabe gestellt, neben der Ordnungsfunktion das Handlungsprinzip der sozialen Gerechtigkeit zu berücksichtigen. Es konnte also nicht lange ausbleiben, bis das neue Rechtsbewusstsein nach einer ersten Zeit des Aufbaues und der Ausgestaltung des Rechtsraumes auch im Bereich der Sozialpolitik zu Modernisierungen führte.

Zug um Zug war ein System der sozialen Sicherung errichtet worden mit dem Ziel, soziale und materielle Belastungen gleichmäßig zu verteilen und einseitige Belastungen auszugleichen. Dieses Sicherungssystem deckte nach und nach einen Großteil der individuellen Belastungssituationen ab. Es stellten sich mit der Zeit aber auch die Lücken heraus, die zwischen den speziellen Sicherungsinstrumenten noch frei geblieben waren. Diese Lücken wurden 1962 mit dem Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geschlossen. Der neu eingeführten Sozialhilfe lag nicht nur der Rechtsanspruch auf ein gesichertes Existenzminimum zugrunde, sondern auch auf Leistungen, die es dem Einzelnen ermöglichen sollen, ein Leben in Würde zu führen und am Leben der Gemeinschaft teilzunehmen. Damit war prinzipiell die Entwicklung vorgezeichnet von der vormaligen Armenpflege und der früheren Fürsorge mit der Gewährung von Almosen hin zur Unterstützung und der Bereitstellung von Hilfen, auf die wegen des Gleichheitsprinzipes ein Rechtsanspruch besteht.

Das alte Fürsorgerecht umfassend reformieren

Der Gedanke, das alte Fürsorgerecht zwar isoliert, dafür aber grundlegend neu zu ordnen, wurde in Fachkreisen seit Mitte der 1950-er Jahre verstärkt erörtert. Drei dominante Grundannahmen verhalfen dem Gedanken, eine umfassende Reform einzuleiten, schließlich zum Durchbruch:¹

Angesichts des wirtschaftlichen Aufschwunges in der jungen Bundesrepublik mit einer annähernden Vollbeschäftigung erschienen materielle Notlagen, die sich durch vermehrte Anstrengungen des Einzelnen nicht würden überwinden lassen, nur schwer vorstellbar. Bei Notlagen konnte es sich allenfalls um Ausnahmefälle und um vorübergehende Anpassungs- und Übergangsnöte handeln, die die Sozialpolitik bislang übersehen hatte.

Der anhaltende Ausbau der sozialen Sicherung musste die Fürsorge zwangsläufig von der Gewährung finanzieller Leistungen entlasten. Diese Annahme galt insbesondere für die Sozialversicherung, deren Ausbau in der Rentenreform von 1957 kulminierte. Nachdem der Rentenreform wesentlich die Aufgabe zugewiesen worden war, materielle Armut einer bestimmten Bevölkerungsgruppe, der im Alter von Armut betroffenen Rentner, zu beseitigen,² sollte sich die somit von Einkommenshilfen weitgehend entlastete Fürsorge verstärkt ihrer eigentlichen Aufgabe widmen, der individuellen Hilfe.

Dem entsprach die Einschätzung, dass mit der weit gehenden Befreiung der Fürsorge von der Verpflichtung zur Existenzsicherung künftig eine verstärkte und fachlich qualifizierte Einzelfallhilfe im Sinne einer Lebenskrisenintervention ermöglicht werden würde und dass die Fürsorge sich darauf konzentrieren könnte, für individuelle Notlagen ein System differenzierter persönlicher Hilfen zur Verfügung zu stellen.

Ein charakteristisches Dokument, in dem die skizzierten Grundannahmen jener Zeit journalistisch verarbeitet worden waren, war ein SPIEGEL-Artikel mit der Überschrift „Unsere Armen haben das nicht nötig“.³ Darin wurde die „fast sehnsüchtige Suche nach einer Armut, die es nicht mehr gibt“ thematisiert und unter anderem festgestellt: „Wo also steckt die Not im Wun-

derland? [...] Die empfindlichste Not [...] entsteht nicht mehr aus materiellem Mangel, sie hat Ursache im Mangel an Liebe und familiärer Geborgenheit.“ Nicht minder pointiert brachte eine Karikatur des Simplicissimus im Jahre 1959 die schwindende Bedeutung materieller Not zum Ausdruck, eine Karikatur, in der die Armut einer alten Frau als exotischer Zustand erschien, um dessen fotografische Dokumentation sich die Sensationspresse riss.⁴

Über die genannten Grundannahmen hinaus trugen weitere Faktoren zur Modernisierung der Fürsorge im Rahmen eines umfassenden Fürsorgegesetzes bei. Da war einmal die Tatsache, dass das Fürsorgerecht auf einem kaum noch zu durchschauenden Geflecht von Gesetzen und Verordnungen beruhte. Verantwortlich hierfür waren insbesondere die Verordnung über die Fürsorgepflicht (RFV) und die Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge (RGr), die beide seit ihrem In-Kraft-Treten im Jahre 1924 mehrfach geändert worden waren, weitreichend vor allem durch das Gesetz über die Änderung und Ergänzung fürsorgerechtlicher Bestimmungen vom 20. August 1953.⁵ Daneben galten aber weiterhin Bestimmungen des Fürsorgerechtes, die im Rahmen kriegsbedingter Vereinfachungsverordnungen erlassen worden waren.⁶ Bedeutsame Sonderregelungen der Fürsorge waren unter anderem die Verordnung über die Tuberkulosehilfe vom 8. September 1942⁷ und das Körperbehindertengesetz vom 27. Februar 1957⁸. Diese Zersplitterung und Unübersichtlichkeit drängten nach Vereinheitlichung, Straffung und Zusammenfassung des Fürsorgerechtes „in einem Gesetzeswerk“⁹ sowohl im Hinblick auf die Grundkonzeption als auch hinsichtlich der materiellen und verfahrensmäßigen Detailregelungen.

Angesichts der angesprochenen Rechtszersplitterung wurde die Vereinheitlichung des Fürsorgerechtes in der DDR aufmerksam verfolgt. Hinter deren Entwicklung, die zur „Verordnung über die allgemeine Sozialfürsorge vom 23.2.1956“¹⁰ führte, wollte man in der Bundesrepublik offensichtlich nicht zurückbleiben.

Auch die Rechtsprechung der Verwaltungsgerichte, insbesondere des Bundesverwaltungsgerichtes, hatte einen nicht zu unterschätzenden Anteil am Modernisierungsprozess der Für-

sorge. Indem sie etwa mit Nachdruck betonte, dass spätestens seit dem In-Kraft-Treten des Grundgesetzes die frühere Auffassung nicht mehr zu halten sei, wonach es auf dem Gebiet der öffentlichen Fürsorge keine Rechtsansprüche gebe.¹¹ Diese richterliche Anerkennung des Hilfeadressaten als Rechtssubjekt bewirkte eine entscheidende Statusveränderung und verlangte eine gesetzliche Festschreibung.

Das tradierte Fürsorgerecht hatte sich in der Praxis vor allem im Hinblick auf lang andauernde Eingliederungsmaßnahmen für Behinderte als unzureichend erwiesen. Diesem Defizit sollte das erwähnte Körperbehindertengesetz von 1957 Rechnung tragen, das einen wesentlichen Fortschritt für die Betroffenen mit sich brachte.¹² Einer weit verbreiteten Ansicht zufolge war es geboten, dieses Gesetz und seine Neuerungen auch auf Menschen mit anderen Behinderungen in gleicher Situation auszudehnen.

Der letzte Anstoß für die Fürsorgereform kam am 21. Januar 1957 aus dem Bundestag. Im Rahmen der Schlussabstimmung über das Arbeiterrentenversicherungs- sowie das Angestelltenversicherungs-Neuregelungsgesetz wurde ein Entschließungsantrag der Fraktionen der CDU/CSU, DVP angenommen, in dem unter anderem die Bundesregierung ersucht wurde, „mit tunlichster Beschleunigung einen Gesetzentwurf über die Neuregelung des Fürsorgerechtes vorzulegen.“¹⁵

Und schließlich ist festzuhalten, dass die Reform des Fürsorgesystems nicht wie die Rentenreform auf die Beseitigung materieller Armut einer bestimmten Gruppe, nämlich der alten Menschen, zielte, sondern für individuelle Notlagen eines amorphen Personenkreises ein umfassendes System primär persönlicher Hilfen zur Verfügung stellen sollte. Gegenstand der Reformpolitik im Bereich der Fürsorge sollte mithin – nach der gruppenbezogenen Sozialreform von 1957 – die Lebenslage des Einzelnen sein.

Die Akteure des Reformprozesses

Die wichtigsten Akteure der Diskussion um die Fürsorgerechtsreform, die das Schicksal dieser Reform auch im Gesetzgebungs-

verfahren maßgeblich beeinflussten, waren der Deutsche Städte- tag (DST), der Deutsche Landkreistag (LKT), der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV), nicht zuletzt in der Person seines Vorsitzenden Hans Muthesius, die Verbände der freien Wohlfahrtspflege sowie das federführende Bundes- ministerium des Inneren. Demgegenüber spielten sowohl die Parteien, sofern sie ihre Positionen nicht mit Hilfe der genann- ten Akteure artikulierten, als auch die Gewerkschaften und die Arbeitgeber eine vergleichsweise bescheidene Rolle im Reform- prozess. Die Parteien zeigten sich relativ desinteressiert, ging es doch bei den betroffenen – realen oder potenziellen – Für- sorgeempfängern um einen nicht organisierten Personenkreis, der im Hinblick auf Zusammensetzung und Interessen höchst heterogen war und der nur ein geringes Protest- und Wähler- potenzial darstellte. Für die Gewerkschaften und die Arbeit- geber stand traditionsgemäß allenfalls der abhängig beschäftigte oder der berentete Arme im Vordergrund ihres Interesses. Inso- fern war es nicht weiter erstaunlich, dass der Reformprozess im Fürsorgebereich weit weniger von politischer und öffentlicher Aufmerksamkeit begleitet wurde als die Rentenreform und sich weitgehend nur im Fachdiskurs der im Fürsorgebereich domi- nierenden Akteure abspielte.

Während die Positionen von Städtetag und Landkreistag maß- geblich geprägt waren durch die immer wieder vorgetragene Sorge um die finanziellen Mehrbelastungen der kommunalen Sozialhilfeträger, trat der Deutsche Verein entsprechend seiner Mitgliederstruktur weniger als Vertreter von Interessen einer bestimmten Gruppe, zum Beispiel der Wohlfahrtsverbände, in Erscheinung, sondern als Institution, die in ihren Gremien die ausgeprägten fürsorgerischen Fachkompetenzen all ihrer Mit- glieder bündelte. Eine überragende Rolle spielte der DV in der Diskussion des Reformwerkes vor allem mit den von ihm aus- gearbeiteten praxisrelevanten materiell- beziehungsweise ver- fahrensrechtlichen Detailregelungen, in deren Gestaltung die langjährigen und profunden Erfahrungen von Fürsorgeexper- ten, wie zum Beispiel von Theodor Marx, Stadtrat in Nürnberg, einfließen. Nicht zuletzt war der DV auch bei der Ausarbeitung eines revidierten Bedarfsbemessungsschemas für die Regelsät- ze, dem so genannten Warenkorb 1961, entscheidend beteiligt.¹⁴ Der Vorsitzende des DV, Hans Muthesius, war nicht nur der damals wohl profilierteste und angesehenste Kenner der Mate-

rie,¹⁵ als entschiedener und durchsetzungsfähiger Verfechter einer grundlegenden Neuordnung der Fürsorge beeinflusste er auch maßgeblich die Positionen des DV. Die zentralen Reform- vorstellungen dieses „Fürsorgepapstes“ wurden unter anderem in zwei Vorträgen deutlich, die er im September 1957 vor dem Sozialausschuss des LKT zum Thema „Grundsätzliche Fragen zur Neuordnung des Fürsorgerechts“¹⁶ und im Juli 1957 auf der Sozialtagung des Deutschen Blindenverbandes mit dem Titel „Die Reform des Fürsorgerechts“¹⁷ hielt und in denen er sich unter anderem für den Rechtsanspruch auf Fürsorge, für den Verzicht auf die Rückerstattungspflicht des Hilfeempfängers und für eine qualifizierte Ausbildung der Fürsorgefachkräfte aussprach. Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege, insbeson- dere der Deutsche Caritasverband (DCV), die Innere Mission (IM), die Arbeiterwohlfahrt (AWO) und der Deutsche Parität- ische Wohlfahrtsverband (DPWV), standen einer Modernisie- rung des Fürsorgerechts im Grundsatz aufgeschlossen gegen- über. Der DCV freilich sah seine Stellung und Bedeutung im geltenden Fürsorgerecht nicht hinreichend berücksichtigt. Seit Beginn der Fünfzigerjahre warnten seine Repräsentanten unter anderem vor der Gefahr einer „seelenlosen Massenversorgung eines alles alleinmachenden Staatsapparates“ und vor „dem Drang zur Staatsversorgung und zur Kommunal-Omnipotenz“.¹⁸ Die Leitgedanken dieser Position zur Neuregelung formulierte insbesondere immer wieder Franz Klein, der als damaliger Justiziar des DCV zu den einflussreichsten Repräsentanten der freien Wohlfahrtspflege gehörte.¹⁹ Im Gegensatz zum DCV wa- ren die Positionen der IM und des DPWV wesentlich zurück- haltender und mehr um ein partnerschaftliches Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege bemüht. Völlig konträr- zu den genannten Verbänden sah die AWO das Verhältnis von öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege, wenn sie in ihren Richt- linien vom September 1959 mit Nachdruck „auch für das Gebiet der Wohlfahrtspflege die vorrangige Verantwortlichkeit von Staat und Kommunen“ forderte.²⁰

Der alles überragende Akteur im Reformprozess war freilich das Bundesministerium des Inneren (BMI). Dessen grund- legende Vorstellungen zu den Sachproblemen einer Neuord- nung des Fürsorgerechts verdeutlichte schon ein Vortrag von Gerhard Scheffler auf dem Deutschen Fürsorgetag im Novem- ber 1957 in Essen.²¹ Die von Scheffler dort entwickelten Leit-

linien prägten nachhaltig die dann im BMI entstandenen Gesetzesentwürfe.

Das BSHG im parlamentarischen Verfahren

Der im Juli 1958 vorgelegte erste Referentenentwurf zum Bundessozialhilfegesetz²², dessen Verfasser im wesentlichen Hermann Gottschick war,²³ leistete die allgemein geforderte Zusammenfassung des Fürsorgerechtes und setzte eine Fülle von Überlegungen um, die von den maßgeblichen Akteuren als Forderungen und Erwartungen an die Reform gestellt worden waren. Der nicht publizierte Entwurf selbst, der im Wesentlichen in den Fachkreisen der Fürsorge hinter verschlossenen Türen beraten wurde und der nach den Worten Hermann Gottschicks „keine revolutionäre, sondern eine evolutionäre Lösung“ darstellte,²⁴ beruhte auf einer Mischung von traditionellen Maximen des bisherigen Fürsorgerechtes und Modernisierungsvorstellungen. So hielt der erste Referentenentwurf zum Beispiel im Bereich der allgemeinen Regelungen nachdrücklich am Grundsatz der Individualisierung und am Nachranggrundsatz fest; neu waren hingegen das Bekenntnis zum Rechtsanspruch auf Hilfe – jedenfalls dem Grunde nach – sowie die Betonung der persönlichen Hilfe.

Besondere Aufmerksamkeit widmete der Entwurf der Hilfe in besonderen Lebenslagen, wobei die schon im bisherigen Recht enthaltenen Hilfearten erweitert und um neue ergänzt wurden. Anders als das bisherige Fürsorgerecht, wonach der Unterstützte verpflichtet war, die aufgewendeten Fürsorgekosten zu ersetzen, sah der Entwurf grundsätzlich von einer Verpflichtung zum Kostenersatz ab. Dem lag unter anderem die Überlegung zugrunde, dass gerade die auf öffentliche Hilfe dringend angewiesenen vor allem älteren Menschen diese Hilfe wegen der Ersatzpflicht bislang nicht in Anspruch genommen hatten und dass die Verpflichtung zum Kostenersatz die Inanspruchnehmer diskriminiert. Anstelle der in den Bestimmungen des Fürsorgerechtes verwandten Bezeichnung „öffentliche Fürsorge“ setzte der Entwurf daher bewusst den Begriff „Sozialhilfe“, um die Abwendung von Vorstellungen der Armenfürsorge früherer Zeiten und den neuen Inhalt des Gesetzes auch durch eine neue Bezeichnung zu verdeutlichen.

Nach teilweise sehr kritischen Äußerungen des Deutschen Städtetages und des Landkreistages, die sich am intensivsten mit den Regelungen dieses Entwurfes auseinander setzten und maßgeblichen Einfluss auf den Fortgang des Reformprozesses hatten, und nach anderen kritischen Reaktionen, die sich teilweise auf einzelne Aspekte beschränkten, wie bei den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden auf das im Entwurf geregelte Verhältnis zwischen den öffentlichen Trägern und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege, ging das BMI bei der Überarbeitung des ersten Referentenentwurfes in einer ganzen Reihe von Punkten auf die Kritik und die vorgebrachten Vorschläge ein. In seiner Grundkonzeption blieb der Entwurf aber als „Zweiter Referentenentwurf vom März 1959“²⁵ unverändert und hatte schon weitgehend die Gestalt des späteren Regierungsentwurfes. Der zweite Referentenentwurf, der „unter dem Siegel tiefster Verschwiegenheit“²⁶ nur den Bundesressorts und den obersten Landesbehörden zugeleitet worden war, bald aber allen maßgeblichen Akteuren bekannt war, stellte aus der Sicht der kommunalen Spitzenverbände trotz einiger grundsätzlicher Kritikpunkte einen tragfähigen Kompromiss dar, während die konfessionelle Wohlfahrtspflege weiterhin grundlegenden Änderungsbedarf für das Verhältnis zwischen öffentlicher und freier Wohlfahrtspflege sah, einen Bedarf, den das BMI nur mit großer Zurückhaltung zur Kenntnis nahm.²⁷ Diese reservierte Haltung gegenüber einer gesetzlichen Regelung von Grundsatzfragen beruhte auf der Befürchtung, dass die ideologisch befrachteten Kontroversen zu Verzögerungen im Gesetzgebungsverfahren führen könnten.²⁸ Ab Mitte 1959 verschärfte sich allerdings zum einen die Auseinandersetzung zwischen der freien Wohlfahrtspflege und den öffentlichen Sozialhilfeträgern um die sachgerechte Regelung ihres Verhältnisses im zu erwartenden Regierungsentwurf eines BSHG; zum anderen geriet das BMI in dieser Phase immer stärker unter den Druck der konfessionellen Wohlfahrtsverbände und der katholischen Kirche.²⁹

Der von der Bundesregierung am 17. Februar 1960 beschlossene (Regierungs)entwurf eines Bundessozialhilfegesetzes³⁰ übernahm im Wesentlichen Aufbau und Inhalt des überarbeiteten zweiten Referentenentwurfes vom März 1959. Der Regierungsentwurf brachte allerdings zahlreiche Änderungen, Abweichungen und Ergänzungen in Detailfragen sowie Straffungen in der

sprachlichen Formulierung und insbesondere Änderungen, die das Verhältnis der öffentlichen und freien Wohlfahrtspflege betrafen und die im weiteren Gesetzgebungsverfahren im Mittelpunkt der Auseinandersetzungen standen. Die erste Beratung des Regierungsentwurfes im Deutschen Bundestag erfolgte am 4. Mai 1960. In der Aussprache über den Entwurf zeigten schon die Wortbeiträge von Abgeordneten der Regierungsparteien und der Opposition deutlich die grundlegenden Differenzen auf, die vor allem im Hinblick auf die Regelung des Verhältnisses von öffentlichen Sozialhilfeträgern und der freien Wohlfahrtspflege bestanden und die das nachfolgende Gesetzgebungsverfahren völlig beherrschen sollten.³¹ Nach Lesungen im Ausschuss für Kommunalpolitik und Fürsorge (Neunter Ausschuss) wurde der Regierungsentwurf dem Parlament zugeleitet. Wohl kaum jemand hatte damit gerechnet, dass der sorgfältig vorbereitete und mit allen maßgeblichen Akteuren sowie Fachleuten eingehend erörterte Gesetzentwurf dem Bundestag am 3. und 4. Mai 1961 Anlass zu einer siebenstündigen erregten Debatte geben würde.³² Die zweite und dritte Beratung des Entwurfes führten zu einer scharfen und auf ein einziges Problem zugespitzten Auseinandersetzung zwischen Regierungsparteien und Opposition. Plötzlich schien es keine Rolle mehr zu spielen, dass alle beteiligten politischen Kräfte im Neunten Ausschuss monatelang bemerkenswert sachlich zusammengearbeitet hatten, über den materiell- sowie verfahrensrechtlichen Inhalt des Gesetzentwurfes fast durchweg Einigkeit bestand und durchaus der Wille vorhanden war, die Neuordnung des Fürsorgerechtes noch bis zum Ende der Legislaturperiode gesetzlich zu verankern. Einziger Anlass und alleiniges Thema der heftigen parlamentarischen Auseinandersetzungen waren die erwähnten Bestimmungen über das Verhältnis von öffentlichen Sozialhilfeträgern zur freien Wohlfahrtspflege, wobei die Debatte weitgehend von Schlagworten wie „Freiheitlichkeit“, „Gesellschaftlichkeit“ und „Pluralität der Regelungen“ beherrscht wurde.³³ Zugleich war die Parlamentsdebatte mit dem Anspruch belastet, auf einem speziellen Gebiet eine umfassende Problematik zu lösen: das Verhältnis von Staat und den „freien“ gesellschaftlichen Kräften.

Die eigentlichen Hintergründe dieser Auseinandersetzungen, die vielfach auf eine rein verfassungsrechtliche Problematik zugespitzt wurden, lassen sich angesichts der Komplexität des Sachverhaltes nur als ein Konglomerat unterschiedlicher Fak-

toren und Begründungsmechanismen begreifen, die sich im Verlauf der Auseinandersetzungen entwickelten und im Diskurs auch veränderten. Es ging jedenfalls nicht allein um die ideologische Verkleidung einer politischen Einflussnahme in der Kommune, um Machtansprüche der Sozialdemokratie auf die Kommunalverwaltungen, um Dominanzansprüche der Wohlfahrtsverbände, um Konfessionalisierungsbestrebungen der hinter den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden stehenden Kirchen oder um den Versuch rivalisierender politischer Kräftegruppen, sich das Handlungsfeld der Fürsorge als Einfluss-sphäre zu sichern. Es ging in der Auseinandersetzung zweifellos auch um andere Faktoren, wie etwa die gewandelte Lage der beiden christlichen Kirchen in der damaligen Gesellschaft der Bundesrepublik. Eine gewichtige Rolle spielte auch die Struktur der fürsorgerischen Praxis mit ihrem Nebeneinander von traditionell kirchlich dominierter „geschlossener“ (Anstalts-) fürsorge und „offener“ Fürsorge für Bedürftige, die sowohl Mitglieder der Kommune als auch der Kirchengemeinde sein konnten. Nicht zuletzt ging es um finanzielle Erwägungen vor allem der Landkreise und Städte, die befürchteten, dass die Wohlfahrtsverbände aus den institutionellen Regelungen Subventionierungsansprüche an die öffentliche Hand ableiten könnten.³⁴ Bezeichnend war dabei, dass die öffentliche Meinung von der Diskussion nahezu völlig ausgeschlossen blieb. Die Presse etwa beteiligte sich kaum an dieser Auseinandersetzung, sondern berichtete ganz überwiegend erst nach Abschluss des Gesetzgebungsverfahrens und da im Wesentlichen nur über den bevorstehenden Verfassungsstreit – was offensichtlich auch dem Desinteresse breiter Bevölkerungskreise an Fragen der Fürsorge entsprach.

Bemerkenswerterweise hat der materiellrechtliche Inhalt des Regierungsentwurfes zum Bundessozialhilfegesetz dann in der zweiten und dritten Beratung des Bundestages nur eine untergeordnete Rolle gespielt. Die entsprechenden Regelungen wurden mit wenigen Ausnahmen nicht oder allenfalls kurz diskutiert. Schließlich wurde das Gesetz, über dessen sachliche Notwendigkeit und Berechtigung weitgehend Einigkeit bestand, allein wegen der geschilderten unversöhnlichen Kontroverse im so genannten Hammelsprung mit nur hundertdreundneunzig Stimmen bei hundertfünfzig Gegenstimmen der SPD und der FDP sowie drei Enthaltungen angenommen. Nach der Be-

ratung am 26. Mai 1961 und nach einem gescheiterten Antrag auf Anrufung des Vermittlungsausschusses stimmte der Bundesrat dem Gesetz mehrheitlich zu.³⁵ Am 5. Juli 1961 wurde das BSHG im Bundesgesetzblatt verkündet,³⁶ am 1. Juni 1962 trat es dann in Kraft (siehe § 153 Abs. 1).

Ein neues soziales Sicherungssystem

Die Bedeutung des neuen Sozialhilferechtes, das klassische Grundsätze, wie Orientierung an der Individualität und Nachrang gegenüber Selbsthilfemöglichkeiten, erneut festschrieb und insofern in der Tradition des Fürsorgerechtes stand, lag dennoch in der Modernisierung eines brüchig gewordenen Systems:

- Die Fürsorge wurde zu einem Sicherungsinstrument mit einer rechts- und sozialstaatlichen Ausrichtung fortentwickelt.
- Es wurde ein revidiertes Bedarfsmengenschema („Warenkorb“) entwickelt, das zwar nicht ohne Werturteile darüber auskam, was zu einer menschenwürdigen Lebensführung gehört, das aber auch auf empirisch ermittelten Bedarfskriterien aufbaute.³⁷
- Die Hilfe zum Lebensunterhalt wurde auf der Grundlage von Regelsätzen standardisiert. Diese waren im Gegensatz zu den früheren Richtsätzen durch die automatische Anpassung an die Lebenshaltungskosten dynamisiert.
- Es erfolgte ein zeitgemäßer Ausbau eines differenzierten Hilfesystems, das, vor allem bei der Hilfe in besonderen Lebenslagen, die persönliche und vorbeugende Hilfe und die soziale Eingliederung oder Wiedereingliederung betonte. Dieses Hilfesystem erreichte nun auch Angehörige von Mittelschichten, wenn sie in eine nicht standardisierbare Notlage geraten waren, die ansonsten aber nicht zu den von materieller Armut Betroffenen gehörten.
- Die Rückerstattungspflicht der Hilfeempfänger wurde weitgehend eingeschränkt. Damit war die Sozialhilfe nicht länger ein „Mühlstein für die Zukunft“.

- Darüber hinaus wurde durch die Zusammenfassung der Hilfe zum Lebensunterhalt und der verschiedenen Hilfen in besonderen Lebenslagen in einem einheitlichen Gesetzgebungswerk ein nicht zu unterschätzender Beitrag zur Rechtsvereinfachung und zur Rechtsvereinheitlichung geleistet.

Trotz vielfältiger Modernisierungen darf nicht übersehen werden, dass das neue Sozialhilferecht auch Züge aufwies, die nach wie vor der früheren öffentlichen Gefahrenabwehr („Armenpolizei“)³⁸ und der korrigierenden Verhaltensbeeinflussung verpflichtet waren. So wurde unter anderem die Arbeitshaustradition des Fürsorgerechtes fortgesetzt,³⁹ nach der eine beharrliche Arbeitsverweigerung durch richterliche Anordnung (§ 26 BSHG) zu einer zeitlich nicht genau umrissenen Einweisung in geschlossene Arbeitseinrichtungen führte; das Gleiche galt nach § 73 Abs. 2 und 3 BSHG für „Gefährdete“.⁴⁰ Alles in allem stellte aber die Reform der Fürsorge in Gestalt des BSHG ein bedeutendes, wenn auch im Schatten anderer sozialpolitischer Entwicklungen stehendes und deshalb weniger beachtetes Ergebnis der Epoche der „Sozialreform“ dar. International gesehen war das neue Sozialhilfesystem ein bemerkenswert umfassendes Instrument, das die gesamte Bandbreite materieller Notlagen und besonderer Belastungen (Behinderung, Pflegebedürftigkeit) erwerbstätiger und nicht erwerbstätiger Personen abdeckte. Keine Lösung wurde indes für das überaus brisante Problem der Finanzierung des modernisierten Systems und für einen verbesserten Finanzausgleich gefunden. Die während der gesamten Reformphase immer wieder vorgetragenen Forderungen nach einer finanziellen Ausstattung der Sozialhilfeträger⁴¹ zur Abdeckung der zu erwartenden reformbedingten Mehrausgaben⁴² blieben ohne Erfolg. Und schließlich bereitete die Festschreibung des Verhältnisses zwischen den öffentlichen Sozialhilfeträgern und den Trägern der freien Wohlfahrtspflege beträchtliche Schwierigkeiten. An der Regelung dieses Verhältnisses entzündete sich ein Konflikt, der – primär ausgetragen mit den Mitteln des Verfassungskampfs – als „Weltanschauungskrieg“⁴³ in einer heute kaum noch nachvollziehbaren grundsätzlichen und leidenschaftlichen Art und Weise geführt wurde und der erst nach Jahren durch die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 18.7.1967⁴⁴ entschärft werden konnte.

Der Fürsorgereform entsprachen in der Folgezeit ein dynamischer Ausbau der kommunalen Sozialhilfeverwaltung und eine Zunahme von Sozialarbeit und Sozialpädagogik als Strategien einer professionalisierten individuellen Hilfe. Insofern knüpfte man an fürsorgerische Handlungsansätze der Zwanzigerjahre an, deren Entwicklungsprozess durch Massenarbeitslosigkeit und Massenarmut und später durch die Geschehnisse zwischen 1933 und 1945 empfindlich gestört worden war.⁴⁵ Das notwendige Umdenken gegenüber der traditionellen Fürsorge fiel freilich nicht leicht. Vielerorts wurde deutlich, dass die Sozialhilfeverwaltung, die von rund vierzig Jahren traditioneller Armenfürsorge geprägt war, sich recht schwer tat, den im neuen Sozialhilferecht verkörperten Funktionswandel umzusetzen, den erforderlichen Stil- und Gestaltwandel der Sozialen Arbeit zu vollziehen sowie das in der Bevölkerung ausgeprägte Abwehrverhalten gegenüber der „Fürsorge“ und die Angst vor sozialer Ächtung zu beseitigen. Ordnungspolitisch gesehen bewirkten aber die Einordnung und die Legitimation der Sozialhilfe als zentrales Instrument der Notlagenbekämpfung und als Mindestsicherungssystem, dass Armenpolitik nur noch im Kontext der Sozialhilfe zu betreiben war. Armenpolitik im Rahmen vorgelegter Sicherungssysteme, zum Beispiel in Form von bedarfsdeckenden Mindestleistungen in vorrangigen Sozialversicherungssystemen oder in Gestalt einer steuerfinanzierten, einkommensunabhängigen Grundsicherung, war kein Thema mehr. Die Hoffnung der Kommunen auf solche vorrangigen Entlastungsinstrumente war nicht in Erfüllung gegangen.

Angesichts der Zerschlagung der einheitlichen Basissicherung und des vereinheitlichten Gesetzgebungswerkes in Gestalt des BSHG, das ab dem 1. Januar 2005 durch ein mehrgliedriges Sicherungssystem (SGB II und SGB XII einschließlich einer speziellen Grundsicherung)⁴⁶ abgelöst wird, darf die Frage erlaubt sein, ob die Rückkehr zu einer Aufsplitterung der Existenzsicherung wirklich einen sozialpolitischen Fortschritt darstellt und ob das neue Gesetzgebungswerk auch nur annähernd die inhaltliche und handwerkliche Qualität des BSHG erreicht – oder ob man mit Albrecht Brühl von einem „epochalen Rückschritt“ und einem „Rechtskulturschock“ sprechen muss.⁴⁷

Anmerkungen

- 1
Vgl. Dieter Giese (1986). 25 Jahre Bundessozialhilfegesetz. Entstehung – Ziele – Entwicklung. ZfSH/SGB, 249, 305, 374.
- 2
Vgl. Hans Günter Hockerts (1980). Sozialpolitische Entscheidungen in Nachkriegsdeutschland. Alliierte und deutsche Sozialversicherungspolitik 1945 bis 1957 (S. 38). Stuttgart.
- 3
Vgl. Peter Brügge (1961). „Unsere Armen haben das nicht nötig“ – Elend im Wunderland. DER SPIEGEL, Nr. 52, S. 40.
- 4
Vgl. Simplicissimus 5 (1959), Nr. 52.
- 5
BGBl. I S. 967. Vgl. ferner VO über den Ersatz der Fürsorgekosten vom 30.1.1951, BGBl. I S. 154; VO über die Hilfe zur Erwerbsbefähigung und Berufsausbildung in der öffentlichen Fürsorge vom 20.12.1956, BGBl. I S. 1009; Gesetz zur Änderung der Reichsgrundsätze über Voraussetzung, Art und Maß der öffentlichen Fürsorge vom 4.7.1957, BGBl. I S. 693.
- 6
Vgl. die 3. VO zur Vereinfachung des Fürsorgerechts vom 11.5.1943, RGBl. I S. 301; 4. VO zur Vereinfachung des Fürsorgerechts vom 9.11.1944, RGBl. I S. 323.
- 7
RGBl. I S. 549, abgelöst durch das Gesetz über die Tuberkulosehilfe vom 23.7.1959, BGBl. I S. 513.
- 8
BGBl. I S. 147 (Gesetz über die Fürsorge für Körperbehinderte und von einer Körperbehinderung bedrohte Personen).
- 9
So mit Nachdruck die Amtliche Begründung des Regierungsentwurfs des BSHG, BT-Drucks. 3/1799, S. 32.
- 10
GBl. der DDR I, 1956, S. 235.
- 11
Zur geschichtlichen Entwicklung des Rechtsanspruches vgl. Christian Grube (1999). 50 Jahre Anspruch auf Sozialhilfe. NDV, 150, 184.
- 12
Siehe oben Anmerkung 8.
- 13
Vgl. Stenogr. Berichte BT, 187. Sitzung vom 21.1.1957, S. 10617 (Text des Antrages), S. 10599 (Abstimmungsergebnis).
- 14
Dazu eingehend Dieter Giese (1987). Das Regelsatzsystem des Sozialhilferechts. ZfSH/SGB, S. 505.
- 15
Weithin bekannt war das grundlegende Werk von Hans Muthesius (1928). Fürsorgerecht. Berlin.
- 16
Bundesarchiv (BArch), B 172, 444-01/1 und Archiv des DST, 4/20-00, Bd. 1.

17
Vgl. Hans Muthesius (1957). Die Reform des Fürsorgerechts. Referat gehalten auf der Sozialtagung des Deutschen Blindenverbandes am 2. Juli 1957. Herausgegeben vom Deutschen Blindenverband e.V. Bad Godesberg.

18
So o. Verf. (1997). Bemerkungen der Caritas zu den gegenwärtigen Tendenzen einer Staatsomnipotenz (20.7.1950). In Denkschriften und Standpunkte der Caritas in Deutschland. Herausgegeben vom Deutschen Caritasverband. Band 2 (S. 35). Freiburg im Breisgau.

19
Exemplarisch Franz Klein (1957). Die Freie Wohlfahrtspflege (WP) in einem Bundesfürsorgegesetz. NDV, 313.

20
Vgl. Resolution zur Reform des Sozialhilferechts (1959). Neues Beginnen, 171.

21
Vgl. Gerhard Scheffler (1958). Die Neuordnung des Fürsorgerechts als Teil einer Sozialreform. NDV, 1.

22
„Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Sozialhilfe (Bundessozialhilfegesetz – BSHG). Vorhanden u.a. in BArch, B 172/444-01/2.

23
Dies betont Johannes Duntze (1958). Referentenentwurf eines Bundessozialhilfegesetzes. NDV, 14.

24
Vgl. Herrmann Gottschick (1959). Referentenentwurf eines Bundessozialhilfegesetzes. NDV, 16.

25
„Entwurf eines Gesetzes über die Gewährung von Sozialhilfe (Bundessozialhilfegesetz – BSHG)“. Vorhanden u.a. im Archiv des DST, 4/20-00, Bd. 6.

26
So der Aktenvermerk des LKT vom 16.4.1959, BArch, B 172, 444-02/2.

27
So nachdrücklich von BMI Johannes Duntze (1959). Kommunalpolitische Blätter, 188.

28
Dazu von BMI Gerhard Scheffler (1960). Einige Bemerkungen zu einem Bundessozialhilfegesetz. In H. Achinger, O. Ohl, R. Pense u.a. (Hrsg.), Neue Wege der Fürsorge. Festgabe für Hans Muthesius zum 75. Geburtstag (S. 57). Köln u.a.

29
Vgl. dazu den Vermerk von Johann Bangert (LKT) vom 27.2.1959, BArch, B 172, 444-02/1 II; ferner Joachim Matthes (1964). Gesellschaftspolitische Konzeptionen im Sozialhilferecht. Stuttgart. (S. 10 zu Aktivitäten des Katholischen Büros und der Inneren Mission)

30
BR-Drucks. 53/60 vom 26.2.1960 und BT-Drucks. 3/1799 vom 20.4.1960.

31
Vgl. Stenogr. Berichte BT, 111. Sitzung vom 4.5.1960, S. 6253 ff.

32
Vgl. Stenogr. Berichte BT, 157. Sitzung vom 3.5.1961, S. 9022 ff. und 158. Sitzung vom 4.5.1961, S. 9061 ff.

33
Dazu eingehend Hans F. Zacher (1964). Freiheit und Gleichheit in der Wohlfahrtspflege (S. 55 ff.). Köln u.a.

34
Aus der Sicht des LKT vgl. Johann Bangert (1961). Die Verabschiedung des Bundessozialhilfegesetzes. Der Landkreis, 173; aus der Sicht des DST vgl. Anton Oel (1960). Zur Neuordnung des Fürsorgerechts. Soziale Sicherheit, 150.

35
Mit 26 gegen 15 Stimmen, und zwar gegen die Stimmen von Berlin, Bremen, Hamburg, Hessen und Niedersachsen; vgl. Stenogr. Berichte BR, 233. Sitzung vom 26.5.1961, S. 124.

36
BGBl. I S. 815, ber. S. 1875.

37
Kritisch zu diesem Verfahren Michael Stolleis (1981). Die Rechtsgrundlagen der Regelsätze unter besonderer Berücksichtigung verfassungsrechtlicher und sozialhilferechtlicher Grundsätze. NDV, 99.

38
Vgl. Friedrich Barabas & Christoph Sachße (1976). Bundessozialhilfegesetz: Sozialstaatliche Versorgung oder Armenpolizei? KJ, 359.

39
Dazu Andrea Rudolph (1995). Die Kooperation von Strafrecht und Sozialhilferecht bei der Disziplinierung von Armen mittels Arbeit (S. 81 ff.). Frankfurt am Main.

40
§ 76 Abs. 2 und 3 BSHG wurde vom BVerfG in seiner Entscheidung vom 18.7.1967 (BVerfGE 22, S. 180) für verfassungswidrig erklärt. § 26 BSHG wurde durch das Dritte Gesetz zur Änderung des Bundessozialhilfegesetzes vom 25.3.1974 (BGBl. I S. 777) aufgehoben.

41
Vgl. nur Eugen Frick (1960). Finanzausgleich und Neuordnung des Fürsorgerechts. Der Landkreis, 83.

42
Dazu Willi Bangert (1960). Das Bundessozialhilfegesetz in seinen finanziellen Auswirkungen. BldW, 348; BT-Drucks. 3/1799, S. 65 (RegE).

43
Vgl. Dieter Giese (1992). Die Verbände der freien Wohlfahrtspflege in der Diskussion. ZfF, 217.

44
BVerfGE 22, 180.

45
Vgl. dazu z.B. Christoph Sachße (1986). Mütterlichkeit als Beruf (S. 187 ff.). Frankfurt am Main.

46
Dazu etwa Peter Mrozynski (2004). Grundsicherung für Arbeitsuchende, im Alter, bei voller Erwerbsminderung und die Sozialhilfereform. ZfSH/SGB, 198.

47
Albrecht Brühl (2004). SGB II: Zurück in die Arbeitsfürsorge. info also, 104 (110).

Vom Bundessozialhilfegesetz zum Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch Sozialhilfe – Etikettenwechsel oder Etikettenschwindel?

Johannes Münder gibt uns ein in der deutschen Verwaltungspraxis und Rechtswissenschaft seltenes Beispiel ständigen Bemühens, seine wissenschaftliche Arbeit für das Jugendhilfe-recht mit der Jugendhilfepraxis zu verbinden, zu zeigen, wie schlechte oder notgedrungen unvollkommene Praxis Rechts-normen verbiegt, gar entleert, wie aber auch Rechtsnormen abgehoben von den praktischen Bedingungen ihrer Umsetzung konzipiert und formuliert werden. Dabei zeigt seine Gutachter-tätigkeit, dass er keineswegs ein reiner „Jugendhilfemann“ ist. Auch auf dem neben der Jugendhilfe zweiten wichtigen Feld bundesgesetzlich geregelter kommunaler Daseinsfürsorge, der Sozialhilfe, kennt er sich gründlich aus. Ein mit herzlichen Glückwünschen verbundener Dank für seine kritische, anregen-de Arbeit darf daher den Bereich Sozialhilfe nicht auslassen.

Wenn der Gesetzgeber nicht ganz unvorhersehbare Kapriolen schlägt, wird zum 31. Dezember 2004 das am 1. Juni 1962 elf Monate nach seiner Verkündung in Kraft getretene Bundes-sozialhilfegesetz (BSHG) vom 30. Juni 1961 – BGB 1.I, S. 875 – außer Kraft treten und vom Sozialgesetzbuch XII abgelöst werden (Art. 1, 68 Nr. 1 des Gesetzes zur Einordnung der Sozial-hilfe in das SGB vom 27. Dezember 2002 BGB 1.I, S. 3 022).

Durch die Forderung nach einer Zusammenfassung der Hilfe zum Lebensunterhalt (HLU) in der Sozialhilfe mit der Arbeits-losenhilfe des SGB III für erwerbsfähige Leistungsempfänger (verwirklicht im neuen SGB II – Grundsicherung für Arbeits-suchende – im vierten Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt vom 24. Dezember 2003 BGB 1.I, S. 2 954–2 955 Art. 1) im Bericht der Hartz-Kommission (Hartz IV) und der Agenda 2010 hängt das Sozialgesetzbuch Zwölftes Buch Sozial-

hilfe (SGB XII) mit der Agenda zusammen; es ist aber kein Agenda-Gesetz im engeren Sinne. Es geht vielmehr auf seit langem erhobene Forderungen nach einer umfassenden Sozial-hilfereform zurück, zuletzt Entschließungsantrag „Fördern und Fordern – Sozialhilfe moderner gestalten“ des deutschen Bundes-tages vom 14. März 2002 (Drucksache 14/7293). Viel früher war schon 1996 auf Anregung des damals für Sozialhilfe zuständigen Bundesministeriums für Gesundheit vom Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV) eine Arbeitsgruppe „Sozialhilfe im SGB“ eingesetzt worden. Der DV legte deren Arbeitsergebnis im November 2000 als Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Sozialhilferechtes – SGB XII – vor.

Auch die Länder hatten mit Beschlüssen der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) vom 25./26. Oktober 2000 und 7./8. November 2000 die Bundesregierung aufgefordert, eine Strukturreform zur Weiterentwicklung und Modernisie-rung der Sozialhilfe auf den Weg zu bringen. Im allgemeinen Teil einer Begründung der Bundesregierung zum Entwurf des SGB XII heißt es:

„Das BSHG ist seit seinem Inkrafttreten [...] durch fast 70 Ge-setze geändert worden, insbesondere als Folge der allgemeinen Rechtsentwicklung und als Antwort auf gestiegene Empfänger-zahlen, erhöhte Ausgaben und wachsenden Problemdruck. So hat sich zum Beispiel die Zahl der Empfängerinnen und Emp-fänger von HLU seit 1980 etwa verdreifacht. Bei der Eingliede-rungshilfe für behinderte Menschen hat sich seit 1984 die Zahl der Empfängerinnen und Empfänger jahresdurchschnittlich um 6,4 % erhöht. In ihrem ersten Armuts- und Reichtumsbericht vom 25.04.2001 – Bundestags-Drs. 14/5990 – hat die Bundes-regierung nachdrücklich darauf hingewiesen, dass die wichtigsten Ursachen für den Sozialhilfebezug Arbeitslosigkeit und unzu-reichendes Erwerbseinkommen sind [...]. Wurde Arbeitslosig-keit 1980 noch bei jedem zehnten Bezieherinnen- und Bezieher-haushalt als Hauptursache vermerkt, war es 1990 schon bei jedem dritten der Fall. Am Jahresende 1998 sind im früheren Bundesgebiet 37 % und in den neuen Ländern 56 % der Hilfe-bezieherinnen und Hilfebezieher im erwerbsfähigen Alter ar-beitslos gemeldet gewesen. Unter den Empfängerinnen und Empfängern von HLU stellten Kinder unter 18 Jahren mit rund 1,1 Mio. die größte Gruppe dar (Stand 1998). Die Sozialhilfe-

quote von Kindern unter 18 Jahren ist mit 6,8 % fast doppelt so hoch wie im Bevölkerungsdurchschnitt und hat sich seit 1980 im früheren Bundesgebiet mehr als verdreifacht. Im vergleichbaren geringeren Umfang sind dagegen ältere Menschen von Sozialhilfe betroffen. So waren von den über 65-jährigen nur 1,3 % sozialhilfebedürftig. Das mit 28,1 % größte Sozialhilferisiko hatten Haushalte alleinerziehender Frauen. Mehr als die Hälfte aller Kinder unter 18 Jahren wächst im Haushalt von Alleinerziehenden auf.“

Diese Zahlen machen sehr deutlich, dass das BSHG/SGB XII das mit Abstand wichtigste Gesetz zur sozialen Grundsicherung in der Sozialordnung der Bundesrepublik Deutschland ist. Das gilt für die oben genannten Personengruppen, aber ebenso für alle lebenslang Behinderten als Leistungsempfängerinnen und -empfänger von Hilfen in besonderen Lebenslagen (HbL).

Neue Gesetze brechen so gut wie nie mit ihren Vorgängern. Gesetzgebungsgeschichte ist meist ein langsamer Prozess, keine Abfolge von Scheitern und Neubeginn. Selbst nach dem Ende des NS-Unrechtsstaates blieben die Gesetze mit Ausnahme eindeutiger NS-Vorschriften in Kraft. In der modernen deutschen Rechtsgeschichte hat nur die DDR mit dem gesamtdeutschen Recht nahezu vollständig gebrochen, ein Bruch, der im Einigungsvertrag zu Gunsten der Übernahme der Gesetzgebung der alten Bundesrepublik geheilt wurde – ob immer gerecht und gerechtfertigt, mag dahinstehen. Kontinuität prägt denn auch die Rechtsentwicklung der deutschen öffentlichen Fürsorge beziehungsweise Sozialhilfe von der Fürsorge-Pflicht-Verordnung 1924 über das BSHG 1962 bis zum SGB XII weit mehr als Diskontinuitäten.

Gesetzessystematik, Sozialhilfegrundsätze

Die Systematik des SGB XII hat sich gegenüber dem BSHG wesentlich verändert. Das Gesetz ist deutlich gestrafft worden und kommt mit hundertfünfzehn statt hundertzweiundfünfzig Paragraphen aus. Die wichtigste systematische Veränderung ist neben der Herauslösung der Hilfe zur Arbeit (§§ 18 ff.) und der HLU für erwerbsfähige Hilfesuchende das Aufgeben der „Grundeinteilung“ der Leistungen (Hilfen) in HLU und HbL. Im SGB XII stehen die Leistungen nebeneinander:

- HLU,
- Grundsicherung für Rentner und lebenslang Behinderte,
- Hilfen zur Gesundheit,
- Eingliederungshilfe für behinderte Menschen,
- Hilfe zur Pflege,
- Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten,
- Hilfen in anderen Lebenslagen.

Vor den Leistungskapiteln drei bis neun finden sich allgemeine Vorschriften und allgemeine Regeln für die Leistungen der Sozialhilfe. Den Leistungskapiteln folgen die Kapitel Einsatz von Einkommen und Vermögen, Zuständigkeiten und Kosten. Das SGB XII hat mit dieser Systematik durchaus an Lesbarkeit und Übersichtlichkeit gewonnen. Die tragenden Grundsätze der Sozialhilfe, die das BSHG charakterisieren, sind nahezu unverändert übernommen worden: ein menschenwürdiges Leben, soweit erreichbar, als oberstes Ziel der Sozialhilfe (§ 1, § 1)¹; der Rechtsanspruch auf Leistungen dem Grund nach (§ 17, § 4); der Nachrang gegenüber eigenem Leistungsvermögen und Ansprüchen gegen Unterhaltspflichtige und Dritte (§ 2, § 2); der Individualitätsgrundsatz: Leistung nach der Besonderheit des Einzelfalles (§ 9, § 3); die Leistungsformen der Dienstleistung, Geldleistung und Sachleistung (§ 10, § 8); vor- und nachgehende und familiengerechte Hilfe (§§ 15, 16, §§ 6, 7); der Vorrang ambulant vor stationär, Prävention vor Rehabilitation (§ 13, 14, § 3a); Beratung (§ 11, § 8 Abs. 2); Einsetzen der Leistung bei Kenntnis des Bedarfes (§ 18, § 5).

Neu im SGB XII ist die Leistungsabsprache: eine schriftliche Vereinbarung über Wege zur Überwindung einer Notlage, basierend auf der Situation des Hilfeempfängers (§ 12). Die Begriffe „Hilfesuchender“ beziehungsweise „Hilfeempfänger“ werden nicht mehr verwendet. An ihre Stelle sind die Begriffe „Leistungsberechtigter“ und „Leistungsempfänger“ getreten. In einer zusammenfassenden Vorschrift über Leistungsberechtigte (§ 19) werden die Bedürftigkeitsgrenzen für die HLU (§ 19 Abs. 1, § 11) und die Zumutbarkeitsgrenze für die früheren HbL (§ 19 Abs. 2, § 28) fortgeschrieben ebenso wie der Grundsatz der familiären Einstandsgemeinschaft, zu der die eheähnliche Gemeinschaft

¹ Gesetzesgrundlagen in diesem Text bilden das künftige SGB XII (diese Paragraphen sind kursiv gesetzt) und das bisherige BSHG.

(§ 20, § 122) und die Vermutung der Bedarfsdeckung in einer Haushaltsgemeinschaft (§ 36, § 16) gehören. Die Vorschriften über Sozialhilfe für Ausländer und – stark eingeschränkt – für Deutsche im Ausland wurden übernommen (§§ 23, 24, §§ 119, 120), Einschränkungen der Leistungen auf das zum Lebensunterhalt Unerlässliche (jedoch nicht nur auf Bezieher von HLU beschränkt) und Anrechnungsmöglichkeiten finden sich auch im SGB XII wieder (§§ 26, 39, §§ 25, 25 a, 29 a). Sozialhilfe kann in bestimmten Fällen wie im BSHG auch als Darlehen gewährt werden (§§ 37, 38, 73, 91, §§ 15 b, 26, 89).

Hilfe zum Lebensunterhalt

Die wichtigsten Abweichungen in den HLU sind die oben schon erwähnten Verschiebungen der Hilfe zur Arbeit (§§ 18 ff.) in das SGB II, die Ausschlussklausel (§ 21) für erwerbsfähige Personen, die dem Grunde nach Anspruch auf Arbeitslosengeld II nach dem SGB II haben, und die Einbeziehung der Grundsicherung nach dem aufgehobenen Grundsicherungsgesetz für über Fünfundsechzigjährige und lebenslang Behinderte (voll Erwerbsunfähige) in das SGB XII als Sonderform der HLU (§§ 41 ff.) mit eingeschränktem Einsatz des Vermögens und eingeschränkter Heranziehung Unterhaltspflichtiger. An der Ausschlussklausel für Auszubildende (§ 22, § 26) hat sich nichts geändert. Die im BSHG nur mögliche Pauschalisierung ehemaliger Leistungen (Kleidung, Schuhwerk, Hausrat) (§§ 21 Abs. 1 a, Abs. 1 b) ist neu Bestandteil des Regelsatzes (§ 28) mit Ausnahme der Kosten für die Erstausrüstung mit Hausrat und Kleidung und den Kosten für mehrtägige Klassenfahrten (§ 31).

HLU umfasst den Regelsatz, die tatsächlichen Kosten für Unterkunft und Heizung und gegebenenfalls einen Mehrbedarf wie im BSHG (§§ 27 ff., § 21). Der Regelsatz wird von den Ländern festgesetzt. Bemessungsgrundlage sind Stand und Entwicklung der Nettoeinkommen, Verbraucherverhalten und Lebenshaltungskosten. Grundlage ist wie im BSHG das so genannte Statistikmodell, die tatsächlich ermittelten Verbrauchsausgaben von Haushalten unterer Einkommensgruppen (§ 28, § 22). Leistungsempfänger von HLU haben keinen Wohngeldanspruch mehr (viertes Gesetz für moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt Art. 25 Nr. 2 – § 1 Abs. 2 Nr. 1–3 geändertes Wohngeld-

gesetz). Die Übernahme von Kranken- und Alterssicherungsbeträgen und von Mietschulden zur Sicherung der Unterkunft wie im BSHG komplettieren die HLU (§§ 32–34, §§ 13, 14, 15 a).

Hilfen in besonderen Lebenslagen

Wenn auch die Zweiteilung in HLU und HbL sich im SGB XII nicht mehr findet, ist doch die besondere, von der HLU abweichende Einkommensgrenze (Zumutbarkeitsgrenze) für die oben aufgezählten Hilfen der Kapitel fünf bis neun SGB XII, die bisherigen HbL, erhalten geblieben. Weggefallen ist die Hilfe zum Aufbau und zur Sicherung der Lebensgrundlage (§ 30), die in der Praxis nie eine Rolle spielte. Die Hilfen zur Weiterführung des Haushaltes, Altenhilfe, Blindenhilfe werden als Hilfen in anderen Lebenslagen zusammengefasst, denen auch die Hilfen in sonstigen besonderen Lebenslagen und die Bestattungskosten zugeordnet wurden (§§ 70 ff., §§ 15, 27 Abs. 2, 67, 70, 71, 75). Die Krankenhilfe wird noch näher mit der gesetzlichen Krankenversicherung verbunden (§ 52). Neu in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen ist das trägerübergreifende persönliche Budget in Verbindung mit § 17 SGB IX. Im Übrigen hat sich an den Leistungsvoraussetzungen und dem Leistungsumfang der bisherigen HbL nichts Wesentliches geändert.

Einsatz des Einkommens und Vermögens

Das Gleiche gilt für den Einsatz des Einkommens und Vermögens (§§ 82–93, §§ 76–89). In diesem elften Kapitel hat im SGB XII die Einkommensgrenze für die Leistungen nach dem fünften bis neunten Kapitel (frühere HbL) Platz gefunden (§ 85). Die Zweiteilung in eine allgemeine und eine besondere Einkommensgrenze ist entfallen (§§ 79, 81). Die Vorschriften über den Einsatz des Einkommens über und unter der Einkommensgrenze wurden nahezu wörtlich übernommen (§§ 87, 88, §§ 84, 85). Für blinde und schwerstpflegebedürftige Menschen gilt eine Nichtzumutbarkeitsgrenze von sechzig Prozent. Damit wird der Wegfall der besonderen Einkommensgrenze für diese Leistungsempfänger kompensiert (§ 87 Abs. 1 Satz 3). Mit dem Einsatz über der Einkommensgrenze „in angemessenem Umfang“

(§ 87 Abs. 1 Satz 1) bleibt ein breites Ermessen erhalten. Die Länder sind ermächtigt, den Grundbetrag der Einkommensgrenze zu erhöhen (§ 86). Die vielfältigen Vergünstigungen der Einkommensanrechnung in der Eingliederungshilfe für behinderte Menschen sind in § 92 zusammengefasst. Für den Übergang von vorrangigen Ansprüchen eines Leistungsberechtigten gegen Dritte bleibt es bei der Dreiteilung

- Ansprüche gegen Sozialleistungsträger §§ 102–114 SGB X,
- Ansprüche gegen sonstige Dritte durch Überleistung per Verwaltungsakt,
- Ansprüche gegen Unterhaltsverpflichtete durch gesetzlichen Forderungsübergang (§§ 93, 94, §§ 90, 91).

Die Vorschriften über Kostenersatz bleiben bestehen (§§ 102 ff., §§ 92 ff.).

Öffentliche und freie Wohlfahrtspflege

Die Realität der deutschen Sozialhilfelandchaft, in der die freien Wohlfahrtsverbände und zunehmend gewerbliche Unternehmen die große Mehrzahl der Einrichtungen und Dienste der Sozialhilfe bereitstellen und unterhalten, wird vom SGB XII genauso respektiert wie vom BSHG. Partnerschaft mit der freien Wohlfahrtspflege und Beteiligung an der Planung der Einrichtungen und Dienste werden den öffentlichen Trägern zur Pflicht gemacht; die Vorschrift über Arbeitsgemeinschaften ist allerdings entfallen (§ 25, §§ 10, 93, 95). Auch an den Entgeltvereinbarungen mit ihrem Kernstück, den obligatorischen Leistungs-, Vergütungs- und Prüfungsvereinbarungen und dem prospektiven Pflegesatz als Grundlage für die Übernahme von Kosten für Leistungsempfänger in Einrichtungen und Diensten, ändert das SGB XII nichts. Selbst an der unsinnigen Begrenzung der Anrufung der Schiedsstelle bei Meinungsverschiedenheiten über Entgeltsätze und deren Parameter nur auf Vergütungsvereinbarungen, nicht auf Leistungs- und Prüfungsvereinbarungen, hält der Gesetzgeber fest (§§ 75 ff., §§ 93 ff.).

Träger und Finanzierung

Sozialhilfe (wie vor ihr die öffentliche Fürsorge) war, ist und bleibt in der Verwaltungs- und Finanzierungszuständigkeit der Städte und Kreise und ist in deren Ausgestaltung abhängig von deren Finanzausstattung. Nur die bisherige HLU für Erwerbsfähige geht im Rahmen des Arbeitslosengeldes II, jedoch nur teilweise mit den Kosten der Unterkunft und Heizung, auf den Bund über. Die Städte und Kreise sollen für die Übernahme der Verwaltungszuständigkeit für Arbeitslosengeld II und Hilfe zur Arbeit (Leistungen zur Eingliederung in Arbeit, §§ 14–18 SGB II) optieren können (§ 6 a SGB II) – unter welchen vor allem auch finanziellen Bedingungen, ist bis Redaktionsschluss dieser Festschrift noch nicht klar. Das dafür vorgesehene Sondergesetz liegt im Entwurf vor, ist aber noch nicht beraten und verabschiedet. Sozialhilfe wird weiterhin von örtlichen (Stadt- und Landkreisen) und überörtlichen Trägern, die von den Ländern bestimmt werden, gewährt (§ 3, § 9). Die überörtlichen Träger bleiben vorbehaltlich anderer Landesregelungen zuständig für Eingliederungshilfe für behinderte Menschen, Hilfen zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten, Blindenhilfe (§ 97, § 100). Das SGB XII hält an der Kostenerstattung zwischen den Trägern der Sozialhilfe bei einem Aufenthalt in einer Einrichtung zur Entlastung von Trägern mit vielen Einrichtungen in ihrem Zuständigkeitsgebiet fest (§§ 106 ff., §§ 103 ff.).

Versuch eines Resümees

Ein Resümee der praktischen Bewährung des SGB XII im Vergleich zum BSHG kann natürlich, bevor es überhaupt in Kraft getreten ist, nicht gezogen werden. Möglich aber ist ein vorläufiges Resümee, was denn das künftige Nebeneinander von SGB XII und SGB II für die Betroffenen und den Verwaltungsvollzug bringen wird. Eine Fülle kritischer Anregungen und Hinweise für den Gesetzgeber, die leider größtenteils unbeachtet blieben, enthalten die ausführlichen Stellungnahmen des DV im Nachrichtendienst des DV 2003, 490 ff., 496 ff. Über die zu erwartenden negativen Folgen für die Einrichtungsträger und die Kommunen äußern sich Renn und Pipa in Sozialwissenschaft aktuell 4/2004.

Das SGB XII schreibt, wie oben dargestellt wurde, praktisch das BSHG fort. Ein deutlich lesbarer Etikettenwechsel hat dennoch stattgefunden. Die bedarfsabhängige und steuerfinanzierte Grundsicherung für alle, die aus eigener Kraft ihren Lebensunterhalt nicht bestreiten können (bisher HLU, Arbeitslosenhilfe und Grundsicherung), findet sich künftig im SGB II und SGB XII, ergänzt noch um den Kinderzuschlag im neuen § 6 a des Bundeskindergeldgesetzes. Diese Grundsicherung wird bemessen an der HLU des BSHG. Für viele Bezieher von Arbeitslosenhilfe bedeutet das eine Leistungsver schlechterung – es bedeutet aber auch, dass es nicht länger zwei steuerfinanzierte Grundsicherungsleistungen in Deutschland gibt. Schwerer wiegt, dass es nicht gelungen ist, die Zuständigkeit für die Grundsicherung in eine Hand zu legen, ja dass sogar das Arbeitslosengeld II vom Bund finanziert wird, die Kosten für Unterkunft und Heizung aber zu einem Teil kommunale Last bleiben. Je nachdem, ob

- es bei der Grundzuständigkeit der Bundesagentur für Arbeit für das Arbeitslosengeld II, aber der Städte und Kreise für Unterkunft und Heizung der Leistungsempfänger bleibt
- oder Städte und Kreise für ihre Zuständigkeit auch nach dem SGB II optieren
- oder die Bundesagentur für Arbeit einzelne Aufgaben an die Städte und Kreise delegiert,

es wird ein Wirrwarr von Zuständigkeiten geben. Zuständigkeitsüberschneidungen und Konflikte werden folgen.

Für die Träger von Diensten und Einrichtungen ist gravierend, dass es in der Sozialhilfe bei partnerschaftlichen Entgeltverträgen bleibt, während für Eingliederungsleistungen nach dem SGB II Ausschreibungsverfahren mit deutlichen Abhängigkeiten gegenüber der Bundesagentur gelten. Die freie Wohlfahrtspflege kommt explizit im SGB II gar nicht vor. Innerhalb des SGB XII wird kritisch beobachtet werden müssen, wie die Leistungsabsprache in § 12 und das trägerübergreifende persönliche Budget in § 37 gehandhabt werden. Ebenso können die weit gehende Pauschalisierung der bisherigen einmaligen Leistungen und die Pauschalisierung bei den Kosten der Unterkunft (§§ 28, 29 Abs. 2) zu Beeinträchtigungen des Individualprinzips

führen, wenn die im Gesetz durchaus vorgesehene Ausnahme nicht in der Praxis einzelfallbezogen angewandt werden.

Der Geburtsfehler des SGB XII aber ist, dass der Gesetzgeber nicht den Mut hatte – sondern sich wieder in den föderalistischen Finanzausgleichsschlingen fing –, die Abhängigkeit der Sozialhilfe von der Finanzausstattung der Gemeinden zu lösen. Die Sozialhilfe hat infolge von Massenarbeitslosigkeit, von gebrochenen Erwerbsbiografien, von gänzlich gewandelten wechselnden Familienkonstellationen ihren Charakter als Nothilfe für Minderheiten seit langem verloren. Aufgabe der Gemeinden kann es nicht sein, für die materielle Mindestsicherung aller Hilfebedürftigen aufzukommen, die keine ausreichenden Lohn-, Sozialversicherungs-, Unterhaltsansprüche haben. Ihre Aufgabe bleibt dagegen, für die persönlichen Hilfen in Diensten und Einrichtungen einzustehen, die zur materiellen Grundsicherung hinzukommen müssen, um ein menschenwürdiges Leben in der Gesellschaft, nicht nur geduldet an ihrem Rand, führen zu können. Daran hapert es gegenwärtig immer mehr.

Deshalb ist das neue SGB XII nicht die angekündigte Sozialhilfereform geworden; deshalb ist die Lesart, die Leistungen des BSHG und künftig des SGB XII erfüllten die Ziele in § 1 beider Gesetze, ein Etikettenschwindel trotz aller nicht hoch genug zu veranschlagenden Bemühungen von Kommunen und freien Verbänden, immer wieder aus der Asche verbrannter Hoffnungen neue Funken der Zuversicht zu schlagen.

Das Recht auf soziale Dienste

Nach § 11 SGB I sind Gegenstand sozialer Rechte die im Sozialgesetzbuch (SGB) vorgesehenen „Dienst-, Sach- und Geldleistungen (Sozialleistungen). Die persönliche und erzieherische Hilfe gehört zu den Dienstleistungen.“ Diese Bestimmung betont das alle Sozialleistungen Verbindende: Sie haben die im SGB niedergelegten sozialen Rechte zu verwirklichen. Der Bestimmung lässt sich freilich nicht die Aussage entnehmen, sämtliche Sozialleistungen folgten einheitlichen Regeln – einerlei, ob sie als Dienst-, Sach- oder Geldleistung geschuldet sind. Denn soziale Geld-, Sach- und Dienstleistungen unterscheiden sich nicht allein in ihrem Inhalt. Sie sind darüber hinaus auch phänotypisch voneinander unterschieden. Die deutsche Unterteilung in Geld-, Sach- und Dienstleistungen ist keine deutsche Besonderheit. Ihr entsprechen das englische Begriffspaar von „benefits in cash“ und „benefits in kind“ sowie die französische Trennung zwischen „allocation“ („forfaitaire“) und „prestation en espèce“.

Für das Sozialrecht folgt aus der angedeuteten phänotypischen Verschiedenheit zwischen Geld-, Sach- und Dienstleistungen, dass die im SGB niedergelegten Rechtsansprüche auf soziale Dienste jeweils eigenständigen Regeln folgen. Der Beitrag geht der Frage nach: Welche Eigenheiten prägen das Recht auf soziale Dienste? Um diese Frage zu beantworten, sei zunächst der phänotypische Unterschied zwischen Geldleistungen einerseits und Sach- oder Dienstleistungen andererseits herausgearbeitet. Auf dieser Grundlage sollen sodann die Eigenheiten eines Rechtsanspruches auf soziale Dienste auf der Basis des geltenden Rechtes nachgezeichnet und näher beschrieben werden.

Phänotypische Unterschiede zwischen den Geld-, Sach- oder Dienstleistungen

Der Anspruch auf soziale Geldleistungen ist auf die Zahlung von Geld gerichtet. Konkret bedeutet der Anspruch das Recht auf Auszahlung der geschuldeten Geldsumme durch die im Gesetz bestimmte oder vom leistungspflichtigen Träger zu bestimmende Zahlstelle. Anstelle der Barzahlung kann eine Überweisung auf das Konto des Leistungsberechtigten treten. § 47 SGB I formuliert, dass diese der regelmäßige Zahlungsmodus ist.¹

Geldleistungen werden regelmäßig aus Referenzeinkünften – namentlich dem vor Eintritt des Leistungsfalles bezogenen Entgelt, dem während der Erwerbsphase vom Berechtigten bezogenen Einkommen oder dem abstrakten Bargeldbedarf vergleichbarer Personen, dessen Höhe in Regelsätzen festgehalten ist – ermittelt. Geldleistungen orientieren sich damit an abstrakten, anonymen, objektiven, standardisierten und rechenhaften Größen. Stellt sich der Leistungsfall als eine sich aus konkreten Leistungsumständen des Berechtigten ergebende konkrete oder abstrakte Bedarfslage dar, wie Armut, Arbeitslosigkeit, Krankheit, Invalidität oder Hinterbliebeneneigenschaft, kann die Leistungshöhe „ohne Ansehen der Person“ ermittelt werden. Eine Interaktion zwischen Träger und Berechtigten vollzieht sich im Rahmen des schriftlich, elektronisch oder mündlich geführten Verwaltungsverfahrens. Dabei wird die Informationsverarbeitung einseitig durch den Träger strukturiert und dem Leistungsberechtigten vorgegeben. Das für den Träger wirkende Personal muss nicht notwendig mit dem Berechtigten persönlich in Kontakt treten. Ein Wechsel in der Person des Sachbearbeiters ist für den Leistungserfolg unschädlich. Die auf Geldleistung zielende Kommunikation zwischen Leistungsträger und Leistungsempfänger ist abstrakt, konditional programmiert und beruht auf einem binären Kode – der geltend gemachte Anspruch kann entweder dem Grunde nach bestehen oder verworfen werden.

Ein völlig anderes Bild ist von den sozialen Sach- und Dienstleistungen zu zeichnen. Einerlei, ob als Heilbehandlung, medizinische Rehabilitation, Berufsförderung oder Jugendhilfe² geschuldet, stets ist sie auf den Empfänger beziehungsweise den Leistungsberechtigten ausgerichtet. Sie kann auch in ihrem In-

halt nicht ohne dessen Eigenheiten bestimmt werden. Die einzelne Sachleistung – ein Arznei-, Heil- oder Hilfsmittel – ist auf den Hilfebedarf des konkreten Hilfeempfängers hin zu bestimmen und zu präzisieren. Die Hilfeleistungen können bisweilen, wie bei Prothesen, Zahnersatz, einer Verhaltens- oder Psychotherapie, geradewegs maßgeschneidert auf die Person des Empfängers auszurichten sein. Anders als Geldleistungen können soziale Sach- und Dienstleistungen folglich nicht „ohne Ansehen des Berechtigten“ gewährt werden. Während die Geldleistungen standardisierten und bürokratisierten, einseitig gesetzten, von einem anonymen Verwaltungsapparat durchzusetzenden Regeln folgen und von den Adressaten des Leistungsanspruches einseitig vollzogen werden, verwirklicht sich die Gewährung von Sach- und Dienstleistungen in einem gestuften Verfahren. Der zur Leistung verpflichtete Träger pflegt im Regelfall die Leistung nicht in der eigenen und durch die eigene Organisation zu erbringen, sondern betraut damit innerhalb oder außerhalb der zuständigen Organisation eine konkrete, auf Dauer beschäftigte Person mit der Leistungserbringung. Diese ist regelmäßig nicht wegen ihrer administrativen Handlungskompetenz, sondern wegen ihrer dem Berechtigten gegenüber bestehenden Helferkompetenz berufen: Die Kompetenz kann in handwerklichen, kommunikativen, diagnostischen oder therapeutischen Fertigkeiten begründet liegen. In der Regel sind soziale Dienstleistungen schließlich auf einen länger währenden Interaktionsprozess zwischen Leistungserbringer und Leistungsberechtigten angelegt. Zwar können auch Geldleistungsansprüche, namentlich im Unfallversicherungs- und Rentenversicherungsrecht, in ein Dauerrechtsverhältnis ausmünden. Und auch diesen Leistungszweigen ist ein kommunikatives und interaktives Moment nicht fremd. Im Unterschied dazu stehen jedoch bei den sozialen Dienstleistungen die Interaktion und Kommunikation in einem engen und unauflösbaren Zusammenhang. Interaktion und Kommunikation zwischen Leistungsberechtigtem und Leistungsträger zu stiften entspricht bisweilen geradezu der „raison d’être“ der Leistung. Aus diesen Eigenheiten sozialer Sach- und Dienstleistungen ergeben sich unmittelbar rechtliche Konsequenzen. Diese prägen die Eigenheiten des Rechtes auf soziale Dienste.

Der Individualisierungsgrundsatz (§ 33 Satz 1 SGB I)

Die Adressatenbezogenheit und Subjektgebundenheit sozialer Dienstleistungserbringung findet in dem in § 33 Satz 1 SGB I niedergelegten Individualisierungsgrundsatz allgemeine Anerkennung. Dieses Prinzip gilt für sämtliche Leistungsansprüche, deren Inhalt „nach Art und Umfang nicht im Einzelfall bestimmt“ ist. Danach sind bei der Ausgestaltung sozialer Leistungen „die persönlichen Verhältnisse des Berechtigten [...], sein Bedarf [...] sowie die örtlichen Verhältnisse zu berücksichtigen, soweit Rechtsvorschriften nicht entgegenstehen“. Eine dieser Bestimmung genügende Offenheit weisen Leistungsansprüche auf, welche nicht bis ins Einzelne gehend determiniert und standardisiert sind. Dies sind regelmäßig Ansprüche auf soziale Dienste.⁵

Abstrakt gesprochen gründen sich diese Ansprüche auf Ereignisse, die eine Bedarfslage umschreiben und deren Eintritt keine Ersatzleistung auslöst, sondern vielmehr als Mittel zur unmittelbaren Beseitigung der eingetretenen Bedarfslage dient. Soziale Geldleistungen erfüllen regelmäßig die Aufgabe, die durch den Eintritt eines – regelmäßig abstrakt, vereinzelt auch konkret umrissenen – Bedarfes eingetretene Mangellage durch kompensierende Sozialleistungen auszugleichen. Dagegen ist den Sach- und Dienstleistungen aufgegeben, bei Eintritt einer konkreten Bedarfslage zu deren Beseitigung unmittelbar beizutragen. In der Systematik des zivilrechtlichen Schadensersatzrechtes (§§ 249–253 BGB) gesprochen, welches von den Grundsätzen der Totalreparation und Naturalrestitution geprägt wird (§ 249 Satz 1 BGB) und nur bei Unmöglichkeit oder Unverhältnismäßigkeit der Wiederherstellung die Entschädigung des Verletzten vorsieht (§ 251 BGB), entsprechen also die sozialen Dienst- und Sachleistungen dem Prinzip der Naturalrestitution, wogegen die sozialen Geldleistungen dem Prinzip der Kompensation folgten.

Die auf Beseitigung einer eingetretenen Bedarfslage gerichteten sozialen Sach- und Dienstleistungen ermöglichen regelmäßig die konkret-individuelle Bearbeitung der Bedarfslage des einzelnen Berechtigten. Jede sozialstaatlich anerkannte Bedarfslage, für welche einzelne Ansprüche auf soziale Sach- und Dienstleistungen begründet werden, ist deshalb als konkrete Bedarfslage anzusehen. Insoweit unterscheidet sie sich von den für Ersatz-

leistungen maßgebenden Leistungsvoraussetzungen: Für sie genügt regelmäßig eine abstrakte Bedarfslage. Denn sämtliche zur Abwendung einer fortdauernd konkreten Bedarfslage gewährten Leistungsansprüche auf Sach- und Dienstleistungen können in „Umfang und Inhalt nicht im Einzelnen bestimmt“ werden (§ 33 Satz 1 SGB I), weil der Anspruch auf die konkrete Hilfe im Einzelfall zielt. Das heißt aber, der Anspruch ist von den Lebensbedingungen und -bedürfnissen des Leistungsberechtigten im Einzelfall nicht losgelöst, sondern wird von diesem vielmehr umgekehrt wesentlich bestimmt. Der Anspruch ist deshalb durch den Hilfebedarf des Berechtigten geprägt und an den örtlichen Gegebenheiten auszurichten. Damit wird gesichert, dass die Hilfe konkret auf den Hilfeempfänger zugeordnet, das heißt individualisiert wird.

Ein technisches Instrument, um die Individualisierung von sozialen Dienst- und Sachleistungen zu sichern, ist das in § 33 Satz 2 SGB I formulierte Wunsch- und Wahlrecht. Es entwickelte sich aus dem Recht des Sozialhilfeempfängers, bei der Hilfestellung in Anstalten das religiöse Bekenntnis zu berücksichtigen (§ 3 Abs. 2 BSHG). Hieraus hat sich ein allgemeines Wunsch- und Wahlrecht entwickelt, das bereits zuvor für die ärztliche Behandlung in Gestalt der freien Arztwahl ausgeformt und anerkannt war (vgl. § 76 Abs. 1 SGB V). Es ist unter der unausgesprochenen Prämisse der Offenheit und Gestaltbarkeit des Leistungsinhaltes formuliert. Im Wunsch- und Wahlrecht wird aus der Sicht des Berechtigten eine Vielzahl von Leistungserbringern vorausgesetzt, unter denen der Berechtigte prinzipiell eine freie Auswahl treffen können muss. Der das deutsche Sozial-, Kinder- und Jugendhilferecht kennzeichnende Pluralismus der Träger⁴ und Angebotsleistungen (vgl. §§ 17 f. SGB II, §§ 4, 3 SGB VIII) wird damit zur allgemeinen institutionellen Voraussetzung für ein auf Wahlfreiheiten und damit letztlich auf Nutzersouveränität ruhenden Konzeptes sozialer Dienst- und Sachleistungen.⁵ Das Wunsch- und Wahlrecht (§ 33 SGB I) ist auch nicht auf die sozialen Dienstleistungen zu beschränken, sondern erfüllt darüber hinaus eine wichtige Aufgabe bei der Bestimmung von Überweisungsweg und Zahlstelle bei Geldleistungen.⁶

Die Rechtsprechung hat die Bestimmung des § 33 SGB I erst in jüngerer Zeit in ihrer ganzen Tragweite entdeckt und als all-

gemeines Rechtsprinzip entfaltet. Während das Bundessozialgericht (BSG) noch mit Urteil vom 15. November 1983⁷ dem Träger der Rentenversicherung das Auswahlmessen bei Bestimmung einer Rehabilitationseinrichtung zuerkannte, befand das BSG mit Urteil vom 3. November 1999⁸, dass dem gehbehinderten Versicherten unter verschiedenen gleichermaßen geeigneten Hilfsmitteln im Rahmen des Sachleistungsprinzipes ein Wahlrecht zusteht. Die vormalig zurückhaltende Interpretation des Wunsch- und Wahlrechtes wurde mit dem Argument gerechtfertigt, § 33 SGB I beschränke sich auf die „angemessene Berücksichtigung“ der Wünsche. Diese seien aber unerheblich, falls das begehrte Entwöhnungszentrum keine taugliche Rehabilitation sichere.⁹ Die ganze Tragweite dieses Rechtes hat Johannes Münder am Beispiel des Rechtsanspruches auf Hilfe zur Erziehung veranschaulicht.¹⁰ Dieses Recht besteht grundsätzlich unumschränkt – die einzige Ausnahme gilt für unverhältnismäßige Mehraufwendungen.¹¹ Diese Regel gilt auch für die Tagespflege. Deren Erbringung ist erlaubnisfrei; ein Anspruch auf Kostentragung besteht aber nur bei hinlänglicher Eignung der Pflegeperson.¹²

Eine Intensivierung dieses Ansatzes findet sich in dem im Recht für behinderte Menschen eingeführten persönlichen Budget¹³ (§ 9 SGB IX). Dieses überträgt die Individualisierungspflicht und -last, die nach der Grundregel des § 33 Satz 1 SGB I grundsätzlich den Sozialleistungsträger trifft, auf den Leistungsberechtigten. Damit vermag das Recht dem Berechtigten die wirtschaftlichen Bedingungen zu schaffen, unter denen er seine Wünsche durch autonom getroffene Entscheidungen zu verwirklichen vermag. Diese Strategie könnte als Beispiel für das individuelle „empowerment“¹⁴ von Sozialleistungsberechtigten verstanden werden. Peter Mrozynski¹⁵ formuliert zu Recht: „Je größer die Bedarfsnähe der gewünschten Hilfestellung ist, umso berechtigter kann der Wunsch des Hilfeempfängers sein.“¹⁶

Anforderungen an die Leistungserbringer

Mittels des Wunsch- und Wahlrechtes wird über die Sicherung der Nutzersouveränität hinaus ein Wettbewerb unter den Leistungserbringern in Gang gesetzt. Soweit der Leistungserbringer nicht wie ein angestellter Sozialarbeiter als ein Beschäftigter der

zur Leistungserbringung gerichteten Organisation auftritt, sondern als Arzt, Logopäde oder Handwerker gegenüber dem leistungspflichtigen Träger abrechnungsbefugt ist und gegenüber dem Berechtigten rechtlich selbstständig tätig wird, fragt sich, wie die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechtes gegenüber einer zur Leistungserbringung befugten Person rechtlich zu deuten ist. Denkbar wäre, diese Entscheidung als den faktischen Vollzug aus dem insgesamt zwischen Leistungsträger und Leistungsberechtigten sozialrechtlich und damit öffentlich-rechtlich geregelten Leistungsgeschehen zu begreifen.¹⁷ Denkbar wäre jedoch auch, in den Beziehungen zwischen Berechtigtem und Leistungserbringer ein eigenes, in das Sozialrecht eingebettetes privatrechtliches Rechtsverhältnis zu sehen, das dem Berechtigten und dem Leistungserbringer wechselseitige und aufeinander bezogene Handlungspflichten auferlegt.¹⁸ Welche dieser beiden denkbaren und rivalisierenden Deutungen vorzugswürdig ist, soll im weiteren Fortgang im Zusammenhang mit der genaueren Klärung des Inhaltes der zwischen Leistungserbringer und Leistungsberechtigten bestehenden Kooperationsbeziehungen gewürdigt werden.

Das in ein Recht auf Auswahl unter mehreren zugelassenen Leistungserbringern ausmündende, die Belange des Berechtigten sichernde Wunsch- und Wahlrecht ist nicht nur zur Wahrung der Glaubens- und Bekenntnisfreiheit gewährleistet. Es soll darüber hinaus dem Berechtigten eine Substitutionsmöglichkeit einräumen, falls ein Leistungserbringer das ihm vom Leistungsberechtigten entgegengebrachte Vertrauen enttäuscht. Klar erkennt das BSG den Zusammenhang von Wunsch- und Wahlrecht mit dem Markt sozialer Dienste, wenn es im Hinblick auf das von ihm allgemein postulierte Wunsch- und Wahlrecht bei der Hilfsmittelversorgung formuliert¹⁹: „Bei der Versorgung mit Hilfsmitteln ist die Notwendigkeit, eine Wahl zu treffen, schon deshalb häufig gegeben, weil der Wettbewerb der Leistungserbringer für mehrere, unter Umständen auch zahlreiche gleichwertige Angebote auf dem Markt sorgt. Auch dort, wo nicht speziell ein Wahlrecht des Versicherten gesetzlich hervorgehoben wird, wie z. B. bei der freien Arztwahl (§ 76 SGB V) oder der Wahl des Krankenhauses (§ 39 Abs. 2 SGB V), will § 33 SGB I nach der Begründung des Regierungsentwurfs (BT-Drucksache 7/868 S. 27) mit der Berücksichtigung der persönlichen Verhältnisse und der Wünsche des Betroffenen sicherstellen, dass nicht nur die Menschenwürde und die Frei-

heit des einzelnen gewahrt wird, sondern auch Gesichtspunkte der Effizienz zum Tragen kommen.“ Das Wunsch- und Wahlrecht umschließt also die Möglichkeit, auf Akte der Schlechterfüllung von Leistungen mit der Beendigung der Kooperation und mit der Neubegründung eines Leistungsverhältnisses mit einem anderen Leistungserbringer zu reagieren.

Eine weitere Eigenheit sozialer Dienstleistungserbringung ergibt sich aus der Expertenrolle des zu sozialen Diensten verpflichteten Leistungserbringers. Soziale Dienstleistungen beruhen regelmäßig nicht auf Laienbeteiligung, sondern auf einer Expertenkompetenz, deren Nutzen dem Berechtigten erschlossen werden soll. Fachkompetenz, regelmäßig in lizenzierten Ausbildungsgängen erwiesen, wird damit zur entscheidenden Voraussetzung für den Zugang zum Kreis der Leistungserbringer. Diese Bewandnis findet ihren rechtlichen Ausdruck in den auf Prüfungen, Berufsqualifikationen und nachgewiesener Weiterbildung beruhenden Zulassungsvoraussetzungen, welche den Experten zum Kreise der zur Leistungserbringung Berechtigten einen rechtlich gesicherten Zugang öffnen. Diese statusgebundenen Zulassungskriterien werden mit wachsender Tendenz durch einzelne Maßnahmen der Qualitätssicherung ergänzt und begleitet.

Die Professionalisierung sozialer Dienste wirft die Frage nach den „Rechtsfolgen bei Verletzung professioneller Standards“²⁰ auf. Dabei konzentrieren sich die Standards auf die Beachtung von Verfahrensvorgaben sowie die umfassende Aufklärung, Information und Beratung des Berechtigten. Für das Jugendhilferecht ist anerkannt: Zwar hat die Jugendhilfeplanung für die Vergabep Praxis Gewicht, „rechtlich besteht jedoch der Vorrang des Wunsch- und Wahlrechtes gegenüber den Planungs- und Gewährleistungsaufgaben des öffentlichen Trägers“.²¹

Kooperationsbeziehung zwischen Leistungserbringer und Leistungsberechtigten

In aller Regel mündet die soziale Dienstleistung zwischen Leistungserbringer und Leistungsempfänger in eine auf Kooperation angelegte Beziehung aus. Die mit der Leistungserbringung verknüpfte Hoffnung auf Überwindung der Notlage hängt oftmals

wesentlich von dem Gelingen dieser Kooperation ab. Die Kooperation beruht auf „accurate empathy, nonpossessive warmth and genuineness“²². Sie ist auch nicht von eindeutigen Handlungsmaximen geleitet, bedeutet die soziale Dienstleistung doch regelmäßig eine „pädagogische Intervention“²³. Soziale Dienstleistungen sind durch die „professionelle Notwendigkeit“ charakterisiert, in spezifischer Weise zwischen Verständnisorientierung und strategischer Orientierung, zwischen zweckrationaler und kommunikativer Vernunft, zwischen manipulativen und illokutionären Akten interessegeleitet zu oszillieren“.²⁴

Jürgen Habermas spricht in diesem Zusammenhang von einer durch das Sozialrecht angestoßenen und zu verantwortenden „Kolonialisierung der Lebenswelt“²⁵. In diesem Prozess erscheint „Sozialarbeit als bezahlte Nächstenliebe“²⁶. Bei zahlreichen sozialen Dienstleistungen – namentlich der psychotherapeutischen Ausrichtung – hat der Leistungsträger den Status als „Heiler“²⁷. Diese Rolle bringt es mit sich, den von Existenzangst und Depressionen in seiner Selbstachtung und Handlungskompetenz zu tief erschütterten demoralisierten Berechtigten erst eigentlich wieder in die Lage eines autonom zu Entscheidungen befähigten und befugten Menschen zu versetzen.²⁸

Die zwischen Leistungserbringer und -empfänger zu entfaltenden Kooperationsbeziehungen haben trotz mancher Gegensätzlichkeiten im Einzelnen übereinstimmend das Ziel, durch Einsatz und Ausgestaltung des Dienstes den Hilfebedürftigen aus seiner Notlage zu befreien. Weil diese Beziehung auf einer zwischen Leistungserbringer und -berechtigten unterschiedlich ausgebildeten Handlungskompetenz beruht, leidet die Beziehung zwar unter einer asymmetrischen Informationsverteilung. Aber auch wenn der Leistungserbringer dem Berechtigten als Experte gegenübertritt, ist die wechselseitige Beziehung nicht kontradiktorisch, sondern konsensual. Denn beide Beteiligte verfolgen das Ziel, die gebotene Hilfe zuteil und wirksam werden zu lassen.

Rechtsform der Kooperationsbeziehung

Wäre die zwischen Leistungserbringer und Leistungsberechtigten bestehende Kooperationsbeziehung nichts anderes als

der bloß faktische Nachvollzug der zwischen Leistungsberechtigten und dem den Zugang zu Leistungserbringern vermittelnden Sozialleistungsträger bestehenden Berechtigung, so gelangten weder der spezifisch rechtliche Gehalt der Kooperationsbeziehung noch deren Gestaltbarkeit in das Blickfeld. Das Leistungsgeschehen wäre vielmehr als ein bloßes faktisches Geschehen zu verstehen. Therapeutisches Einwirken auf den Berechtigten wäre ohne rechtliche Relevanz, weil es ganz außerhalb einer Rechtsbeziehung stattfände. Würde dagegen das zwischen Leistungsberechtigten und Leistungserbringer bestehende Beziehungsgefüge als ein in das Sozialleistungsrecht eingebettetes, indes von diesem zu autonomer rechtlicher Gestaltung, das heißt durch Vertragsschluss geöffnetes privatrechtliches Geschehen begriffen, so hätte dies den Vorteil, die für soziale Dienste in § 33 SGB I begründete Autonomie nachzeichnen zu können und Gefährdungen der Autonomie eines Berechtigten – etwa durch den Missbrauch von Expertengewalt – zu begrenzen. Ähnlich wie im Kindschaftsrecht, in dem das schuldvertragliche durch ein an personenrechtlichen Kategorien orientiertes Denken abgelöst wurde,²⁹ so wären soziale Dienste aus den ihre Struktur prägenden Eigenheiten heraus zu deuten. Diese Sicht würde verdeutlichen, dass auch die Expertenzuständigkeit an rechtseigenen Grenzen endet. Die von Habermas als „Kolonialisierung der Lebenswelt“ gedeutete sozialrechtliche Gestaltung und Überformung der sozialpädagogischen Intervention erschiene dann zwar als eine im Sozialrecht selbst gründende, indes auf autonome, das heißt privatrechtliche Gestaltung zielende Kooperationsbeziehung. Das Recht der sozialen Dienstleistungen würde damit in seiner Doppelgesichtigkeit als im öffentlichen Sozialleistungsrecht gründender Anspruch mit der Kompetenz zur individuellen Ausformung durch anzu-passende Einzelverträge begreifbar. Es würde damit auch gezeigt werden, dass öffentliches Recht und Privatrecht bei der Gestaltung dieser Beziehungen auf das Engste zusammenhängen und zusammenwirken. Der mit dem Begriff „Kolonialisierung“ verbundene pejorative Unterton verschwände, weil durch den Einsatz des Mediums Privatrecht Vertrautes in das von außen als „octroi“ erscheinendes Sozialleistungsträgerverhalten gelangte, das der behaupteten Kolonialisierung jegliche besitzergreifend-usurpatorische Note nähme.

Anmerkungen

- 1
Wannagat-Thieme, § 47 SGB AT Rn. 1, 2 ff.
- 2
Johannes Mürder (1993). Umsetzungsprobleme des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 388–399.
- 3
Peter Mrozynski (2003, 3. Aufl.). SGB I – Allgemeiner Teil, § 33 Rn. 4; Wannagat-Rüfner, § 33 SGB AT Rn. 5.
- 4
Zu der Problematik des Begriffes der freien Träger: Johannes Mürder (1996). Verbände der freien Wohlfahrtspflege – ein strittiger Begriff. NDV, 350.
- 5
Vgl. dazu Johannes Mürder (2003, 3. Aufl.). Kinder- und Jugendhilferecht. In von Maydell & Ruland, SRH, Die Entwicklung von der Subsidiarität zum Markt (23–Tz. 82 ff.).
- 6
BSG SozR 1200 § 47 Nr. 1; 4-7610 § 362 Nr. 1.
- 7
BSG SozR 2200 § 1236 Nr. 43.
- 8
BSG SozR 3-1200 § 33 Nr. 1.
- 9
BSG SozR 220 § 1236 Nr. 43.
- 10
Johannes Mürder (1995). Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in der Jugendhilfe – Realität oder Phrase? NDV, 275.
- 11
A.a.O., S. 275.
- 12
Johannes Mürder (1991). Umsetzungsprobleme im Bereich der Tagespflege (§§ 23 und 44 KJHG). NDV, 252 ff.
- 13
Zu diesem Zusammenhang: Felix Welti (2002), in Lachwitz/Schellhorn/Welti, HK-SGB IX, § 9 Rn. 16.
- 14
Dazu allgemein Robert Adams (1996). Social Work and Empowerment. Hound Mills.
- 15
Vgl. auch BVerwGE 97, 103.
- 16
Mrozynski, § 33 Rn. 16.
- 17
BSGE 59, 172, 177; Hauck-Klückmann, SGB V, § 76 Rn. 28 ff.; Krauskopf (1992), in Festschrift für Lange (S. 523 ff.); Clemens, in Schulin (Hrsg.), HS-KV, § 36-27; Helge Sodan (1997). Freie Berufe als Leistungserbringer im Recht der gesetzlichen Krankenversicherung (S. 127 ff.).

- 18
So BGHZ 76, 259, 261; 100, 363, 367 f.; Eichenhofer (2003, 4. Aufl.), Sozialrecht, Rn. 373; Heinze (1994), in Schulin, HS-KV, § 38-1 ff.; Jochem Schmitt (1990). Leistungserbringung durch Dritte im Sozialrecht (S. 152 ff.).
- 19
BSG SozR 3-1200 § 33 Nr. 1.
- 20
Johannes Mürder (2001). Rechtsfolgen bei Verletzung professioneller Standards. Zentralblatt für Jugendrecht, 4014.
- 21
Johannes Mürder u.a. (2003, 4. Aufl.). Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe. § 5 Rn. 13.
- 22
Martin Bloom (1975). The Paradox of Helping. Introduction to the Philosophy of Scientific Practice (S. 39). New York/London/Sydney.
- 23
Thomas Rauschenbach (1999). Das sozialpädagogische Jahrhundert (S. 103). München.
- 24
A.a.O., S. 118.
- 25
Jürgen Habermas (1981). Theorie des kommunikativen Handelns. Band 2 (S. 539). Frankfurt am Main.
- 26
Thomas Rauschenbach (1999), a.a.O., S. 157.
- 27
Jerome D. Frank (1994). Die Heiler. Wirkungsweisen psychotherapeutischer Beeinflussung. Stuttgart.
- 28
A.a.O., S. 429 ff.
- 29
Johannes Mürder (1988). Die Entwicklung autonomen kindschaftsrechtlichen Denkens. ZfJ, 10 ff.

Subsidiarität beim Nach- und Vorrang der Sozialhilfe und des Sozialhilferechtes

Das Sozialhilferecht zählt nicht viel bei Elitejuristen. Kein Rechtslehrer an einer ordentlichen Universität kann es mit seiner Würde vereinbaren, sich intensiv mit dieser Materie zu beschäftigen, weil es im Rechtsfächerranking das letzte vom letzten (Sozialrecht) ist. Nur an einer technischen (!) Universität gibt es einen Paradiesvogel, der sich dies als Steckpferd zugelegt hat, aber hauptsächlich Familien- und Jugendhilferecht betreibt, um unter seinesgleichen noch halbwegs ernst genommen zu werden.¹ An den „Flachhochschulen“ lehren zwar einige heruntergekommene Juristen zusammen mit aufgestiegenen Laufbahnbeamten aus dem Verwaltungsdienst Sozialhilferecht, werden aber dort auch von den juristischen Lichtgestalten des Familien- und Jugendrechtes quantitativ und qualitativ in den Schatten gestellt. Der Nachrang des Sozialhilferechtes an Hochschulen geht konform mit dem intellektuell anspruchslosen Prinzip, welches das Sozialhilferecht prägt: dem Nachranggrundsatz. Ein Blick in das Gesetz – der nicht immer schadet – zeigt freilich, dass das Nachrangprinzip nicht so schlichten Gemütes ist, wie die Verächter des Sozialhilferechtes meinen, sondern wie folgt differenziert werden muss.

Hilfeträgersubsidiarität

Historische Dimensionen hat die Subsidiarität im Verhältnis freier und öffentlicher Träger (auch Johannes-Subsidiarität genannt, bezüglich deren in der Rechtsgeschichte nicht geklärt ist, ob die Bezeichnung auf Johannes den Täufer zurückzuführen ist, der einem Größeren den Vortritt überließ und nachtrat, oder auf einen anderen Johannes), bei der demgemäß zwischen alter, neuer und neuester Subsidiarität zu unterscheiden ist.²

Alte Subsidiarität

Aus dem Naturrecht stammt das von der katholischen Soziallehre übernommene Subsidiaritätsverständnis, das in der Enzyklika „Quadragesimo anno“ (1931) so formuliert ist: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen eigenen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf, so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren und untergeordneten Gemeinwesen leisten und zum guten Ende führen können, für die weitere und übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen; zugleich ist es überaus nachteilig und verwirrt die ganze Gesellschaftsordnung. Jedwede Gesellschaftstätigkeit ist ja ihrem Wesen nach subsidiär [...]“. Das liberale Subsidiaritätsverständnis geht in seinen ordnungspolitischen Vorstellungen davon aus, dass die Regelung und Erledigung von Problemen grundsätzlich Angelegenheit von Privaten sind, hinter denen hoheitliches und staatliches Handeln zurücktreten muss. Demgemäß liegt auch die Lösung sozialer Probleme in der Kompetenz wohlthätiger oder wohlwollender privater Personen und Organisationen. Ob etwas getan wird und was passiert, hängt demgemäß von solchen Privaten ab, über deren Aktivitäten die Akzeptanz des Marktes entscheidet.

Die in der sozialen Marktwirtschaft zusammengefassten katholischen und liberalen Vorstellungen – die den BSHG-Gesetzgeber von 1961 beherrschten, „eine absolute CDU/CSU-Bundestagsmehrheit“, wie ein mutmaßlich sozialdemokratischer Autor³ verbittert festhält – haben sich im Gesetz (§ 10 BSHG) dahingehend niedergeschlagen, dass der Vorrang der freien vor der öffentlichen Wohlfahrt so zwingend gefasst wurde, dass er unumgänglich ist. Diese „politisch beabsichtigte Funktionsperre“ – wie unser schon bekannter Gewährsmann⁴ larmoyant konstatiert – führte zur Anrufung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 22, S. 180). Zu dessen Missvergnügen beschäftigte es sich gar nicht näher mit dem Subsidiaritätsprinzip, sondern sah in der gesetzlichen Regelung eine Abgrenzung der Aufgaben zwischen Kommunen und privaten Trägern, die lediglich eine vernünftige Aufgabenteilung und eine möglichst wirtschaftliche Verwendung der zur Verfügung stehenden öffentlichen und privaten Mittel sicherstellen solle, bei der es freilich den öffentlichen Trägern die Gesamtverantwortung oder Letztzuständig-

keit für die Aufgabenerfüllung zusprach. Damit hatten die Kritiker von § 10 BSHG zwar ein Ziel erreicht, doch war ihnen die in der so für verfassungsgemäß erklärten Vorschrift sich deutlich niederschlagende Privilegierung der Kirchen und Religionsgesellschaften – „absolute CDU/CSU-Bundestagsmehrheit“⁵ – weiterhin ein Dorn im Auge. Laizistische Autoren⁶ diskreditierten diese Subsidiarität in der Folge zunehmend als „alte“.

Neue Subsidiarität

Ihr stellten sie in Altachtundsechziger-Manier eine „neue“ Subsidiarität gegenüber, die sich dadurch positiv abhebe, dass sie statt Großbürokratien kleine Netze auf örtlicher Ebene mit Betroffenennähe, Überschaubarkeit und Selbstgestaltung installiere.⁷ Diesen Vorstellungen ist der weise Gesetzgeber von 1996 gefolgt – welcher Couleur er war, erfährt man in der zitierten Literatur nicht, aber man ahnt es, wenn man es nicht schon weiß –, der in § 93 ff. BSHG keine derartigen bürokratisch gemeinnützigen, insbesondere kirchennah ideologische Wohlfahrtsverbände privilegierenden Regelungen mehr aufnahm, sondern ihnen gemeine privat-gewerbliche Träger gleichstellte, was denn auch bei den Betreibern dieser plebejischen Richtung nicht unterdrücktes Frohlocken hervorrief⁸: „Diese Beseitigung des Privilegs der in § 10 angesprochenen Träger und Verbände ist zugleich Ausdruck der Auflösung der korporatistischen Beziehungen zwischen öffentlichen und privat-gemeinnützigen Trägern in der Sozialhilfe“, Korporatismus verstanden als Schimpfwort für ein Zusammenwirken zwischen öffentlichen und kirchennahen Wohlfahrtsverbänden.

Die neuesten Entwicklungen in Sachen Subsidiarität gehen dahin, dass den gemeinnützigen Wohlfahrtsverbänden die noch verbliebenen Vergünstigungen, nämlich die Steuerprivilegien, nun auch noch mit einem Matchball aus den Händen geschlagen werden. Dafür hält das Europarecht her, das es verbiete, trägerbezogene Begünstigungen vorzunehmen, sodass diese nicht an eine solche Eigenschaft gekoppelt werden dürften, sondern allenfalls an die zu erbringende Leistung⁹.

Hilfeleistungssubsidiarität

Die Frage, ob öffentliche oder frei-gemeinnützige beziehungsweise frei-gewerbliche Träger Sozialhilfe erbringen¹⁰, tritt für die Plebs der Sozialhilfeempfänger freilich hinter dem Problem zurück, welche Hilfeleistung ihnen zusteht, was im Folgenden unter dem Gesichtspunkt konkurrierender Hilfeleistungen anderer behandelt werden soll (auch DritteLeistungs- oder Dritte-mittelsubsidiarität genannt).

Interne Subsidiarität

Die interne Subsidiarität betrifft die Beziehung zwischen einzelnen Sozialhilfeleistungen. Im Bundessozialhilfegesetz (BSHG) schlägt sie sich darin nieder, dass nach § 72 Abs. 1 Satz 2 BSHG die Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten hinter anderen Hilfen zurücktritt, soweit ihr Hilfebedarf durch diese gedeckt wird, und nach § 75 Abs. 1 Satz 1 BSHG Altenhilfe „nach den übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes“ gewährt werden soll.

Angesichts der zunehmenden Überalterung unserer Gesellschaft soll dieser Punkt an der immer bedeutsamer werdenden Altenhilfe exemplifiziert werden. Der fundierteste Beitrag in einem BSHG-Kommentar macht sich zunächst Gedanken, was ein alter Mensch ist, definiert die Grundvoraussetzung dieser Hilfe, welche das Gesetz benennt, aber nicht.¹¹ Der sich jugendlich gebende Autor¹², dessen Alter nur schwer auszumachen ist, versteht unter einem alten Menschen eine Person mit körperlichen, geistigen und seelischen Beschwerden, die aufgrund ihres Alters Anpassungsschwierigkeiten hat. Interdisziplinär ist seine sich anschließende Feststellung, dass Alter nicht nur ein biologisches, sondern auch gesellschaftliches Faktum ist. Gönnerhaft fügt er hinzu, dass die Altersgrenze nicht kleinlich zu handhaben sei, was dem Präventionsgedanken des § 6 BSHG entspreche, sodass Altenhilfe schon in der Jugend einzusetzen hat. Offenbar aus eigenem Erleben nennt er als Beispiel, dass ein Ehegatte, der die Altersgrenze noch nicht erreicht habe, im Rahmen der offenen Altenarbeit zu berücksichtigen sei, wenn der andere Altenhilfe erhalte. Offen bleibt, ob er dabei an seine Eltern oder sich denkt; im letzteren Fall ist zweifelhaft, ob er oder sein Ehegatte Altenhilfe bekommt, wenn er denn überhaupt verheiratet ist.

Außer der Klärung der Grundvoraussetzung des „alten Menschen“ als hilfeberechtigte Person behandelt der Verfasser¹⁵ ausführlich die Ziele der Altenhilfe und die in Betracht kommenden Maßnahmen, um sich abschließend der zentralen Frage der inneren Subsidiarität dieser Hilfe zu stellen. Dabei erläutert er seine Ausführungen immer wieder anschaulich an Beispielen und geizt auch nicht mit praxisnahen nützlichen Hinweisen. (So führt er an,¹⁴ dass Personen, die das sechzigste Lebensjahr vollendet haben beziehungsweise Frührentner sind, die Bahncard zur Hälfte des Preises und in Verbindung mit ihr fünfzig Prozent Ermäßigung auf die Fahrpreise erhalten. Als der Verfasser dieses Beitrages freilich von dieser Möglichkeit Gebrauch machen wollte, wurde ihm das verständnislos mit der Begründung verweigert, seine Informationen seien veraltet.) Als Beispiele für das Zusammentreffen von Altenhilfe mit anderen Bestimmungen erwähnt er – ob aus eigenem Erleben oder nicht, sei dahingestellt – die Anschaffung eines Fernsehgerätes oder die Erforderlichkeit einer Hilfsperson, welche sozialhilferechtlich unter Hilfe zum Lebensunterhalt, Hilfe zur Pflege und Altenhilfe subsumierbar seien.

Davon ausgehend deutet er § 75 BSHG nicht als exklusive Vorschrift, die wegen der gesetzlichen Formulierung „außer der Hilfe nach den übrigen Bestimmungen dieses Gesetzes“ nur dann zur Anwendung kommen könne, wenn Hilfe in anderen Bestimmungen nicht vorgesehen sei (so aber OVG Niedersachsen FEVS 33, 20). Vielmehr seien die Hilfe nach § 75 BSHG und die Hilfe nach anderen Vorschriften gleichrangig (so die Vorinstanz zu OVG Niedersachsen a.a.O.): Denn wegen des Umfanges der unter den Begriff „notwendiger Lebensunterhalt“ subsumierbaren Bedürfnislagen wäre grundsätzlich jede Bedarfslage hier einzuordnen, sodass praktisch jede Anwendung des § 75 BSHG bei materiellen Hilfen ausgeschlossen werden müsse. Die Altenhilfe unterscheide sich jedoch hinsichtlich ihrer Ziele eindeutig von allen anderen Hilfen nach dem BSHG. Gehe es deswegen in einer konkreten Situation um die Erreichung dieser Ziele, so kämen Leistungen der Altenhilfe (wegen § 83 BSHG) zur Anwendung, auch wenn die Leistung ihrer Art nach im Rahmen anderer Hilfen des BSHG grundsätzlich möglich wäre, womit aus der theoretisch nachrangigen Altenhilfe faktisch eine vorrangige Leistung wird, die – jetzt schließt beziehungsweise öffnet sich der Kreis – präventiv als Jugendhilfe

zu erbringen ist. Damit sind wir bei der Königin der Hilfen und mit ihr beim nächsten Punkt.

Intern-externe Subsidiarität

Hier geht es um die Subsidiarität bedürftigkeitsabhängiger Sozialleistungen untereinander, besonders um Vor- und Nachrang zwischen Leistungen der Jugendhilfe und Sozialhilfe.¹⁵ Dazu bestimmt § 10 Abs. 2 Satz 1 SGB VIII, dass die Kinder- und Jugendhilfeleistungen grundsätzlich den Leistungen nach dem BSHG vorgehen, § 10 Abs. 2 Satz 2 SGB VIII besagt jedoch, dass Sozialhilfeleistungen vorrangig sind bei Maßnahmen der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit körperlicher oder geistiger Behinderung.

Die Auslegung dieser Bestimmung stand im Mittelpunkt eines 1999 vom Bundesverwaltungsgericht (BVerwGE 109, S. 325) entschiedenen Falles. Dabei ging es um Jugendheimkosten für einen Jugendlichen, der geistig wesentlich behindert war, wobei sowohl die Voraussetzungen für eine Heimunterbringung nach SGB VIII (§ 34) als auch nach BSHG (§§ 39, 40) erfüllt waren. Der beklagte Jugendhilfeträger hatte seine Kostenverpflichtung mit der Begründung verneint, vorrangig seien Sozialhilfeleistungen. Ihm hat das Bundesverwaltungsgericht zunächst theoretisch Recht gegeben: Bei der Frage, ob für einen bestimmten Bedarf Leistungen der Jugendhilfe und beziehungsweise oder Sozialhilfe zum Zuge kämen, komme es nicht auf den Schwerpunkt des Bedarfes oder des Leistungszweckes an.¹⁶ Die Regelung eines Vor- beziehungsweise Nachranges zwischen Leistungen der Jugend- und Sozialhilfe setze notwendig voraus, dass sowohl ein Anspruch auf Jugendhilfe als auch ein solcher auf Sozialhilfe bestehe und beide Leistungen „gleich, gleichartig, einander entsprechend, kongruent, einander überschneidend oder deckungsgleich sind.“ Folglich stelle die gesetzliche Regelung (§ 10 Abs. 2 Satz 1, 2 SGB VIII) allein auf die Art der miteinander konkurrierenden Leistungen ab: Konkurrerten Jugendhilfeleistungen mit Eingliederungshilfen für geistig oder körperlich behinderte Jugendliche, sei die Sozialhilfe vorrangig, während bei Konkurrenz von Jugendhilfeleistungen mit allen anderen Sozialhilfeleistungen die Jugendhilfe vorrangige.

Nach dieser klaren, wenn auch begriffsjuristischen Abgrenzung kommt das Bundesverwaltungsgericht dann zu der „überraschenden Aussage“¹⁷, der Vorrang des Sozialhilfeträgers bei Eingliederungshilfeleistungen für körperlich oder geistig behinderte Jugendliche könne keine Freistellung des Jugendhilfeträgers bedeuten, falls Sozialhilfeleistungen nicht erbracht worden seien wie im entschiedenen Fall, in dem der Betroffene in einem Jugendheim untergebracht war. In einer solchen Situation sei der Jugendhilfeträger leistungs verpflichtet, sodass ihm die Letztleistungszuständigkeit oder Leistungsgesamtverantwortung zustehe. Die Frage des Vor- beziehungsweise Nachranges habe keine Auswirkungen auf das Leistungsverhältnis zwischen Hilfesuchendem einerseits und Träger andererseits, sondern sei im Verhältnis der Träger untereinander bei der Kosten-erstattung zu klären. Diese Linie hat der den Kläger vertretende Hochschullehrer, offenbar ein agil-temperamentvoller Mann, nach eigenem Bekunden¹⁸ „spontan“ in der mündlichen Verhandlung vor dem Bundesverwaltungsgericht als bürgerfreundlich bezeichnet, weil es für Hilfesuchende nur darauf ankomme, welche Leistungen faktisch erbracht worden seien, während der Streit, welcher Träger sie zu erbringen hat, im Kostenerstattungsverfahren zwischen ihnen ausgetragen werden müsse. Besagter Hochschullehrer hat nach gründlichem Nachdenken – es spricht für ihn, dass er dies nach spontanen Äußerungen tut – freilich als unverkennbar alter Indianer den Pferdefuß der Linie des Bundesverwaltungsgerichtes entdeckt.¹⁹ Sie werde dazu führen, dass sich die Verwaltung entsprechend dem bekannten Wildwestgrundsatz einrichte: Wer sich zuerst bewegt, hat verloren.

Die Argumentation des Bundesverwaltungsgerichtes versagt auf alle Fälle beim Fehlen einer gesetzlichen Vor- beziehungsweise Nachrangregelung bezüglich der intern-externen Hilfesubsidiarität. Eine solche Lücke besteht in dem im Bundesgesetzblatt mit In-Kraft-Treten zum 1.1.2005 verkündeten „Sozialgesetzbuch II – Grundsicherung für Arbeitssuchende“, ²⁰ dessen einschlägige Vorschrift (§ 5) zwar einen Absatz zum Verhältnis von SGB II und SGB XII enthält, aber keine Aussage zum Verhältnis des SGB II zu weiteren bedürftigkeitsabhängigen Sozialleistungen, beispielsweise dem SGB VIII; auch dieses ist nicht entsprechend angepasst worden.²¹ Hier wird nichts anderes übrig bleiben, als auf die vom Bundesverwaltungsgericht verworfene Abgrenzung nach dem Schwerpunkt der Hilfen²² zu-

rückzukommen (siehe jedoch inzwischen Artikel 7 des Kommunalen Optionsgesetzes).

Externe Subsidiarität

Im Folgenden wird zugegangen auf die wichtigste Hilfesubsidiarität, bei der es um den Vorrang solcher externen Hilfeleistungen geht, die nicht mit der Sozialhilfe verwandt sind.

Leistungsvorrang

Er findet seinen gesetzlichen Niederschlag in § 2 Abs. 1 Alt. 2 BSHG insoweit, als es dort heißt, dass Sozialhilfe nicht erhält, wer die erforderliche Hilfe von anderen, besonders von Trägern anderer Sozialleistungen oder von Angehörigen, erhält. Diese Subsidiarität darf nicht mit der Hilfeträgersubsidiarität gemäß § 10 BSHG (dazu oben) verwechselt werden,²⁵ wie wohl durchaus Parallelen zwischen den beiden Arten bestehen, was die im Zusammenhang mit der Hilfeträgersubsidiarität erwähnte Enzyklika belegt, deren Zitat²⁴ mit den Sätzen einsetzt: „Wie dasjenige, was der Einzelmensch aus eigener Initiative und mit seinen Kräften leisten kann, ihm nicht entzogen und der Gesellschaftstätigkeit zugewiesen werden darf [sic!], so verstößt es gegen die Gerechtigkeit, das, was die kleineren Gemeinwesen leisten [...], für die übergeordnete Gemeinschaft in Anspruch zu nehmen [...].“

Schon der Wortlaut von § 2 Abs. 1 BSHG gibt zwei wesentliche Hinweise, die vom Zweck und Ziel der Vorschrift her zu unterstreichen sind: Zum einen bezieht sich der Vorrang anderer Hilfen nicht nur auf die von Trägern anderer Sozialleistungen, sondern ebenso auf diejenigen von Angehörigen, vor allem Unterhalt, aber auch sonstige Hilfen öffentlicher oder privater Natur („besonders“). Zum anderen gilt der Nachrang der Sozialhilfe nur, wenn jemand solche Hilfen „erhält“, das heißt tatsächlich Leistungen erfolgen. Denn nur dann sind Mittel da, um den Sozialhilfebedarf zu decken. Erfüllen vorrangig Verpflichtete ihre Pflichten nicht, dann schlägt der theoretische Nachrang der Sozialhilfe in einen faktischen Vorrang um. Dieser Vorrang ändert aber nichts daran, dass die vorrangigen Verpflichtungen bestehen bleiben, was das Gesetz durch zwei Regelungen sichert, auf die nachfolgend eingegangen wird.

Die „Instrumente“²⁵, durch die bei ausbleibenden Leistungen von vorrangig Verpflichteten das Nachrangverhältnis wieder hergestellt wird, sind die Erstattungsansprüche der Sozialleistungsträger untereinander und gegen Dritte nach dem SGB X (§§ 102–116) sowie die Übergangsregelungen des BSHG (§§ 90, 91), die freilich unterschiedlichen Charakter haben²⁶: Die Erstattungsansprüche gegen vorrangige Sozialleistungsträger (§§ 102–114 SGB X) sind selbstständige Forderungen, die mit dem Anspruch des Hilfeempfängers gegenüber dem anderen Leistungsträger nicht identisch sind. Sie entstehen kraft Gesetzes in dem Augenblick, in welchem die Voraussetzungen erfüllt sind. Der Sozialhilfeträger und der Erstattungspflichtige stehen sich gleichrangig gegenüber, der Übergang der Erstattungsansprüche erfolgt nicht durch Verwaltungsakt.²⁷ Demgegenüber handelt es sich bei den Erstattungsansprüchen gegen Dritte, nämlich Arbeitgeber (§ 115 SGB X) und Schadensersatzpflichtige (§ 116 SGB X), nicht um selbstständige Ansprüche, sondern um gesetzliche Forderungsübergänge.²⁸ Das haben sie gemein mit den Anspruchsübergängen gegen andere Verpflichtete, hauptsächlich privatrechtliche Schuldner, welche im BSHG geregelt sind, nämlich Unterhaltsverpflichtete (§ 91 BSHG) und sonstige Schuldner (§ 90 BSHG), Bestimmungen, die seit dem 27.6.1993 jeweils in sich abgeschlossene Regelungsbereiche haben.²⁹

Von besonderer Brisanz ist der Übergang des Unterhaltsanspruches, weil er den zivilrechtlichen Vorrang nicht durchgängig herstellt, sondern Ausnahmen kennt. Er ist nämlich ausgeschlossen, wenn der Unterhaltspflichtige mit dem Hilfeempfänger im zweiten oder einem entfernteren Grad verwandt ist, also gegenüber (Ur)enkel beziehungsweise (Ur)großeltern; Gleiches gilt bei Unterhaltsansprüchen gegen Verwandte ersten Grades einer Hilfeempfängerin, die schwanger ist oder ihr leibliches Kind bis zur Vollendung seines sechsten Lebensjahres betreut (§ 91 Abs. 1 Satz 3 BSHG). Die Herausnahme der Verwandten zweiten und „ferneren“³⁰ Grades besteht seit 1.4.1974, diejenige für Schwangere und Kinderbetreuende seit 5.8.1992³¹; nicht betroffen sind durch den Ausschluss von Verwandten ersten Grades Unterhaltsansprüche, die nicht auf „Verwandschaft, sondern auf Ehe beruhen, so gegenüber dem Erzeuger

oder (früheren) Ehemann“, wie ein offensichtlich neurotisch ehefixierter Autor³² meint, der sich eine Zeugung nur in einer Ehe vorstellen kann. Eine weitere Einschränkung ergibt sich aus der Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 88, S. 203, 322) zum Schwangerschaftsabbruch, nach der bezüglich dessen Kosten der Rückgriff auf „Familienangehörige“ ausgeschlossen ist und „damit auch auf den Ehegatten und den Vater eines nichtehelichen Kindes“, wie der eben schon einmal zitierte Schriftsteller³³ ausführt, der damit durchaus „den Vater eines nichtehelichen Kindes kennt“, also offenbar immerhin einen, der freilich nach dem vorangehend Gesagten ohne Zeugung Vater geworden sein muss. Ein solcher ist aus der Religionsgeschichte durchaus bekannt. Das ermöglicht unmittelbar den Übergang zum nächsten Punkt.

Verpflichtungsunberührtheit

§ 2 Abs. 2 Satz 1 BSHG bestimmt, dass Verpflichtungen anderer, besonders Unterhaltspflichtiger oder Träger anderer Sozialleistungen, durch das BSHG nicht berührt werden. Die Frage ist, ob dies auch für die in dem vorangegangenen Punkt behandelten Unterhaltsansprüche gilt, bei denen der Übergang sozialhilfrechtlich ausgeschlossen ist, also diejenigen von Schwangeren oder Kindererziehenden und Verwandten zweiten Grades. Der damit angelegte „Widerspruch zwischen Zivilrecht und Sozialhilfrecht“ wird unter dem Stichwort „Ausstrahlungswirkungen“³⁴ diskutiert. Nach der einen Meinung³⁵ begrenzen Übergangsausschlüsse den bürgerlich-rechtlichen Unterhaltsanspruch, soweit die Ansprüche auf Sozialhilfe reichen, weil insofern keine Bedürftigkeit vorliege und deswegen ein Unterhaltsanspruch nicht existiere. Nach der Gegenansicht³⁶ wird durch den Übergangsausschluss der Grundsatz der Nachrangigkeit nicht aufgegeben, da der Gesetzgeber einen solch schwer wiegenden Eingriff in das System nicht vornehmen wollte. Richtigerweise ist unter Überwindung solcher platten, eindimensional beschränkten Lösungen bei der Antwort auf die Frage, inwiefern die Rückgriffsausschlüsse Ausstrahlungswirkungen haben, zu differenzieren³⁷, nämlich einmal danach, ob Zahlungen bereits erfolgt sind³⁸ oder ob es sich um künftigen Unterhalt beziehungsweise künftige Sozialhilfe handelt,³⁹ und zum anderen dahingehend, ob sie sich auf den Sozialhilfeträger beziehungsweise auf den Unterhaltsverpflichteten beziehen.⁴⁰ In der letzten Konstellation

tion ist bezüglich übergangsfähiger Unterhaltsansprüche, die nicht erfüllt werden, zu klären, inwieweit ein Hilfesuchender auf die Selbsthilfe verwiesen werden kann,⁴¹ auf die jetzt noch einzugehen ist.

Selbsthilfesubsidiarität

Sie hat ihren gesetzlichen Bezug in § 2 Abs. 1 Alt. 1 BSHG, nach dem Sozialhilfe nicht erhält, wer sich selbst helfen kann (auch Ich-Subsidiarität oder Ich-GmbH, Geschöpf mit beschränkter Hyperaktivität genannt). Insoweit ist zwischen den verschiedenen Formen der Selbsthilfe zu unterscheiden.

Anspruchssubsidiarität

Auch wenn Ansprüche gegen Dritte – soweit sie nicht erfüllt werden – theoretisch vorrangig gegenüber der Sozialhilfe sind, so findet ihre Durchsetzung doch ihre Grenzen dann, wenn es dem Berechtigten nicht möglich oder zuzumuten ist – insbesondere⁴² im Hinblick auf seine Person (§ 3 BSHG) und beziehungsweise oder die Familienverhältnisse (§ 7 BSHG) –, die Ansprüche selbst geltend zu machen,⁴³ sodass dann der theoretische Vorrang der Selbsthilfe in den faktischen Vorrang der Sozialhilfe umschlägt. An der Zumutbarkeit fehlt es zum Beispiel, falls dem Hilfesuchenden die Durchsetzung wegen einer psychischen Erkrankung oder Behinderung, wegen geringem beziehungsweise hohem Alter⁴⁴ und der dadurch bestehenden Abhängigkeit vom Unterhaltsverpflichteten⁴⁵, wegen erheblicher Gefährdung der familiären Beziehungen⁴⁶ oder einer Konfliktlage⁴⁷ nicht möglich ist. Auch wenn keine persönlichen oder familiären Gründe entgegenstehen, kann die Selbsthilfe doch an dem Prozessrisiko scheitern: Je offener die Erfolgsaussichten einer Klage einzuschätzen sind, umso eher muss im Rahmen der Zumutbarkeitsprüfung erwogen werden, ob dem Hilfesuchenden die mit der Rechtsverfolgung gegen nahe Angehörige erwachsenen Risiken persönlicher und finanzieller Art zuzumuten sind;⁴⁸ gegebenenfalls hat der Sozialhilfeträger Hilfe bei der Prozessführung durch Freistellung von etwaigen Kostenrisiken zu leisten.⁴⁹ Generell sollte von der Verweisung auf die Selbsthilfe abgesehen werden bei Hilfe in besonderen Lebenslagen (insbesondere Hilfe bei Krankheit und Eingliederungshilfe, Hilfe

zur Pflege und Hilfe zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten) und bei Hilfe zum Lebensunterhalt dann, wenn die dem Unterhaltspflichtigen voraussichtlich möglichen Leistungen nicht ausreichen, um den gesamten Bedarf zu decken.⁵⁰

Arbeitskraftsubsidiarität

Nach § 18 Abs. 1 BSHG muss jeder Hilfesuchende seine Arbeitskraft zur Beschaffung des Lebensunterhaltes für sich und seine unterhaltsberechtigten Angehörigen einsetzen, wobei es sich um eine Konkretisierung des in § 2 Abs. 1 BSHG genannten Nachranggrundsatzes handelt, nämlich sich selbst zu helfen.⁵¹ Dies darf ihm jedoch gemäß § 18 Abs. 3 S. 1, 2 BSHG nicht zugemutet werden, wenn er körperlich oder geistig hierzu nicht in der Lage ist oder wenn ihm die künftige Ausübung seiner bisherigen überwiegenden Tätigkeit wesentlich erschwert würde oder ein sonstiger wichtiger Grund entgegensteht, vor allem die geordnete Erziehung eines Kindes gefährdet ist; in diesen Fällen wird aus dem theoretischen Vorrang des Einsatzes der Arbeitskraft ein faktischer Nachrang.

Eine dazu noch grundlegende Monographie aus den Achtzigerjahren⁵² mit dem Titel „Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit“ und dem ausgewogenen Untertitel „Möglichkeiten der Ämter – Gegenwehr der Betroffenen“ lässt schon im Vorwort die auch noch gegenwärtige Aktualität erkennen, wenn es dort heißt:⁵³ „Im Rahmen steigender Arbeitslosigkeit und steigender Sozialleistungen wird zunehmend auch der Arbeitseinsatz von Sozialhilfeempfängern diskutiert. In relativ kurzer Zeit ist dieser Komplex von allgemeiner sozialpolitischer Bedeutung geworden, denn häufig wird die im BSHG so bezeichnete ‚Hilfe zur Arbeit‘ von den Sozialhilfeträgern nicht als Hilfe und Angebot eingesetzt, sondern als Instrument zur Ausgrenzung von Personen aus sozialhilferechtlichen Leistungen. Insofern reihen sich diese Absichten in eine gegenwärtige Tendenz zur Ausgrenzung von Minderheiten (Asylbewerber, Asylanten, Ausländer, Sozialhilfeempfänger, Arbeitslose) aus der gesamtgesellschaftlichen Solidarität ein – ein Konzept, das verschiedenen Politikern mehrheitsfähig erscheint, verfassungsrechtlichen Vorgaben von Demokratie, Rechtsstaat und Sozialstaat jedoch nicht gerecht wird.“

Mit diesem Ansatz wird in der Untersuchung herausgearbeitet, was es heißt, „zumutbare Arbeit“ zu leisten. Ergebnis ist gewesen,⁵⁴ dass darunter nur eine Tätigkeit zu verstehen ist, die zum Zweck des Erwerbes ausgeübt wird beziehungsweise tatsächlich und rechtlich ausgeübt werden könnte. Das hat auch unmittelbare Auswirkungen auf den Wegfall des Anspruches auf Hilfe zum Lebensunterhalt, wie er bei Verweigerung eines zumutbaren Einsatzes der Arbeitskraft in § 25 Abs. 1 BSHG vorgesehen ist, was folgerichtig nur dort als möglich angesehen wird, wo strukturell die private Reproduktion mangels Existenz einer Bürgerrente durch den Verkauf der Arbeitskraft auf dem Arbeitsmarkt sichergestellt werden soll, nicht aber bei öffentlich-rechtlichem gemeinnützigem oder Gewöhnungs- beziehungsweise Bereitschaftsüberprüfungs-Arbeitseinsatz.⁵⁵ Eine private Reproduktion lässt sich letztlich auch noch durch eine Partnerschaft sicherstellen.

Partnerschaftssubsidarität

Personen, die in eheähnlicher Gemeinschaft leben,⁵⁶ sind nach § 122 S. 1 BSHG hinsichtlich der Voraussetzungen sowie des Umfangs der Sozialhilfe nicht besser zu stellen als Ehegatten. Dies bedeutet vor allem, dass Einkommen und Vermögen eheähnlicher Partner bei Hilfesuchenden zu berücksichtigen sind, soweit es deren fiktiven sozialhilferechtlichen Bedarf überschreitet.⁵⁷ Damit ist das Eingehen der Partnerschaft mit einem potenten Partner eine echte Selbsthilfemöglichkeit, während nicht potente Partner zur Leistungserbringung nicht in der Lage sind. Die Anforderung an eine eheähnliche Gemeinschaft ist freilich relativ hoch, wie ein Autor, der seinen Arbeitsschwerpunkt mit Familienrecht bezeichnet,⁵⁸ mit bemerkenswertem Interesse für eheähnliche Gemeinschaften im Anschluss an eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfGE 87, S. 234 ff.) unter Setzung beachtlicher ethischer Maßstäbe, aber auch mit der Andeutung (noch) anderer Interessen so umschrieben hat:⁵⁹ „Auf personaler Ebene liegt die Eheähnlichkeit in der besonderen auf den jeweiligen Partner bezogenen auf längere Zeit, beziehungsweise auf Dauer angelegten Bindung. Mit dem Aspekt der auf Dauer angelegten Bindung ist auch die Exklusivität dieser Bindung verbunden, was bedeutet, dass keine derartigen, also auf Dauer angelegten, Beziehungen neben dieser eheähnlichen Gemeinschaft bestehen. Aus der

personalen Bindung fühlen sich die Partner jeweils wechselseitig füreinander emotional in der Beziehung verpflichtet. Beinhaltet ist in diesem Begriff der Eheähnlichkeit gegenwärtig (noch), dass es sich um gemischtgeschlechtliche Beziehungen handelt.“

Damit bekommt eine solche im Grunde unmoralische Form des Zusammenlebens moralische Qualität, was dazu führt, dass die letzte Bastion bürokratischen Zusammenlebens, die Ehe, endgültig ihren Nimbus verliert und damit nach den Wohlfahrtsverbänden die letzte Stütze kleinbürgerlicher Gesellschaft zerschlagen ist. Freilich findet diese Selbsthilfemöglichkeit auch ihre Grenze und ihren Umschlag in die Sozialhilfe darin, dass niemand kraft Verfassungsrecht (Art. 2 Abs. 1 GG) zur Eingehung einer eheähnlichen Gemeinschaft gezwungen werden kann, allemal nicht exklusiv mit einem potenten Partner bei wechselseitig emotionaler Beziehung, falls es so etwas überhaupt (noch) gibt.

Resümee

Dieser aufgrund der Seitenbegrenzung durch die Herausgeber notwendig skizzenhafte Überblick zeigt, dass das Sozialhilferecht keine einfache, sondern eine komplex-komplizierte Materie ist. Seine Aufgabe, die darin besteht (§ 1 Abs. 2 Satz 1 BSHG), die Führung eines Lebens zu ermöglichen, das der Würde des Menschen entspricht – womit es praktiziertes Verfassungsrecht darstellt, das die Würde des Menschen als unantastbar schützt (Art. 1 Abs. 1 Satz 1 GG) –, sowie sein Inhalt müssten die Elite der Juristen geradezu herausfordern. Immerhin einer von ihr ist dem grundgesetzlichen Ruf gefolgt, sodass dieser Beitrag mit folgendem Fazit schließt: Subsidiarität beim Nach- und Vorrang der Sozialhilfe und des Sozialhilferechtes mündet immer in Münder.⁶⁰

Anmerkungen

- 1
Johannes Münder, Professor am Institut für Sozialpädagogik der TU Berlin mit den Arbeitsschwerpunkten Familienrecht, Jugendrecht, Sozialhilferecht, Sozialrecht. Siehe Johannes Münder (1988). In J. Münder (Hrsg.), Zukunft der Sozialhilfe (S. 258). Münster. Er ist Anchorman des Frankfurter Kommentars zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 4. Aufl. 2003, und bis zur 6. Aufl. 2003 einfacher Mitautor des in der Folge zitierten LPK-BSHG.
- 2
Zum Folgenden Johannes Münder (1990). Neue Subsidiarität: Ausgangslagen und Perspektiven. In J. Münder & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 72 ff.). Münster; Johannes Münder in LPK-BSHG § 10 Rz. 1 ff.
- 3
Münder in LPK-BSHG § 10 Rz. 14.
- 4
Münder in LPK-BSHG § 10 Rz. 17.
- 5
Münder in LPK-BSHG § 10 Rz. 14.
- 6
Allen voran Johannes Münder (1990), a.a.O., S. 72, 74 f.
- 7
A.a.O., S. 72, 74 f.
- 8
Münder in LPK-BSHG, § 93 Rz. 2.
- 9
Johannes Münder & Arne von Boetticher (2004), ZESAR, 15 ff., 65 ff., 69, 72.
- 10
Zur Terminologie siehe Johannes Münder & Arne von Boetticher (2004), a.a.O., S. 15, 17 Fn. 12.
- 11
Anders jetzt der Entwurf zu einem Altenhilfegesetz 2010 in www.tausendsassa.münder.de, § 1: „Alt ist jeder Mensch, der das 65. Lebensjahr vollendet hat. Dies gilt nicht, wenn er noch unter vollem Dampf mndert.“
- 12
Münder in LPK-BSHG § 25 Rz. 15.
- 13
Münder in LPK-BSHG § 75 Rz. 12 ff., 16 ff., 27 ff.
- 14
Münder in LPK-BSHG § 75 Rz. 29.
- 15
So der Titel eines Aufsatzes von Johannes Münder (2001), ZfJ, 121 ff.
- 16
So die bis zum Urteil des Bundesverwaltungsgerichtes herrschende Meinung, vor allem Johannes Münder u.a. (1998, 3. Aufl.), Frankfurter LPK-KJHG, § 10 Rz. 13. Münster.
- 17
So Johannes Münder (2001), a.a.O., S. 121.

- 18
Münder über Münder in Johannes Münder (2001), a.a.O., S. 121 Fn. 4, 124.
- 19
Johannes Münder (2001), a.a.O., S. 121, 125.
- 20
Der beiläufig erwähnte Hochschullehrer ist Herausgeber des LPK-SGB II – Grundsicherung für Arbeitssuchende und ab der 7. Auflage Vorzeigautor des LPK-BSHG, sodass bei ihm der bisherige Vorrang der Jugendhilfe zum Nachrang wird und in einen Vorrang der als „Grundsicherung“ veredelten Sozialhilfe sowie dieser übergeht, hinter der die Jugendhilfe nachrangig wird.
- 21
Inzwischen wissenschaftlich als „Münder-Lücke“ erkannt.
- 22
Siehe vor allem Johannes Münder (1998), a.a.O., § 10 Rz. 13; eine trotz zwischenzeitlichen Erscheinens der nächsten Auflage demnach keineswegs veraltete Auflage, sondern eine solche mit Ewigkeitswert.
- 23
Darauf weist dankenswerterweise Johannes Münder in LPK-BSHG § 10 Rz. 14 hin.
- 24
Bei Johannes Münder (1990), a.a.O., S. 72.
- 25
Münder in LPK-BSHG vor § 90 Rz. 1.
- 26
Münder in LPK-BSHG vor § 90 Rz. 2.
- 27
Ausführlich Johannes Münder (1985), ZfSH/SGB, 193 ff.
- 28
Münder in LPK-BSHG vor § 90 Rz. 6.
- 29
Dieser präzise Hinweis ist zu verdanken Johannes Münder in LPK-BSHG vor § 90 Rz. 10.
- 30
So Münder in LPK-BSHG § 91 Rz. 33.
- 31
Diese exakten Daten nennt Johannes Münder in LPK-BSHG § 91 Rz. 33, 34.
- 32
Münder in LPK-BSHG § 91 Rz. 34 am Ende.
- 33
So Johannes Münder in LPK-BSHG § 91 Rz. 35 und in FuR 1997, 284, der damit durchaus „den Vater eines nichtehelichen Kindes“ kennt, also offenbar immerhin einen, der freilich ohne Zeugung Vater geworden sein muss, siehe insoweit zur vorherigen Anmerkung.
- 34
Münder in LPK-BSHG § 91 Rz. 82.
- 35
Nachweise bei Münder LPK-BSHG § 91 Rz. 83.

36
Nachweise bei Münd. LPK-BSHG § 91 Rz. 84.

37
So treffend Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 84.

38
Dazu näher Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 85–87.

39
Dazu näher Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 88, 89.

40
Dazu näher Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90, 91.

41
Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90.

42
So Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90.

43
So Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90 für Unterhaltsansprüche.

44
Siehe Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90 mit Hinweis auf Gerichtsentscheidungen.

45
Siehe Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90 mit Hinweis auf Gerichtsentscheidungen.

46
Siehe Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90.

47
Siehe Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 90.

48
So Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 91 am Beispiel von Unterhaltsprozessen.

49
So Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 91 unter Hinweis auf eine Gerichtsentscheidung.

50
So Münd. in LPK-BSHG § 91 Rz. 91 unter Bezug auf Empfehlungen des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge.

51
Johannes Münd. & Ulrich-Arthur Birk (1985, 2. Aufl.). Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit (S. 9). Darmstadt.

52
Johannes Münd. & Ulrich-Arthur Birk (1983, 1. Aufl.). Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit und Johannes Münd. & Ulrich-Arthur Birk (1985, 2. Auflage), a.a.O.

53
Johannes Münd. & Ulrich-Arthur Birk (1985), a.a.O., S. VII.

54
A.a.O., S. 27.

55
A.a.O., S. 51; diese durchschlagenden Erkenntnisse haben den Gesetzgeber 1993 dazu veranlasst, die §§ 18 Abs. 3 Satz 1 und 25 Abs. 1 Satz 1 BSHG dahin zu ändern, dass sie auch „Arbeitsgelegenheiten“ bzw. „zumutbare Maßnahmen“ umfassen. Nur so sind Münd. und Co. zu stoppen.

56
Zu gleichgeschlechtlichen Lebenspartnerschaften siehe Münd. in LPK-BSHG § 122 Rz. 4.

57
Münd. in LPK-BSHG § 122 Rz. 15.

58
Münd. in Johannes Münd. (1988), a.a.O., S. 258.

59
Münd. in LPK-BSHG § 122 Rz. 7.

60
Siehe zu ihm Anmerkungen 1–59 und jetzt auch noch Festschrift für Johannes Münd. zum 60. Geburtstag 2004: Herzlichen Glückwunsch!

Leistungsbegrenzungen in der Krankenversicherung und gesundheitliches Existenzminimum

„Ich möchte nicht, dass man den sozialen Status der Menschen wieder an ihren Zähnen ablesen kann.“¹

„Vielleicht genügt es, wenn der Häftling nur kalt duschen darf.“²

Johannes Münder hat in seinem juristischen und sozialen Wirken stets die Lebenssituation der Schwächeren in unserer Gesellschaft im Blick. Im Folgenden soll ein Bogen von meinem Arbeitsschwerpunkt in der Krankenversicherung hin zur allgemeinen sozialstaatlichen Existenzsicherung geschlagen werden: In der sozialpolitischen Auseinandersetzung wenden sich Leistungsberechtigte wie Leistungserbringer gegen die zunehmenden Begrenzungen des Leistungsumfanges bei der Absicherung gegen das Risiko der Krankheit. Während die einen die Überschreitung der Grenzen des Sozialstaates reklamieren, rügen die anderen dies oft als zu ihren Lasten gehende Rationierung notwendiger Gesundheitsleistungen. Hinter den Argumenten gegen scheinbar nach Belieben vorenthaltene Leistungen steht die Frage nach einem unverrückbaren Mindeststandard bei der Krankenbehandlung.³

Herkömmliche verfassungsrechtliche Sicht

Die im Zusammenhang mit Leistungsbeschränkungen nahezu regelmäßig angekündigte Befassung des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) und das Bemühen des Grundgesetzes (GG) haben im Bereich der Gesundheitsversorgung bislang nur bescheidene Erfolge gezeitigt. Aus den Grundrechten lässt sich nach herkömmlicher verfassungsrechtlicher Dogmatik kein Anspruch

auf Gewährung bestimmter gesundheitsdienlicher Leistungen herleiten. Art. 2 Abs. 2 Satz 1 GG („Jeder hat das Recht auf Leben und körperliche Unversehrtheit“) begründet nur eine objektiv-rechtliche Pflicht des Staates – auch der Krankenkassen –, sich schützend und fördernd vor diese Rechtsgüter zu stellen. Der grundrechtliche Anspruch des Einzelnen ist in diesem Zusammenhang von einer den zuständigen staatlichen Institutionen zustehenden weit reichenden sozialpolitischen Gestaltungsfreiheit überlagert. Er ist nur darauf gerichtet, dass Vorkehrungen zum Schutz des Grundrechtes getroffen werden, die „nicht völlig ungeeignet beziehungsweise völlig unzulänglich“ sind. Das ist mit dem Sozialgesetzbuch Fünftes Buch Gesetzliche Krankenversicherung (SGB V) und den dazu ergangenen ergänzenden Regelungen geschehen. Neben dem öffentlichen Interesse am Schutz der Versicherten vor unbekannten schädlichen (Neben)wirkungen neuer Behandlungsansätze hebt die Rechtsprechung dazu regelmäßig den hohen Belang der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung (GKV) hervor⁴: Der Grundsatz der Beitragssatzstabilität (§ 71 SGB V), dem zum Beispiel im Rahmen der Lohnnebenkosten-Debatte auch eine sozialpolitische Komponente innewohnt, hat einen hohen Stellenwert und kann auch zu Lasten der Leistungserbringer gehende Einschränkungen rechtfertigen⁵. Nach der Rechtsprechung des BVerfG hat die Beeinträchtigung prinzipiell zugänglicher Therapiemöglichkeiten zwar Eingriffsqualität, ein solcher Eingriff kann aber durch höherrangig einzuschätzende Rechtsgüter gerechtfertigt sein⁶. Auch eine Aktivierung der Eigentumsgarantie des Art. 14 GG (Leistungsansprüche als Korrelat der von den Versicherten entrichteten Beiträge) erscheint nicht aussichtsreich⁷. Das Sozialstaatsprinzip schließlich scheidet wegen seiner Unbestimmtheit und seines primär an den Gesetzgeber gerichteten Auftrages, bestehende soziale Gegensätze auszugleichen und eine gerechte Sozialordnung zu schaffen, als effektive allgemeine Schranke gegen Leistungskürzungen im Gesundheitsbereich weitgehend aus⁸. Der Gesetzgeber verfügt hier über einen – auch bei den Grundrechten durchschlagenden – weiten politischen Gestaltungsspielraum, der nur ausnahmsweise eingeengt ist⁹. Demgemäß verwundert es nicht, dass auch Richter des BVerfG die Erfolgsaussichten von Rechtsmitteln gegen gesetzlich angeordnete Leistungskürzungen, die durch Einsparung von Finanzmitteln eine funktionierende Sozialversicherung wahren sollen, als gering einstufen¹⁰. Der Blick auf

Grenzen für Leistungsbeschränkungen, die im Bereich der Gesundheitsversorgung in der gerichtlichen Praxis bislang noch keine größere Bedeutung erlangt haben, darf dadurch indessen nicht verstellt werden. Das gilt vor allem für den Grundsatz, dass der Staat mit Rücksicht auf das Sozialstaatsprinzip in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG die Mindestvoraussetzungen für ein menschenwürdiges Dasein seiner Bürger schaffen und erhalten muss¹¹ – natürlich auch bei der Sicherung gegen das Risiko der Krankheit.

Erscheinungsformen der Leistungsbegrenzung

Das geltende Recht operiert von jeher mit Leistungsausgrenzungen, von jeher müssen auch Mediziner es bewältigen, dass nicht jeglicher Behandlungsbedarf sofort und umfassend befriedigt werden kann, sondern eine Prioritätensetzung bedingt¹². Die Verteilung von Gütern und Dienstleistungen, die nur in beschränktem Maße zur Verfügung stehen beziehungsweise gestellt werden können oder sollen, ist ein allgemeines, von jedem Gemeinwesen zu lösendes Problem. Von daher nimmt das in der Gesundheitspolitik als Vorenthaltung von medizinischen Leistungen aus Kostengründen empfundene Phänomen keine Sonderstellung ein, sondern fügt sich in eine lange Reihe anderer staatlicher Verteilungsentscheidungen ein, zum Beispiel die Vergabe von Studienplätzen¹³. Bedeutung beim rechtlichen Umgang mit Mangelsituationen hat häufig weniger der Anspruch auf eine konkrete Leistung selbst als vielmehr die Wahrung einer möglichst großen Chancengleichheit der Betroffenen zur Erlangung derselben; dabei gilt es – jedenfalls in einem Sicherungssystem, das wie die GKV wesentlich auf die Versicherungspflicht des größten Teiles der Bevölkerung aufbaut – zu gewährleisten, dass sachliche Kriterien für eine möglichst gleichmäßige Verteilung gelten, und zwar unabhängig von sozialem Status und finanzieller Situation der Betroffenen¹⁴.

Im Bereich der Gesundheitsversorgung sind Leistungsbegrenzungen und -ausgrenzungen nicht auf die GKV beschränkt, sie werden dort wegen der zentralen Bedeutung und Musterfunktion des Systems für das gesamte innerstaatliche Gesundheitswesen – ca. 87 Prozent der Bevölkerung werden erfasst – aber am ehesten wahrgenommen. Ebenso betroffen sind unter

anderem auch die Pflegeversicherung, der gesamte Bereich der medizinischen Rehabilitation und das soziale Entschädigungsrecht; Letztes orientiert sich – ähnlich wie schon herkömmlich das Sozialhilferecht (§§ 37 Abs. 1, 38 BSHG, ab 1.1.2004: § 264 SGB V) – am Leistungskatalog der GKV und übernimmt so mittelbar deren Leistungsbegrenzungen (vergleiche § 11 Abs. 2 Satz 2 BVersG). Da dem Sozialhilferecht allerdings die Funktion zukommt, bedürftigkeitsabhängig eine elementare Absicherung auch gegen Krankheit zu gewährleisten, können sich Konflikte mit dem dadurch garantierten Mindestbedarf¹⁵ ergeben, etwa wenn im SGB V Eigenbeteiligungen ausgebaut werden, die über das Sozialhilferecht (möglicherweise¹⁶) nicht mehr ausgeglichen werden und so zu einer Unterschreitung des Existenzminimums führen könnten¹⁷. Bislang nahm das Bundesverwaltungsgericht an, dass Sozialhilfeleistungen bei entsprechendem krankheitsbedingtem Bedarf gegebenenfalls auch über das Leistungssystem der GKV hinaus gewährt werden müssen¹⁸; auch die Rechtsprechung zum Krankenversicherungsrecht hat wiederholt auf die ergänzende Funktion der Sozialhilfe verwiesen¹⁹.

Leistungsbeschränkungen in der GKV

In der GKV hat der Versicherte nach § 27 Abs. 1 Satz 1 SGB V „Anspruch auf Krankenbehandlung“, wenn sie „notwendig“ ist, um auf eine „Krankheit“ einzuwirken: sie zu erkennen, zu heilen, ihre Verschlimmerung zu verhüten oder Krankheitsbeschwerden zu lindern. Diese weitgehend offene blankettartige Bestimmung²⁰ – kombiniert mit einer Leistungsübersicht in Abs. 1 Satz 2 – wird durch Sonderregelungen konkretisiert und präzisiert, die den Leistungsrahmen als Gegenstück der Beitragspflichten genauer abstecken wollen. Das Krankenversicherungsrecht kennt insoweit verschiedene Regelungsmechanismen zur Festlegung der zur Verfügung gestellten Leistungen. Schon durch die Verwendung eines bestimmten, bereits vom Reichsversicherungsamt zugrunde gelegten, vom Bundessozialgericht (BSG) übernommenen Krankheitsbegriffes ergeben sich vielfache Ausgrenzungen. So sind rein kosmetisch-ästhetische Behandlungen, soziale Defizite (Lese-/Rechtschreibschwäche, fehlende Eingliederungsfähigkeit) oder reine typische Alterserscheinungen (Faltenbildung, Haarausfall, Entfallen der Fruchtbarkeit nach der Menopause) von vornherein keine Leistungs-

fälle der GKV²¹; dabei stellen sich mannigfache Abgrenzungsprobleme. Leistungsbeschränkungen folgen weiter daraus, dass die Versicherten grundsätzlich nur Leistungserbringer in Anspruch nehmen dürfen, die in vertraglichen oder vertragsähnlichen Beziehungen zu den Krankenkassen stehen und sich bestimmten qualitativen Standards unterwerfen. Dies ist durch das ab 2004 geltende Recht (wesentlich mit bedingt durch das Europarecht²²) zwar modifiziert, aber nicht gänzlich beseitigt worden (vergleiche § 13 Abs. 2 Satz 4, Abs. 4 und 5 SGB V). Der Arztvorbehalt (§ 15 Abs. 1 SGB V) bewirkt, dass nichtärztliche Berufe als eigenständige Leistungserbringer ausscheiden (Ausnahme: nichtärztliche Psychotherapeuten).

Leistungsbeschränkungen treten auch in der Form auf, dass Maßnahmen der Eigenverantwortung der Versicherten zugerechnet werden. Dabei handelt es sich um ein schon in der Einweisungsvorschrift des § 1 Abs. 1 Satz 2 Halbsatz 2 SGB V enthaltenes und daher mit zu den zentralen Elementen der GKV gehörendes Element, welches etwa bei Eigenbeteiligungen (zum Beispiel § 27a Abs. 3 Satz 3 SGB V), Zuzahlungen (§ 61 SGB V) und Fahrkosten (§ 60 SGB V) durchschlägt und darauf abzielt, die Inanspruchnahme von Leistungen durch Hebung des Kostenbewusstseins der Versicherten zu steuern²⁵. Im Zusammenhang damit steht der Leistungsausschluss für Krankheiten, die bei sozialschädlichen Formen von Selbstverschulden entstanden sind (§ 52 SGB V). Die bedeutendsten Leistungsbeschränkungen resultieren aus dem Strukturelement des Wirtschaftlichkeitsgebotes (§§ 2 Abs. 4, 12 SGB V), kraft dessen nur Anspruch auf „wirtschaftliche“, das Maß des Notwendigen nicht überschreitende Leistungen besteht; sind für Leistungen Festbeträge beziehungsweise -zuschüsse vorgesehen, so erfüllt die Krankenkasse ihre Leistungspflicht schon mit deren Gewährung (§ 12 Abs. 2 SGB V). Leistungsausgrenzungen sind in fast allen Spezialregelungen des SGB V normimmanent enthalten (deutlich zum Beispiel bei den Behandlungshöchstgrenzen bei Infertilisation, § 27a SGB V). Die hohen Kosten einer Krankenhausbehandlung (§ 39 SGB V) bedingen, dass ambulante Behandlungsmöglichkeiten ausgeschöpft worden sind, ehe die besondere Ausstattung einer stationären Einrichtung und die ständige Präsenz von Ärzten in Anspruch genommen werden dürfen. Schon bisher besteht nach § 27 Abs. 2 SGB V bei Zahnersatz eine Wartezeit, von 2006 an muss dieser gesondert

und individuell abgesichert werden. Für das Krankengeld hat der Gesetzgeber ab 2006 die Regelungstechnik gewählt, dieses zwar in der GKV zu belassen, aber allein durch die Versicherten – ohne korrespondierenden Beitragsanteil des Arbeitgebers – zu finanzieren. Kieferorthopädie und Zahnimplantate sind über das Notwendigkeitserfordernis hinaus an qualifizierte Voraussetzungen geknüpft (§§ 28 Abs. 2 Satz 6 bzw. Satz 9, 29 SGB V). Ähnliches, wie für den Krankheitsbegriff dargestellt, gilt für den Heil- beziehungsweise Hilfsmittelbegriff (§§ 32, 33 SGB V): Hier enthält zwar bereits der Gesetzestext einschränkende Merkmale, zum anderen hat die Rechtsprechung oft Klärung herbeiführen müssen (bei Hilfsmitteln: Gebrauchsgegenstand des täglichen Lebens? Ausgleich eines elementaren Lebensbedürfnisses oder eines Partikularbedürfnisses, zum Beispiel beruflicher Bereich²⁴). Sehhilfen sind von 2004 an aus dem Leistungskatalog gestrichen worden, bei Kontaktlinsen war dies schon zuvor der Fall (§ 33 Abs. 1 Satz 4 und Abs. 3 SGB V). Das GKV-Modernisierungsgesetz hat zum 1. Januar 2004 – an frühere Regelungen anknüpfend – weitere wesentliche Leistungsbeschränkungen vorgenommen, zum Beispiel bei nicht verschreibungspflichtigen Arzneimitteln (§ 34 Abs. 1 Satz 1 SGB V, vergleiche auch solche gegen geringfügige Gesundheitsstörungen in Abs. 1 Satz 6 SGB V); Arzneimittel, die vornehmlich zur Erhöhung der Lebensqualität, insbesondere der Behandlung der erektilen Dysfunktion, der Potenzsteigerung, der Raucherentwöhnung, der Appetitregulierung, der Beeinflussung des Körpergewichtes, Verbesserung des Haarwuchses beziehungsweise der Therapie geringfügiger Gesundheitsstörungen dienen, und unwirtschaftliche Arzneimittel können nun kraft ausdrücklicher gesetzlicher Regelung nicht mehr beansprucht werden (§ 34 Abs. 1 Satz 7–9, Abs. 2, Abs. 3 SGB V in Verbindung mit einer Rechtsverordnung). Vergleichbares gilt für Heil- und Hilfsmittel von geringem beziehungsweise umstrittenem Nutzen (§ 34 Abs. 4–5 SGB V). Besondere Bedeutung kommt dabei den Richtlinien des Gemeinsamen Bundesausschusses zu, dem es der Gesetzgeber übertragen hat, in einem förmlichen Verfahren Ausnahmen festzulegen; er hat auch über die Anerkennung neuer Untersuchungs- und Behandlungsmethoden zu befinden (vergleiche §§ 92, 135 SGB V, für den Krankenhausbereich § 137c SGB V).

Über die Regelungen des Leistungsrechtes hinaus erfahren die Versicherten Leistungsbeschränkungen mittelbar auch über das Leistungserbringungsrecht, das heißt das Vertragsarztrecht (§§ 72 ff. SGB V) und das Krankenhausfinanzierungsrecht mit seiner Beschränkung auf Vertrags- und Plankrankenhäuser (§ 108 SGB V, KHG, BPflV). Das ärztliche und nichtärztliche Berufsrecht schließen die Möglichkeit zur Inanspruchnahme von Leistungserbringern, die die darin aufgestellten Anforderungen nicht erfüllen, zu Lasten der GKV aus Gründen des Gesundheitsschutzes aus (Bundes-Ärzte-Ordnung, Weiterbildungsordnungen; Ausbildungsregelungen, zum Beispiel Psychotherapeutengesetz, Hebammengesetz, Diätassistentengesetz). Die Leistungspflicht der Krankenkassen besteht auch nicht für Arzneimittel, die keine Zulassung nach dem Arzneimittelgesetz besitzen²⁵, und für entgegen den Vorgaben des Transplantationsgesetzes beschaffte Spenderorgane²⁶.

Zusätzlich zu den rechtlich begründeten Leistungseinschränkungen gibt es solche rein faktischer Art. So schlagen naturgemäß die sich aus der medizinischen Wissenschaft sowie aus Kapazitätsgrenzen und der Knappheit natürlicher Ressourcen (zum Beispiel bei Spenderorganen) ergebenden Grenzen und Unvollkommenheiten (zum Beispiel aus fehlerhafter beziehungsweise unterlassener Behandlung) auf die Verwirklichung der Leistungsansprüche der Versicherten durch. Dabei können negative Folgewirkungen insbesondere des Vergütungsrechtes zutage treten, die zu einer Verkürzung des Behandlungsanspruches führen. So bringt eine reine Einzelleistungsvergütung bei den Vertragsärzten die Gefahr überflüssiger Leistungen mit sich, wenn eine möglichst hohe Leistungsmenge angestrebt wird; Budgetierungen mit Leistungsobergrenzen und Fallpauschalen begünstigen es dagegen, dass kostenintensive Behandlungsfälle nur mit Zurückhaltung versorgt oder auf andere Leistungserbringer (zum Beispiel Fachärzte, vom ambulanten in den stationären Bereich) verlagert werden²⁷. Auch die 1993 eingeleitete Reform des Krankenkassenorganisationsrechtes mit je nach Kassenart unterschiedlich hohen Kopfpauschalen für die Vertragsärzte hat bewirkt, dass mancherorts Versicherte bestimmter Kassenarten bevorzugt behandelt werden und andere bisweilen gar nicht. Sogar die Krankenkassen haben trotz des Risikostrukturausgleiches ein wirtschaftliches Interesse daran, in erster Linie leistungsfähige Versicherte zu ihrem Mitgliederkreis zu zählen.

Gesetzliche Grenzen für Leistungsbeschränkungen

Auch wenn einfachgesetzliche soziale Rechte und Begünstigungen der Versicherten ständig der Gefahr einer kurzfristigen Abschaffung unterliegen und daher gering geschätzt werden mögen, sind daraus dennoch häufig Schranken für die Begrenzung von Leistungsansprüchen der Versicherten der GKV abzuleiten. So hat schon der Anspruch auf zweckmäßige, dem Maß des „Notwendigen“ entsprechende Krankenbehandlung (§§ 12 Abs. 1 Satz 1, 27 Abs. 1 Satz 1 SGB V) eine positive Komponente: Er bedeutet mangels eines festgelegten Höchstkostenrahmens für den einzelnen Versicherten, dass de lege lata Kostengesichtspunkte für die Behandlung grundsätzlich keine Rolle spielen dürfen, wenn es für eine Krankenbehandlung – ihre Zugehörigkeit zum Leistungskatalog allgemein vorausgesetzt – keine zumutbare kostengünstigere Alternative gibt²⁸. Das SGB V hält darüber hinaus Korrektive zur Abmilderung von Härten vor, so zum Beispiel die Belastungsgrenzen bei Zuzahlungen und Eigenbeteiligungen (§ 62 SGB V) oder die weit gehende Ausklammerung von Versicherten bis zur Vollendung des achtzehnten Lebensjahres von der Pflicht, Zuzahlungen zu leisten. Verstreut über das SGB V gibt es zudem spezielle Rechte, wie die mögliche Inanspruchnahme „besonderer Therapierichtungen“ (§ 2 Abs. 1 Satz 2 SGB V) und die freie Vertragsarztwahl (§ 76 Abs. 1 SGB V). Den religiösen Bedürfnissen der Versicherten ist bei Leistungserbringerauswahl Rechnung zu tragen (§ 2 Abs. 3 Satz 2 SGB V), ebenso den besonderen Belangen behinderter und chronisch kranker Menschen (§ 2 a SGB V) sowie den besonderen Bedürfnissen psychisch Kranker (§ 27 Abs. 1 Satz 3 SGB V). Auch das Gebot einer möglichst weitgehenden Verwirklichung sozialer Rechte bei der Auslegung von Regelungen (§ 2 Abs. 2 Halbsatz 2 SGB I) sowie das Wunsch- und Wahlrecht des Leistungsberechtigten (§ 33 Satz 2 SGB I) können von Bedeutung sein.

Wiederholt hat die Rechtsprechung Versichertenrechten bei der Durchsetzung von Leistungsansprüchen auch in Zeiten der Finanzknappheit Ausdruck verliehen (zum Beispiel zu § 13 Abs. 3 Satz 2 2. Fall SGB V bei unberechtigter Leistungsablehnung durch die Krankenkasse²⁹ sowie zum sozialrechtlichen Herstellungsanspruch³⁰). Einen Kostenerstattungsanspruch hat das BSG auch für möglich gehalten, wenn die erforderliche, aber fehlende Anerkennung einer neuen Behandlungsmethode auf einem

Systemmangel beruhte, weil eine zeitnahe Entscheidung des dafür zuständigen Ausschusses aus sachfremden Gründen fehlte⁵¹. Auch wenn zum Beispiel die Richtlinien über die Bewertung ärztlicher Untersuchungs- und Behandlungsmethoden grundsätzlich keiner inhaltlichen Überprüfung durch die Gerichte unterliegen sollen⁵², gibt es dennoch Rechtsprechung, in der – schwerpunktmäßig nicht verfassungsrechtlich begründet – die Leistungspflicht der GKV trotz eines in untergesetzlichen Regelungswerken an sich enthaltenen Leistungsausschlusses bejaht beziehungsweise zumindest für möglich gehalten wurde⁵³. Der Erste Senat des BSG hat im Übrigen entschieden, dass Arzneimittel unter bestimmten Voraussetzungen bei lebensbedrohenden Erkrankungen ausnahmsweise hinausgehend über ihre arzneimittelrechtliche Zulassung auf Kosten der Krankenkassen verabreicht werden dürfen („Off-Label-Use“⁵⁴, vergleiche ab 2004: § 35 b Abs. 3 SGB V).

Bisher nicht zu entscheiden hatte das BSG, welche Rechtsfolgen sich für Ansprüche der Versicherten gegen ihre Krankenkasse ergeben, wenn infolge pflichtwidrigen Verhaltens von Leistungserbringern aus Kostengründen faktische Leistungsbeschränkungen eintreten. Neben der in Betracht kommenden Kostenerstattung aus § 13 Abs. 3 SGB V bei unberechtigter Leistungsverweigerung sind insoweit Schadensersatzansprüche denkbar. Das Kassenarztrecht sieht mit Disziplinarrecht und Zulassungsentziehung Sanktionen vor, um auf Vertragsärzte einzuwirken⁵⁵.

Neuere Entwicklungen

Selbst bei der Therapie lebensbedrohender Erkrankungen lassen sich über die gesetzlichen und untergesetzlichen Regelungen hinaus nur in extremen Ausnahmefällen konkrete Leistungsansprüche begründen. Das ist allerdings in zwei Beschlüssen des BVerfG aus jüngerer Zeit geschehen beziehungsweise für möglich gehalten worden: Es hat einem an einer lebensbedrohenden chronischen Lungenerkrankung leidenden Versicherten in einem einstweiligen Anordnungsverfahren den Anspruch gegen seine Krankenkasse auf laufende Übernahme der Kosten (tausend Euro je Tag) für die ambulante Behandlung mit einem außerhalb seiner Zulassung angewandten Arzneimittel zuer-

kannt, solange nicht endgültig geklärt ist, ob es unter die Leistungspflicht der GKV fällt⁵⁶. Auch in einer weiteren Rechtssache, der ein einstweiliges Rechtsschutzverfahren zugrunde lag, hat das BVerfG⁵⁷ die vorläufige Pflicht angenommen, die Behandlungskosten für ein ambulant angewandtes Verfahren der Blutreinigung bei einer seltenen Autoimmunkrankheit zu tragen, wenn das Abwarten akuter Krankheitserscheinungen irreversible Beeinträchtigungen der Gesundheit mit sich bringt. Dass der Bundesausschuss der Ärzte und Krankenkassen das Verfahren den medizinischen Nutzen für die konkret vorliegende Krankheit als nicht belegt eingestuft hatte, hat das BVerfG wegen eines möglichen Systemversagens als noch überprüfungsbedürftig angesehen (mögliche Überspannung der Anforderungen an die Evidenz der Wirksamkeitsnachweise).

Schlussbetrachtung

Auch wenn die bereits existierenden Leistungsbeschränkungen in der GKV hart erscheinen mögen, darf nicht übersehen werden, dass damit der Boden des rechtlich Möglichen noch nicht erreicht sein muss. Dies wird gerade an sozialhilferechtlichen Bestimmungen deutlich: Ausländern, die sich zum Zwecke der Behandlung einer Krankheit nach Deutschland begeben, soll Hilfe nur zur Behebung eines akut lebensbedrohlichen Zustandes oder für eine unaufschiebbare und unabweisbar gebotene Behandlung einer schweren oder ansteckenden Erkrankung geleistet werden (§ 120 Abs. 3 BSHG). Asylbewerber können allein die Behandlung akuter Erkrankungen und Schmerzzustände beanspruchen, Zahnersatz nur, wenn dieser im Einzelfall medizinisch unaufschiebbar ist (§ 4 Abs. 1 und 2 AsylBewLG); in abgeschwächter Form gibt es Vergleichbares auch in § 27 Abs. 2 SGB V für die Versorgung mit Zahnersatz bei im Inland aufhältlichen Ausländern sowie Vertriebenen. Ob dies eine Rechtfertigung für die 2003 aufgekeimte Forderung sein kann, Bürger in höherem Lebensalter generell nur noch beschränkt aus öffentlichen Kassen zu versorgen⁵⁸, ist zweifelhaft. Gleich, welche Regelungstechnik der Gesetzgeber bei der Absicherung gegen Krankheit wählt, bedarf es nämlich in jedem Fall einer Mindestsicherung, die an der Wahrung der Menschenwürde orientiert ist und gleiche Zugangschancen zu den Leistungen eröffnet; das Lebensalter wird dabei kaum ein sachliches Kriterium sein.

Auch dadurch, dass der Gesetzgeber die Krankheitsabsicherung von der Sozialhilfe komplett in die GKV verlagert, kann er sich nicht von seiner Verantwortung für die elementare Existenzsicherung befreien. Zwar müssen Leistungsberechtigte die Verabreichung „kalter Duschen“ hinnehmen, wenn von diesen nicht schikanöse und diskriminierende Wirkungen ausgehen. Ebenso wie der Staat aber dafür Sorge tragen muss, dass seine Bürger nicht Hungers leiden, eine Unterkunft erhalten können und nicht nach ihrem äußeren Erscheinungsbild als von der Gesellschaft ausgestoßen stigmatisiert sind, müssen bei der Absicherung gegen Krankheit elementare sozialstaatliche Standards gewahrt bleiben. Dazu kann zum Beispiel auch gehören, Zahnlosigkeit prothetisch zu versorgen, soweit dies nicht durch eigene Aufwendungen finanziert werden kann³⁹, oder drohende Verarmung zu verhindern, die infolge unverhältnismäßiger finanzieller Eigenlasten für länger nötige stationäre Aufenthalte entstehen kann (ein Gesichtspunkt, der nicht zuletzt Grund für die Schaffung der Pflegeversicherung war⁴⁰).

Anmerkungen

- 1 Bundeskanzler Gerhard Schröder, zitiert nach ErsK 2004, 68.
- 2 Satirisch: Heribert Prantl (2004). Der Fall Daschner. Süddeutsche Zeitung vom 25.2.2004.
- 3 Zur Thematik z.B.: Lutz Michalski (1996), VersR, 265 ff.; Ingwer Ebsen (1997), NDV, 71 ff.; Bertram Schulin (1997), VSSR, 43 ff.; Volker Neumann (1998), NZS, 401 ff.; Robert Francke (2003), GesR, 97 ff.; Andreas Hänlein (2003), SGB, 301 ff.; Ulrich Wenner (2003), GesR, 129, 133 ff.; Ralf Rothkegel (2003), ZfSH/SGB, 643, 651 f.; Spielräume des Gesetzgebers betonend: Thomas Muschallik (2003), Zahnärztl. Mitt. 15, 68 ff.; Helge Sodan (2003), NZS, 393 ff.
- 4 Vgl. zum Ganzen z.B. BSGE 86, 54, 65; BVerfG NJW 1997, 3085 und NJW 1998, 1775.
- 5 BSGE 86, 126, 136.
- 6 BVerfG NJW 1999, 3399 (Ausschluss von Organhandel).
- 7 Vgl. Andreas Hänlein (2003), a.a.O., S. 301, 304 m.w.N.
- 8 Zur Sozialstaatsklausel z.B. Papier in Bernd Baron von Maydell & Franz Ruland (2003, 3. Aufl.), SRH, A.3 Rdnnr. 8-10.
- 9 Vgl. z.B. BVerfGE 79, 87, 98 und 223, 236 ff.; 103, 242, 258.
- 10 Renate Jaeger (2003), NZS, 225 ff.; Udo Steiner (2003), FAZ vom 3.6.2003, S. 7. Vgl. Herrmann Butzer (2004), MedR, 177, 188.
- 11 Vgl. BVerfGE 40, 121, 133; 82, 60, 80; zentral bereits BVerfGE 1, 97, 104 f.; BVerwG 1, 159, 161 f., ferner BVerwGE 52, 339, 346. Dazu Volker Neumann (1995), NVwZ, 426 ff.; Ralf Rothkegel (2003), a.a.O., S. 643 ff.
- 12 Vgl. z.B. Walter Krämer (1996), MedR, 1; Michael Arnold (1997), ZfS, 147.
- 13 BVerfGE 33, 303 (Numerus-Clausus).
- 14 Dazu bei der Vergabe von Spenderorganen: BSG, Urteil vom 17.2.2004 – B 1 KR 5/02 R.
- 15 So besonders: Ralf Rothkegel (2003), a.a.O., S. 643, 651 f.
- 16 Zur Pflicht des Sozialhilfeträgers, die Rezept- und Praxisgebühr zu übernehmen: VG Braunschweig (2004), info also, 77.
- 17 Dazu Helga Spindler (2004), SozSich, 55 ff.

18
Vgl. BVerwGE 94, 211 (Zuzahlungen) und 100, 257 (sprachliche Hilfe durch Begleitperson).

19
Z.B. BSGE 75, 74.

20
Zu den Auswirkungen besonders: Volker Neumann (1998), a.a.O., S. 609 ff.

21
Beispiele bei Höfler in Kasseler Kommentar § 27 SGB V Rdnrn. 29 ff.

22
Zuletzt: EuGH NJW 2003, 2298 – Müller-Fauré/van Riet.

23
Vgl. BT-Drucks. 11/2237, S. 149; Eller u.a., SF 2004, 1 ff.

24
Vgl. z.B. für den Hilfsmittelbegriff Höfler in Kasseler Kommentar, § 33 SGB V Rdnrn. 21 ff., 32 ff.

25
BSGE 89, 184.

26
BSG-Urteil vom 13.2.2004 – B 1 KR 5/02 R.

27
Vgl. dazu Hans-Jürgen Kretschmer (2003), ArztR, 144, 147.

28
Zur Problematik z.B. Katrin Fastabend (2002), NZS, 299, 302; Ulrich Wenner (2003), a.a.O., S. 129, 136 f.

29
Vgl. z.B. BSG SozR 3-2500 § 13 Nrn. 2, 4, 11, 12, 27 und § 12 Nr. 2; BSGE 86, 54.

30
Dazu z.B. Eckhard Kreßel (1994), NZS, 395 ff.

31
BSGE 81, 54, 65 f.; 86, 54, 60.

32
BSG SozR 4-2500 § 135 Nr. 1.

33
BSGE 85, 36 (SKAT); BSGE 85, 132 (medizinische Fußpflege); BSGE 86, 223 (Diätassistenten); BSGE 88, 62 (ICSI).

34
BSGE 89, 184; dazu Robert Francke & Dieter Hart (2003), SGB, 653 ff.

35
Vgl. Robert Francke & Jörg Schnitzler (2002), SGB, 84 ff.; Hans-Jürgen Kretschmer (2003), a.a.O., S. 147.

36
1. Kammer des 1. Senats, NJW 2003, 1236. Zu den Folgen: Ulrich Wenner (2003), a.a.O., S. 137.

37
3. Kammer des 1. Senats vom 19.3.2004 – 1 BvR 131/04. Vgl. auch LSG Niedersachsen-Bremen (2004), NZS, 112 (Sondennahrung).

38
Vgl. die im Sommer 2003 durch die Medien gegangenen Äußerungen von Philipp Mißfelder und Friedrich Breyer (2003), ZRP, 300; dagegen schon Walter Krämer (1996), a.a.O., S. 1, 4.

39
Ähnlich schon Ingwer Ebsen (1997), a.a.O., S. 78; Volker Neumann (1998), a.a.O., S. 410; Robert Francke (2003), a.a.O., S. 97 ff.; Ulrich Wenner (2003), a.a.O., S. 132 f. und Zahnärztl. Mitt. 2003/12, 20; Ralf Rothkegel (2003), a.a.O., S. 651 f.

40
Darauf weist bereits Robert Francke (2003), a.a.O., S. 101 hin.

Verträge unter Ungleichen

Das Privatrecht geht bei der Gestaltung von Vertragsbeziehungen grundsätzlich von der Gleichheit der Vertragspartner aus, mögen sie auch noch so ungleich sein. Es herrscht Vertragsfreiheit, und zwar als Abschluss- wie als Gestaltungsfreiheit. Sittenwidrige Verträge sind allerdings nach § 138 BGB nichtig, insbesondere wenn es um die Ausbeutung einer Notlage geht, und die Verträge müssen nach § 242 BGB nach Treu und Glauben ausgelegt und erfüllt werden. Das Recht der Allgemeinen Geschäftsbedingungen, das Arbeitsrecht und das Mietrecht schützen noch darüber hinaus die sozial Schwächeren. Grundsätzlich aber geht das Privatrecht von der gleichen Freiheit oder der Freiheit der Gleichen aus. Aufgrund der fiktiven Gleichheit und Freiheit sind die Vertragspartner aber auch an den Vertrag gebunden; ein Rückgriff auf außervertragliche Rechtspositionen, zum Beispiel auf das Eigentum zur Durchsetzung seiner Interessen, ist dem stärkeren Vertragspartner untersagt.

Auch das Öffentliche Recht kennt Verträge, auf die nach § 62 VwVfG ergänzend das Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) Anwendung findet. Hierbei geht es einerseits um die so genannten koordinationsrechtlichen Verträge zwischen öffentlich-rechtlichen Institutionen, auf die hier nicht näher eingegangen werden soll; es geht aber andererseits auch um die so genannten subordinationsrechtlichen Verträge, die zwischen Staat und Bürger abgeschlossen werden können, also im Rahmen von Rechtsbeziehungen, die normalerweise einseitig hoheitlich durch Verwaltungsakt gestaltet werden (§ 54 VwVfG). Hier stehen sich die Vertragspartner – anders als im Privatrecht – auch im Rechtssinne nicht als Gleiche gegenüber, sondern das Über- und Unterordnungsverhältnis besteht auch während des subordinationsrechtlichen Vertragsverhältnisses weiter. Der Ab-

schluss eines öffentlich-rechtlichen Vertrages suspendiert das Über- und Unterordnungsverhältnis nicht, fingiert jedoch die Statusgleichheit im Geltungsbereich des Vertrages. Der Formenmissbrauch ist dem staatlichen Vertragspartner untersagt; er kann nicht auf das Über- und Unterordnungsverhältnis zurückgreifen und durch Verwaltungsakt regeln, was er durch den öffentlich-rechtlichen Vertrag vereinbart hat. Im deutschen Recht beruht der öffentlich-rechtliche Vertrag auf dem Grundsatz der Gleichheit, der vertraglichen Gleichheit von Ungleichen.

Dies alles dürfte selbstverständlich und auch einleuchtend sein. Nun lässt sich allerdings seit einiger Zeit deutlich der Trend zu einem kooperativen Verwaltungshandeln beobachten, was den Abschluss öffentlich-rechtlicher Verträge außerordentlich begünstigt.¹ Es kommt hinzu, dass der Staat zunehmend Formen quasivertraglichen Handelns wählt, Formen informellen konsensualen Verhaltens, das heißt, es werden konsensuelle kooperative Lösungen gesucht und gefunden, die nicht in die Form eines öffentlich-rechtlichen Vertrages gegossen werden.² Nun stellt sich die Frage, ob die Regeln des öffentlich-rechtlichen Vertrages, insbesondere das Verbot des Formenmissbrauches, auch für die nicht vertraglich geregelten kooperativen konsensualen administrativen Verhaltensformen gelten.

Vier Fallbeispiele

Im Folgenden werden vier Szenarien entworfen, in denen die Beteiligten im Konsens quasivertragliche Vereinbarungen treffen. Dabei geht es mir nicht um die Art und Weise, wie der Konsens hergestellt wird, sondern um die Folgen, wenn die Vereinbarungen nicht erwartungsgemäß eingehalten werden.

Erster Fall: Seegrundstück

A ist Eigentümer eines Seegrundstückes, auf dem er einen Garten mit Laube angelegt hat. Einer vorüberziehenden Jugendgruppe gestattet er, während seines unmittelbar bevorstehenden Urlaubes drei Wochen lang auf dem Gelände zu zelten, wenn sie dafür das Grundstück bewachen und das Unkraut jäten. Als er wegen schlechten Wetters nach zehn Tagen überraschend zurückkommt, muss er feststellen, dass das Unkraut nicht gejätet

ist und dass in der Laube Chaos herrscht. Obwohl die Jugendlichen versprechen, alles zu richten, verweist sie A des Grundstückes und droht mit der Polizei.

Zweiter Fall: Sun and Fun

Der Jugendamtsleiter B vereinbart mit der Jugendgruppe „Sun and Fun“, einem anerkannten Träger der Jugendhilfe, die Finanzierung einer Reihe von erlebnispädagogischen Reisen, wenn sie mehrere Heimkinder mitnehmen und betreuen. Als B von einer Studentin der Sozialpädagogik das Angebot erhält, ähnliche Reisen billiger zu organisieren, widerruft er seine Zusage an Sun and Fun mit der Begründung, die sozialpädagogische Betreuung sei nicht gewährleistet und bei der ersten Abrechnung seien die Ausgaben nicht korrekt ausgewiesen.

Dritter Fall: Discotime

C, eine allein erziehende Mutter, erlaubt ihrer sechzehnjährigen Tochter einmal pro Woche den Diskobesuch bis Mitternacht. Als sie einen neuen Partner gewinnt, erlaubt C ihrer Tochter, bis vier Uhr früh fortzubleiben, wenn sie dafür täglich den Abwasch übernimmt. Nachdem sich C wieder von ihrem Partner getrennt hat, kehrt C zu der alten Regelung zurück, zumal ihre Tochter einmal erst um halb fünf Uhr morgens zu Hause gewesen ist und es mit dem Abwasch auch nicht so recht klappte.

Vierter Fall: Schülerdisko

Der Schulleiter D gestattet einmal pro Woche in der Turnhalle unter der Aufsicht eines Lehrers eine alkohol- und raucherfreie Schülerdisko, wenn die Schüler danach alles aufräumen und die Wartung der PCs in der Schule übernehmen. Als D einen kommerziellen Diskoveranstalter für die Turnhalle als Mieter gewinnt, zieht er die Genehmigung für die Schülerdisko zurück, weil ihm zu Ohren gekommen ist, dass gelegentlich doch geraucht und getrunken wurde und weil es mit der PC-Wartung nicht so recht klappte.

Konsensuelles Handeln in Gesellschaft, Kinder- und Jugendhilfe, Familie und Schule

In allen vier Fällen geht es um konsensuelle Austauschbeziehungen: A gestattet die Nutzung seines Grundstückes und lässt sich eine Dienstleistung versprechen, nämlich Bewachung und Gartenpflege. B finanziert Reisen und bringt seine Heimkinder unter. C genehmigt den längeren Diskobesuch und lässt sich den Abwasch versprechen. D gestattet die Turnhallenbenutzung und erhält die PC-Wartung. Im ersten Fall handelt es sich um einen kombinierten Nutzungs- und Dienstleistungsvertrag, für den das BGB gilt. Im zweiten Fall handelt es sich um einen öffentlich-rechtlichen Vertrag in der Form einer Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarung nach § 78 a SGB VIII, da Sun and Fun ein anerkannter Träger der Jugendhilfe ist und da die erlebnispädagogische Reise für die Heimkinder eine Leistung nach § 78 a SGB VIII ist. Im dritten Fall liegt kein Vertrag vor, sondern C handelt im Rahmen ihres elterlichen Sorgerechtes nach §§ 1626 und 1631 BGB, wobei sie konsensuelle Lösungen nach § 1626 II BGB sucht. Im vierten Fall handelt es sich um schulische Veranstaltungen, die vom Schulleiter konsensuell geregelt worden sind, denn die Disko steht unter der Aufsicht eines Lehrers, und die PC-Wartung gehört zur schulischen PC-Nutzung. In den letzten drei Fällen handelt es sich um Beziehungen, die auch einseitig geregelt werden könnten, bei denen jedoch Konsense zwischen den Beteiligten hergestellt wurden.

Gegenstand der Konsense war in allen vier Fällen „pädagogisches Handeln“ im weiteren Sinne, wenn man den Begriff des Pädagogischen weit fasst. Allen vier Fällen ist nun aber gemeinsam, dass das versprochene und erwartete Verhalten der Jugendlichen den getroffenen Vereinbarungen nicht entspricht: Die Ersten jäten nicht und machen Chaos, die Zweiten rechnen nicht korrekt ab, die Dritte kommt einmal zu spät und wäscht auch nicht ordentlich ab, und die Letzten rauchen, trinken und warten die PCs nicht wie erwartet. Aber auch ihre Vertragspartner haben für die Aufkündigung der Vereinbarungen nicht gänzlich lautere Motive: Der Erste kommt wegen schlechten Wetters frühzeitig zurück, der Zweite will es billiger kriegen, die Dritte braucht die freie Bude nicht mehr, der Vierte schießt auf die Kohle. Es kommt hinzu, dass zwischen Leistung und Gegenleistung ein prekäres Verhältnis besteht: Im ersten Fall vielleicht nicht, weil

Zelten gegen Jäten in Ordnung ist, auch im zweiten, weil Finanzierung gegen Betreuung okay ist; aber vier Uhr morgens gegen Abwasch? Und Disko gegen PC-Wartung? Das ist doch irgendwie anrühlich!

Pacta sunt servanda

Verträge sind einzuhalten – wenn es denn welche sind. Die vier Fallbeispiele werden in den folgenden Zeilen auf ihre rechtlichen Grundbedingungen hin untersucht, die darüber Aufschluss geben, ob die Vereinbarungen als vertragliches Handeln zu verstehen und deshalb bindend sind oder nicht.

Erster Fall: Seegrundstück

Zwischen A und den Mitgliedern der Jugendgruppe ist ein Vertrag zustande gekommen, und wir wollen einmal davon ausgehen, dass volljährige Mitglieder dabei waren. Es handelte sich nicht um eine bloße Gefälligkeit oder um rechtlich nicht relevantes Alltagsverhalten, wie zum Beispiel Nachbarschaftshilfe. A erhält eine Gegenleistung, für die er normalerweise hätte bezahlen müssen: für die Bewachung durch einen Wachdienst und für das Jäten durch einen Gartenarbeiter. Die Jugendgruppe erbringt diese Leistungen umsonst, weil sie die Zelterlaubnis unentgeltlich als Gegenleistung erhält, für die sie auf einem kommerziellen Zeltplatz hätte bezahlen müssen. Ich habe den Vertrag als kombinierten Nutzungs- und Dienstleistungsvertrag qualifiziert. Da auf den Nutzungsvertrag das Mietrecht Anwendung findet, endet das Nutzungsverhältnis gemäß § 564 BGB mit dem Ablauf der vereinbarten Zeit, also nach drei Wochen. A hat kein Kündigungsrecht vereinbart, zum Beispiel nicht für den Fall einer vorzeitigen Rückkehr. Es käme also nur eine fristlose Kündigung nach § 553 BGB wegen vertragswidrigen Gebrauches infrage. Hierfür wären aber in jedem Fall eine Abmahnung und die Fortsetzung des vertragswidrigen Gebrauches trotz Abmahnung Voraussetzung. Ob das Chaos in der Laube überhaupt ein vertragswidriger Gebrauch ist, kann deshalb dahingestellt bleiben. Eine vorzeitige Rückabwicklung nach dem Recht der Leistungsstörungen der §§ 320 ff. BGB scheidet auch aus, da die Gegenleistung noch möglich ist und von der Jugendgruppe auch zugesagt wurde; es liegt nicht einmal Verzug vor,

da das Jäten nicht für die erste Hälfte des Zeltlagers zugesagt war. Es zeigt sich also, dass A an den Vertrag gebunden bleibt, und zwar bis zum Ende der vereinbarten Zeit. Zwar stehen sich A und die Jugendgruppe hinsichtlich der Nutzung des Grundstückes als Ungleiche gegenüber, denn A ist der Eigentümer und die Jugendlichen haben nur ein mündlich vereinbartes Nutzungsrecht; doch nach § 903 BGB kann der Eigentümer einer Sache nur insoweit nach Belieben verfahren, als nicht die Rechte Dritter entgegenstehen, hier also die Nutzungsrechte der Jugendgruppe. Pacta sunt servanda – das gilt auch für den Eigentümer. Und die Polizei hat dort schon gar nichts zu suchen, denn ein Hausfriedensbruch liegt nicht vor, und der Schutz des Eigentums tritt gegenüber dem Nutzungsrecht zurück, wenn denn die Polizei das Eigentum überhaupt schützen würde.

Zweiter Fall: Sun and Fun

Es könnte fraglich sein, ob es sich bei der erlebnispädagogischen Reise des zweiten Falles um eine Hilfe zur Erziehung im Sinne der §§ 27 SGB VIII handelt oder nicht vielmehr um Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII. Wir wollen aber einmal annehmen, dass in einer betreuten Wohnform soziale Gruppenarbeit und intensive sozialpädagogische Einzelbetreuung stattfinden (§§ 29, 34 und 35 SGB VIII). Diese Hilfe zur Erziehung wird nun allerdings mit Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII hinsichtlich der Mitglieder von Sun and Fun verbunden, denn deren Reise wird mitfinanziert. Es dürfte sich dabei um mehrere Fälle nach Absatz 3 handeln. Die Voraussetzungen von § 78 b und c SGB VIII sollten vorliegen, wir wollen es jedenfalls einmal annehmen. Es ist also ein öffentlich-rechtlicher Vertrag abgeschlossen worden, der sich nach § 53 SGB X richtet. Zwar wird ein solcher Vertrag über Sozialleistungen ausgeschlossen, auf die ein Rechtsanspruch besteht (Abs. 2); doch hier geht es nicht um die Erbringung der Sozialleistung gegenüber den Heimkindern, bei denen es sich nicht um eine Ermessensleistung handelt, sondern es geht um die Erbringung durch Dritte, und die Leistung gegenüber den Mitgliedern von Sun and Fun ist sowieso eine Ermessensleistung. Ein Vertrag ist also möglich, wenn nicht das Gesetz entgegensteht.

Dies behauptet nun Johannes Münder, dem dieser Beitrag gewidmet ist. In seinem Gutachten für die elfte Kinder- und Ju-

gendberichtskommission zur Finanzierungsstruktur der Kinder- und Jugendhilfe schreibt er, dass der gegenseitige Leistungsvertrag im jugendrechtlichen Dreiecksverhältnis nichts zu suchen habe.⁵ Nun gut, in § 78 a ff. SGB VIII liegt eine Spezialregelung der Finanzierung vor, die einen andersartigen Beschaffungsvertrag ausschließt. Aber § 78 a ff. SGB VIII regelt einen solchen gegenseitigen Leistungsvertrag, denn das Jugendamt finanziert und Sun and Fun erbringt eine Leistung. Münder will aber auch Verträge im jugendrechtlichen Dreiecksverhältnis ausschließen, die nicht unter § 78 a ff. SGB VIII fallen, und zwar mit einer höchst interessanten Begründung: Es gehe doch um den leistungsberechtigten Bürger; diesem stehe die Leistung zu, die sich das Jugendamt versprechen lasse. Dadurch dass sich das Jugendamt die Leistung versprechen lasse, die es dem Bürger schulde, mache es den leistungserbringenden Träger zu seinem Erfüllungsgehilfen, was gegen das Subsidiaritätsprinzip verstoße. Dies ist eine Argumentation mit der Ungleichheit der Vertragspartner. Der Bürger und der Träger sind gegenüber dem Jugendamt in einer schwächeren Position und dürften deshalb mit ihm keine Verträge abschließen. Das überzeugt nicht, weil die Existenz von § 78 a ff. SGB VIII das Gegenteil beweist.

Ein Vertrag liegt also vor, denn es handelt sich um die Gestaltung einer Rechtsbeziehung, die sonst durch Verwaltungsakt geregelt würde (§ 53 I 2 SGB X). Am Rechtsbindungswillen besteht kein Zweifel, denn ohne Vertrag dürfte das Jugendamt gar nicht zahlen, und ohne Vertrag dürften die Heimkinder gar nicht mitfahren. Von der Schriftform nach § 56 SGB X wollen wir einmal ausgehen. Da der Vertrag für mehrere Reisen abgeschlossen wurde, kann der Jugendamtsleiter den Vertrag ohne einen Kündigungsgrund nicht vorzeitig beenden. Die Chance, einen billigeren und besseren Vertrag abzuschließen, begründet eine Kündigung nicht. Eine vorzeitige Kündigungsmöglichkeit wurde nicht vertraglich vereinbart. Nach § 59 SGB X kann der Vertrag von dem Jugendamt gekündigt werden, um „schwere Nachteile für das Gemeinwohl zu verhüten oder zu beseitigen“. Davon kann keine Rede sein. Auch ein wichtiger Grund im Sinne des BGB, das nach § 61 SGB X ergänzend Anwendung findet, liegt nicht vor. Mängel bei der Abrechnung sind kein wichtiger Grund, zumal sie bei einer ersten Reise vorgekommen sind und behebbar sein dürften. Auch hier bedürfte es in jedem Falle einer vorherigen Abmahnung und einer Fortsetzung des beanstande-

ten Verhaltens. Pacta sunt servanda – das gilt auch für das Jugendamt. Das Jugendamt kann sich nicht auf seine Rechtsstellung als Behörde berufen, als Träger der öffentlichen Gewalt, zu dem sich Sun and Fun in einem Über- beziehungsweise Unterordnungsverhältnis befindet. Das Jugendamt kann das Vertragsverhältnis nicht durch Verwaltungsakt beenden, es könnte nicht einmal ohne besonderen Grund den Verwaltungsakt widerrufen. Trotz der Ungleichheit von Jugendamt und Verband wird der Verband im Unterordnungs- wie im Vertragsverhältnis geschützt.

Dritter Fall: Discotime

C hat mit ihrer Tochter keinen Vertrag geschlossen, sondern von ihrem Recht der elterlichen Sorge nach § 1626 I BGB Gebrauch gemacht beziehungsweise ihre Pflicht zur elterlichen Sorge erfüllt. Nach § 1631 BGB umfasst das Recht der elterlichen Sorge das Recht und die Pflicht, „das Kind zu pflegen, zu erziehen, zu beaufsichtigen und seinen Aufenthalt zu bestimmen“. Dies umfasst auch die Regelung, wann die Tochter von einem Diskobesuch nach Hause kommen muss, um zehn, um zwölf oder um vier Uhr morgens. Wenn die Mutter bei dieser Regelung nach § 1626 II BGB „die wachsende Fähigkeit und das wachsende Bedürfnis des Kindes zu selbstständigem verantwortungsbewusstem Handeln“ berücksichtigt, die Fragen mit der Tochter bespricht und ein Einvernehmen anstrebt, so befindet sie sich nicht nur im Einklang mit dem Gesetz, sondern sie handelt nach dem Modell der partnerschaftlichen Erziehung vorbildlich – wenn es klappt. Wenn es aber nicht klappt, wenn sie sich nicht einigen kann, dann kann und muss die Mutter alleine entscheiden; sie ist durch irgendwelche Abmachungen, Zusagen oder dergleichen rechtlich nicht gebunden, sondern handelt in eigener Verantwortung. Mag die Mutter dabei auch Motive haben, die mit der Erziehung der Tochter wenig zu tun haben, sie entscheidet, und kein Jugendamt und kein Familienrichter kann und wird ihr dabei hineinreden, und schon gar nicht im vorliegenden Fall. Die Gefährdung des Kindeswohles nach § 1666 BGB ist sehr weit gefasst und wird durch einseitiges Handeln der Eltern allein nicht begründet. Eltern und Kinder sind eben ungleich, und ihr Verhältnis zueinander beruht eben nicht auf Vertrag, sondern auf dem unterschiedlichen Status im Generationenverhältnis.

Vierter Fall: Schülerdisko

D hat mit den Schülern keinen Vertrag geschlossen, sondern eine Genehmigung im Rahmen des Schulverhältnisses erteilt sowie eine Regelung der Geräewartung im Rahmen des Schulverhältnisses getroffen. Nehmen wir einmal an, dass der Schulträger dem Schulleiter die Befugnis zur Vergabe der Turnhalle übertragen hat, dann hat der Schulleiter eine innerschulische Organisationsentscheidung getroffen, die die Nutzung der Turnhalle für eine Veranstaltung betrifft, die zwar nicht wie der Sportunterricht zum Unterricht im engeren Sinne gehört, die aber durchaus als schulische Veranstaltung qualifiziert werden kann und auch qualifiziert werden muss. Es gab eine schulische Aufsicht durch einen Lehrer. Eine vertragliche Regelung dieser Nutzung war nicht beabsichtigt und hätte auch gar nicht vereinbart werden können, denn der Schulleiter ist zum Abschluss von Verträgen mit den Schülerinnen und Schülern gar nicht befugt. Die Schule ist als unselbstständige Anstalt des öffentlichen Rechtes insoweit nicht rechtsfähig. Dasselbe gilt in noch eindeutiger Weise für die Pflege der PCs. Man kann sich vielleicht darüber unterhalten, ob die Wartung der Geräte Teil des Unterrichtes ist. In jedem Falle steht die Wartung aber in sehr engem Zusammenhang mit der Nutzung. Werden die Geräte im Unterricht oder im Zusammenhang schulischer Aufgabenerfüllung genutzt, dann ist auch die Wartung im Zusammenhang dieser Nutzung zu sehen. Es handelt sich also um eine schulische Aufgabenerfüllung. Die Schülerinnen und Schüler haben die Wartung nicht als private Unternehmer übernommen, sondern im Rahmen des Schulverhältnisses als Schülerinnen und Schüler. Dieses Verhältnis wird nun aber nicht durch Vertrag geregelt, sondern durch innerorganisatorische Akte, zum Teil durch Verwaltungsakte. Das Schulverhältnis ist nun aber ein gesetzlich geregeltes Verhältnis von Ungleichen, insbesondere dann, wenn Schulpflicht besteht. Eine einseitige Neuregelung der Turnhallennutzung ist deshalb eine rein schulische innerorganisatorische Maßnahme und keine Lösung aus einem vertraglichen Rechtsverhältnis.

Vinculum iuris – die Rechtsbindung

Im dritten und vierten Fall liegen übereinstimmende Willenserklärungen vor. Es unterliegt keinem Zweifel, dass C ihrer

Tochter ernsthaft den Ausgang bis vier Uhr morgens gestattet und dass die Tochter dieses akzeptiert. Es unterliegt auch keinem Zweifel, dass die Tochter das Abwaschen verspricht, das C von ihr verlangt. Ebenso liegt es im vierten Fall. Schulleiter und Schüler sind sich einig, dass die alkohol- und rauchfreie Disko in der Turnhalle stattfinden kann und dass die Schülerinnen und Schüler dafür die PC-Wartung übernehmen. Mag man auch an der Verknüpfung dieser beiden Leistungen zweifeln, sie ist zweifellos gewollt. In beiden Fällen liegt auch ein Bindungswille vor, das heißt, dass die Beteiligten sich nach dieser Vereinbarung richten wollen. Die Tatsachen, dass die Tochter einmal geringfügig zu spät nach Hause kommt oder dass gelegentlich doch geraucht und getrunken wurde, sprechen nicht gegen den Bindungswillen. Die wesentlichen Elemente eines Vertrages, die übereinstimmenden Willenserklärungen mit einem bestimmten Inhalt und der Bindungswille, liegen somit vor.

Auch die Tatsache, dass solche Verträge im Recht, nämlich im Familienrecht und im Schulrecht nicht vorgesehen sind, spricht nicht gegen die Annahme eines Vertrages. Der Handlungstyp Vertrag ist deshalb zweifellos in beiden Fällen gegeben. Auch die mangelnde Rechtsfähigkeit der Schule und die eventuelle mangelnde Geschäftsfähigkeit der Jugendlichen spricht nicht gegen die Annahme, dass der Abschluss eines Vertrages gewollt ist. Auch unwirksame Verträge sind Verträge.

Was jedoch fehlt, ist das Merkmal der Richtung auf eine rechtliche Regelung, auf die Herbeiführung eines rechtlichen Erfolges; es fehlt nicht der Bindungswille, wohl aber der rechtliche Bindungswille. Man kann davon ausgehen, dass die Beteiligten wissen, dass ihre Vereinbarung rechtlich nicht bindend ist, auch wenn sie sich versprechen, sich daran zu halten. Befragt, würden sie sicherlich antworten, dass sie sich im Streitfall rechtlich nicht auf die Vereinbarung berufen können, dass sie sie vor Gericht nicht würden durchsetzen können. Dies ist eine unbefriedigende Feststellung. Die Beteiligten versprechen sich wechselseitig etwas, woran sie sich halten wollen, wissen aber, dass sie sich nicht darauf verlassen können, wenn sich einer nicht daran hält. Es handelt sich ja nicht um ein bloßes gesellschaftliches, konventionelles, moralisches oder sonst unverbindliches Verhalten, sondern um eine ausdrückliche Regelung im Rahmen

einer Rechtsbeziehung, des Familienverhältnisses beziehungsweise des Schulverhältnisses. Beide Rechtsverhältnisse werden durch Rechtsakte begründet und durch den Gesetzgeber rechtlich ausgestaltet. Wenn die Beteiligten jedoch innerhalb dieses Rechtsverhältnisses etwas vereinbaren, dann handelt es sich nicht um einen Vertrag, obwohl die Bindung gewollt ist, weil es sich – angeblich – nicht um Recht handelt.

Dies wirft nun unvermeidlich die Frage auf, was Recht ist und insbesondere warum das, was sie vereinbart haben, kein Recht ist. Werfen wir zunächst einmal einen Blick in die Rechtssoziologie. Max Webers Rechtssoziologie beginnt mit dem Satz, dass man bei dem Begriff „Recht“ streng zwischen der juristischen und der soziologischen Betrachtungsweise unterscheiden muss.⁴ Während die juristische Betrachtungsweise nach dem normativen Sinn frage, der einem sprachlichen Gebilde logisch richtigerweise zukommen sollte, frage die soziologische Betrachtungsweise danach, „was innerhalb einer Gemeinschaft faktisch um deswillen geschieht, weil die Chance besteht, dass am Gemeinschaftsleben beteiligte Menschen, darunter insbesondere solche, in deren Händen ein sozial relevantes Maß von faktischem Einfluß auf dieses Gemeinschaftshandeln liegt, bestimmte Ordnungen als geltend subjektiv ansehen und praktisch behandeln, also ihr eigenes Handeln an ihnen orientieren.“ Nach dieser Definition handelt es sich bei den Vereinbarungen im dritten und vierten Fall zweifellos um Recht. Die Beteiligten halten die getroffenen Regelungen subjektiv für geltend und richten sich danach. Geltend heißt in diesem Zusammenhang: faktisch bindend.

Auch Aussagen der neueren Rechtssoziologie kommen zu einem Ergebnis, das die Qualifizierung der Vereinbarungen als Recht erlaubt. Niklas Luhmann definiert: „Die in diesem Sinne kongruent generalisierten Verhaltenserwartungen wollen wir als Recht eines sozialen Systems bezeichnen.“ Und als Normen bezeichnet er „kontrafaktisch stabilisierte Verhaltenserwartungen.“⁵ Es geht in beiden Fällen um kontrafaktische Verhaltenserwartungen, denn ohne die Vereinbarungen müsste die Tochter um Mitternacht zu Hause sein und würde nicht abwaschen, und die Schüler würden die Turnhalle nicht nutzen, sondern woanders tanzen, rauchen und trinken, und die PCs würden sie auch nicht warten. Es geht auch um eine Stabilisierung dieser Verhaltenserwartungen, dass die Regelungen durchaus für

eine gewisse Zeit und nicht nur für den Augenblick gedacht waren. Da es sich um Regelungen zwischen einzelnen Personen handelt, kann man zwar nicht von einer kongruenten Generalisierung sprechen wie etwa bei einem Gesetz, aber potenziell wären die Vereinbarungen auch für eine Generalisierung geeignet, und kongruent sind sie in den vorliegenden Fällen allemal.

Nach der Soziologie nun die Philosophie. Gustav Radbruch geht von einem materiellen Rechtsbegriff aus: „Recht ist die Wirklichkeit, die den Sinn hat, dem Rechtswert, der Rechtsidee zu dienen. Die Idee des Rechts kann nun keine andere sein als die Gerechtigkeit.“⁶ Die Gerechtigkeit wiederum leitet er aus der aristotelischen Bestimmung der Gleichheit ab. Nun hat man einige Schwierigkeiten, die Vereinbarung im dritten Fall als der Gerechtigkeit dienend anzusehen. Wenn auch andere bis vier Uhr in der Früh in der Disko sind, und nur dann kann sie ja funktionieren, mag es sich um einen Fall der Gleichheit, der austeilenden Gerechtigkeit handeln. Aber im Abwaschen einen Ausgleich für das längere Ausbleiben zu sehen fällt schwer. Es ist eher ein „Geschäft“ als ein Fall der ausgleichenden Gerechtigkeit. Auch im vierten Fall wird man eher Elemente einer austeilenden als einer ausgleichenden Gerechtigkeit finden, wenn denn in den pädagogischen Maßnahmen „Rauch- und Alkoholverbot“ und „PC-Wartung“ überhaupt Gerechtigkeitsbezüge entdeckt werden können. Dreht man aber die Frage um: ist es ungerecht?, dann wird man die Frage nicht bejahen können. Es ist nicht ungerecht, dass die Tochter abwaschen muss, wenn sie länger in die Disko gehen will, weil man das Abwaschen sowieso von ihr erwarten kann. Es ist nicht ungerecht, dass die Schülerinnen und Schüler, die in der Schule nicht rauchen und trinken dürfen, auch in der Turnhalle bei einer Disko dies nicht dürfen, und auch in der PC-Wartung kann man nichts Ungerechtes entdecken.

Befragen wir auch hier einen neueren Autor, nämlich Jürgen Habermas, der im Recht eine Kategorie der gesellschaftlichen Vermittlung zwischen Faktizität und Geltung sieht und Recht deshalb folgendermaßen definiert: „Die gesuchte Sorte von Normen müsste demnach gleichzeitig durch faktischen Zwang und durch legitime Geltung Folgebereitschaft bewirken.“⁷ Die beiden Voraussetzungen liegen in unseren Fällen vor. Der faktische Zwang wird durch die Wechselbezüglichkeit der Ver-

pflichtungen bewirkt; erfüllt die eine Seite die übernommenen Verpflichtungen nicht, so verliert sie die ihr eingeräumten Vorteile. Die Beteiligten haben sich deshalb ja auch faktisch an die getroffenen Vereinbarungen gehalten. Legitime Geltung kann man den Vereinbarungen auch zusprechen, denn die Geltung kommt in der Wirkungskraft zum Ausdruck und die Legitimität in der Gerechtigkeit des Interessenausgleiches.

Wenn unsere Vereinbarungen nun aber sowohl in soziologischer wie in philosophischer Hinsicht als Recht betrachtet werden können, warum handelt es sich denn dann nicht um Recht? Hierauf gibt die Rechtstheorie die Antwort, dass den Regelungen die staatlich vorgesehene Durchsetzbarkeit fehlt.⁸ Es gibt keine staatliche Regelung, die die Tochter dazu berechtigt, vor einem Gericht von ihrer Mutter die Ausgehgenehmigung bis vier Uhr morgens zu verlangen. Falls die Frage überhaupt vor einem Gericht zur Sprache kommen würde, könnte man davon ausgehen, dass das Gericht einer Sechzehnjährigen eine solche Genehmigung wohl eher nicht erteilen würde. Es gibt keine staatliche Regelung, nach der die Schülerinnen und Schüler von ihrem Schulleiter vor Gericht die Genehmigung für eine Disko in der Turnhalle verlangen könnten. Die in den Vereinbarungen gegebenen Versprechungen und Verpflichtungen sind nicht durchsetzbar. Rudolf von Ihring hat diese Bestimmung des Rechtes folgendermaßen gefasst: „Der vom Staat in Vollzug gesetzte Zwang bildet das absolute Kriterium des Rechts, ein Rechtssatz ohne Zwang ist ein Widerspruch in sich selbst, ein Feuer, das nicht brennt, ein Licht, das nicht leuchtet.“⁹ Wirklich? Was ist denn dann mit dem Handschlag des ordentlichen Kaufmannes oder des Mafiabosses? Wie steht es mit den Regeln des diplomatischen Verkehrs, und was ist mit dem Murnelspiel der Kinder? Ist das alles auch nicht Recht, weil es nicht zwangssanktioniert ist?

Verträge unter Ungleichen

Das Ergebnis der bisherigen Überlegungen ist unbefriedigend: Obwohl die Beteiligten im dritten und vierten Fall ihre Beziehungen durch Vereinbarungen regeln wollten, jedenfalls in einigen spezifischen Punkten, versagt ihnen das Recht die Anerkennung ihres rechtlichen Gestaltungswillens. Hierzu liegen drei Bemerkungen nahe:

Unter Ungleichen können Verträge eine gewisse Verlässlichkeit gewährleisten. Der schwächere Vertragspartner kann sich auf die Bindung des stärkeren Vertragspartners an den Vertrag verlassen. Diesem ist nämlich der Rückgriff auf seine eigentliche Rechtsposition versagt, soweit er sich vertraglich gebunden hat. Es stellt sich die Frage, ob dieses Verbot des Formentausches, wie ich es weiter oben genannt habe, auch für quasivertragliche Beziehungen gelten soll. Hat nicht auch bei solchen Beziehungen der schwächere Partner ein Recht darauf, dass der stärkere Partner sich an seine Verpflichtungen gebunden fühlt, sodass er die rechtliche Bindung nicht ohne weiteres einseitig wieder aufkündigen kann? Im dritten und vierten Fall handelt es sich – wie übrigens auch im ersten und zweiten Fall – um die Regelung von Beziehungen, die im weiteren Sinne dem Bereich der Bildung und Erziehung zugeordnet werden können. Liegt es nicht nahe, gerade auch in diesem Bereich Kontinuität und Verlässlichkeit zu fordern? Ist es aus erzieherischen Gründen nicht geradezu kontraproduktiv, wenn sich der Stärkere nicht an die Verpflichtungen gegenüber dem Schwächeren gebunden fühlt und diese einseitig aufkündigt, und das auch noch aus außerordentlich durchsichtigen Gründen?

Wir scheuen uns nun aber, gerade das Feld von Erziehung und Bildung dem Zugriff des Rechtes noch weiter zu öffnen. Der Sinn der Kindschaftsrechtsreform von 1998 war es gerade, die Familienautonomie zu stärken, die Eingriffsmöglichkeiten des Jugendamtes und des Familiengerichtes zurückzunehmen. Eine weitere „Verrechtlichung“ innerfamiliärer Beziehungen kann deshalb geradezu als unzeitgemäß angesehen werden. Im Bereich der Schule haben wir nun allerdings in den Siebziger- und Achtzigerjahren die gegenteilige Tendenz erlebt, die Unterwerfung der Schule unter den Gesetzesvorbehalt; doch dies hatte durchsichtige politische Gründe, die vermutlich angesichts der derzeitigen Deregulierungsmode nicht Bestand haben werden.

Vielleicht liegt es nahe, den dritten und vierten Fall nicht gleich zu behandeln. Die innerfamiliären Beziehungen sollten der Raum privater autonomer Gestaltung bleiben, soweit nicht das Kindeswohl verletzt wird und das staatliche „Wächteramt“ gefordert ist. Die Kindschaftsrechtsreform hat mit § 1626 II BGB einen mutigen Schritt in die Richtung eines partnerschaftlichen

Generationenverhältnisses gewagt, dessen Umsetzung nicht durch die Einführung vertraglicher Modelle gefährdet werden sollte.

Bei der Gestaltung der innerschulischen Beziehungen könnte man sich dagegen die vertragliche Gestaltung sehr viel eher vorstellen. Man muss ja nicht immer gleich an das Verwaltungsgericht denken, wenn es um die Umsetzung vertraglicher Handlungsmodelle geht. Vielfältige Formen der Schlichtung, zum Beispiel unter der Aufsicht der Schulkonferenz, bieten sich an.

Jugendhilfe – Jugendrecht

Anmerkungen

1

Gunnar Folke Schuppert (2000). Verwaltungswissenschaft (S. 277, 420). Baden-Baden.

2

A.a.O., S. 230.

3

Johannes Münden (2002). Finanzierungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe. In Sachverständigenkommission für den 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Band 1: Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe. Eine Bestandsaufnahme (S. 125). München.

4

Max Weber (1960). Rechtssoziologie (S. 53). Neuwied.

5

Niklas Luhmann (1972). Rechtssoziologie (S. 43, 99). Reinbek.

6

Gustav Radbruch (1956). Rechtsphilosophie (S. 124 f.). Stuttgart.

7

Jürgen Habermas (1992). Faktizität und Geltung (S. 44 f.). Frankfurt am Main.

8

Bernd Rüthers (1999). Rechtstheorie (S. 38). München.

9

Rudolf von Ihering (1893, 1970). Der Zweck im Recht (S. 322). Leipzig.

Gelegentliche Treffs nicht ausgeschlossen: Zum Verhältnis von Jugendforschung und Jugendpolitik

Jugendpolitik und Jugendforschung sind keineswegs, wie man naiverweise annehmen könnte, aufeinander bezogen. Weder gibt es eine systematische wissenschaftliche Dauerbeobachtung der für die Jugendpolitik wichtigen Parameter außerhalb der existierenden Statistiken, noch gibt es institutionalisierte Verfahren der Umsetzung wissenschaftlicher Ergebnisse in politische Maßnahmen. Die vorhandenen Politikberatungsgremien (Bundesjugendkuratorium, Jugendberichtskommissionen) spiegeln in der Logik des Korporatismus eher die Trägervielfalt als wissenschaftliche Expertise wider. Und umgekehrt interessiert sich die universitäre und außeruniversitäre Jugendforschung nur gelegentlich für die die Politik interessierenden Fragestellungen und folgt ihren eigenen Problemdefinitionen. Eine „Jugendpolitikforschung“ gibt es nur in Ansätzen, etwa im Deutschen Jugendinstitut (DJI) in München, im Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik (ISS) in Frankfurt am Main oder beim Institut für Soziale Arbeit (ISA) in Münster. Dies bedeutet, dass Jugendpolitik gleichsam ohne eine kritische Theorie derselben auskommen muss und dass umgekehrt die praktischen Fragen der Jugendpolitik wenig Repräsentanz in der Theorie finden. Sie geschieht deshalb zwar nicht ganz wissenschaftsfern; sie erteilt Forschungsaufträge und Gutachten vielfältigster Art. Aber dies geschieht bisher wenig systematisch und, von den dafür ausgegebenen Mitteln her gesehen, nur auf Sparflamme. Die Forderung des achten Jugendberichtes (1990), wenigstens den Betrag von einem Prozent der jugendpolitischen Etats von Kommunen, Ländern und Bundesregierung für Forschung zu verwenden, ist auch heute noch nicht eingelöst.

Die Tradition der Jugendforschung: Subjektorientierte Einstellungsforschung

Es ist daran zu erinnern, dass Jugendforschung institutionell nicht eindeutig verortet ist, sondern von verschiedenen Auftraggebern initiiert und sowohl an Universitäten, Umfrageinstituten, außeruniversitären Einrichtungen, aber auch von Verbänden durchgeführt wird. Das macht sie schwer überschaubar, führt zur Zersplitterung der Vorgehensweisen, zu unabgesprochener Doppelarbeit und erschwert die Rezeption der Ergebnisse. Die Jugendforschung hat in Deutschland wie auch international eine lange zurückreichende Tradition als „Adoleszenzforschung“. Sie verstand sich als „Psychologische Jugendkunde“ (Eduard Spranger). Erst nach 1945 begann sie, sich über die Entwicklungspsychologie hinaus stärker sozialwissenschaftlich zu orientieren und sich von der Adoleszenzforschung abzugrenzen. Ihre Themen waren seither eher Fragen der Lebenslage und der sozialen Integration als das Problem der Reifung und Entwicklung, der – wie Spranger formuliert hatte – kulturpubertären jugendlichen Seelenzustände.

Freilich drückten die für die Nachkriegszeit so typischen Erwachsenenängste um das demokratische und rechtschaffene Gedeihen der Jugendlichen der Forschung auch ihren Stempel auf. Jugend wurde vor allem vor dem Hintergrund der Erwartungen und normativen Vorgaben der Erwachsenen, von Gesellschaft und Politik porträtiert und daraufhin befragt, wieweit sie diese Erwartungen und Normen akzeptiere und nach ihnen zu leben gedenke. Die Verunsicherung über die Integrationsbereitschaft der jungen Generation in das politische System und in die eher restaurativ wieder aufgerichteten sozialen Zusammenhänge und Lebensmuster legten Jugendforschung auf den Typus von „Integrationsbilanzstudien“ fest. Von daher wird verständlich, dass sowohl theoretisch wie methodologisch primär die Einstellungen Jugendlicher interessierten, Einstellungen in Bezug auf Werte, Lebensziele, politische Parteien, bürgerliche Lebensformen und so weiter. Daran änderte auch der am Beginn der Achtzigerjahre vollzogene Perspektivenwandel nichts. Damit gemeint ist der Versuch, Jugend nicht mehr (allein) aus der Sicht der Gesellschaft zu porträtieren, sondern umgekehrt danach zu fragen, wie junge Menschen selber ihr Leben in der Gesellschaft sehen. Eine Leitfunktion für diesen – später sub-

jektive Wende genannten – Perspektivenwechsel übernahmen die Shell-Jugendstudien. Gemäß der theoretischen Konzeption sollte also nicht von den Erwartungen der Erwachsenengesellschaft, von den sozial gültigen Konventionen und Normen ausgegangen werden, sondern es sollte, so gut es geht, der subjektive Blick der Jugendlichen widerspiegelt und rekonstruiert werden. Im Blick auf die Einstellungszentriertheit der Jugendforschung änderte dies nichts. Nach wie vor erschöpfen sich Jugendstudien so gut wie vollständig in Einstellungs- und Urteilsmessungen.

Strukturwandel der Jugendphase – Aufgaben der Jugendpolitik

Gerade deshalb muss Jugendforschung aus der Sicht der Aufgaben der Jugendpolitik und ihres Informationsbedarfes unbefriedigend bleiben. Darüber kann auch nicht die jeweils öffentliche Präsentation der Ergebnisse der Shell-Studien in der Bundespressekonferenz und deren Kommentierung durch die jeweils amtierende Bundesjugendministerin hinwegtäuschen. Jugendpolitik heute hat es nämlich nicht mehr mit der Aufgabe zu tun, konservatives Einstellungs- und Wertemanagement zu betreiben. Sie ist konfrontiert mit einem tief greifenden Strukturwandel der Jugendphase und dazu aufgerufen, ihn zu gestalten und zu begleiten. Ihr Auftrag ist nicht einfach im Bereich der symbolischen Politik angesiedelt, beschränkt sich nicht einfach darauf, Einstellungen und Werte zu beschwören, sondern liegt im Bereich operativer Politik und muss als Lebenslagenpolitik begriffen werden. Sie hat ihr Thema eindeutig im Problemfeld „Jugend in der gesellschaftlichen Modernisierung“ sowie „Folgen und Risiken der Modernisierung für die Jugend“.

Unter Jugend soll in diesem Zusammenhang nicht die private Seite, sondern ihre jugendpolitische Seite, also jener Satz gesellschaftlicher Vorgehensweisen und altersspezifischer Bedingungen, verstanden werden, durch welche die Lebensphase Jugend gesellschaftlich organisiert und strukturiert wird. In diesem Sinne ist Jugend den Jugendlichen vorgegeben. Die Subjekte, „die Jugendlichen“, müssen sich Jugend als gesellschaftlich vorbereitete Struktur und Lebensform aneignen und bewältigen. Dies zu ermöglichen und dabei entstehende Risiken aufzufangen ist Aufgabe der Jugendpolitik. Jugend in diesem Sinne ist

nichts Übergeschichtliches, nichts ein für alle Mal Festliegendes. Sie wandelt sich vielmehr historisch im Kontext des geschichtlichen Vergesellschaftungsprozesses von Jugend.

Insgesamt lassen sich die jugendtheoretisch bedeutungsvollen und damit jugendpolitisch relevanten Erkenntnisse zum Strukturwandel der Jugendphase der letzten beiden Jahrzehnte folgendermaßen bilanzieren. Seit den Sechzigerjahren beobachten wir in allen modernen Industrie- und Dienstleistungsgesellschaften einen weiteren Vergesellschaftungsschub von Jugend, in dem diese ihre modernisierte Gestalt gewinnt. Sie ist durch folgende Aspekte und Dimensionen gekennzeichnet:

- Jugend wird in dieser Entwicklung als bedeutsame Lebenslaufphase aufgewertet. Jugend ist innerhalb des Lebenslaufes nicht mehr einfach die Übergangsphase vom Status der Kindheit in den Status des Erwachsenseins ohne eigenes Gewicht. Jugend wird vielmehr zu einer für den ganzen Lebenslauf hochbedeutsamen Qualifizierungs-, Orientierungs- und Entscheidungsphase. Moderne Jugend ist jene Lebenslaufphase, in der die wichtigen und zentralen Vorgehensweisen und Entscheidungen für den weiteren Lebensweg erworben und getroffen werden müssen. Dies wird nirgendwo so deutlich wie am Aspekt des Qualifikationserwerbs. Die Jugendphase gewinnt ihren Sinn zentral aus ihrer Aufgabe, sich durch Qualifikationserwerb auf das spätere Leben vorzubereiten. Misslingt Jugend in dieser Bedeutung, so sind wesentliche Vorbedingungen für einen gelingenden Lebenslauf gefährdet.
- Entsprechend gehört zur modernen Jugend die Verlängerung der Bildungszeiten ebenso wie die Erhöhung des formalen Qualifikationsniveaus. Weil das Zentrum der Aufgaben der Jugendzeit in Qualifikation und Bildung liegt, wird das Bildungssystem für Jugendliche ausgeweitet, die Bildungsbeteiligung Jugendlicher erhöht, werden ehemals bildungsferne Jugendliche in Bildungsmöglichkeiten integriert, die erreichten Abschlüsse Jugendlicher im Bildungswesen sukzessive erhöht.
- Seit den Sechziger- und Siebzigerjahren werden deshalb in den entwickelten Industriestaaten Nordeuropas auch Mäd-

chen in diese Form von Jugend einbezogen. Wie oben bereits gesagt wurde, war Jugend lange Zeit ein Privileg für den männlichen Teil der Jugendlichen. Ihnen gegenüber wiesen Mädchen kürzere Bildungszeiten, geringere Bildungsbeteiligungen und niedrigere Bildungsabschlüsse auf. In der Bundesrepublik unterscheiden sich Mädchen in Bezug auf Teilhabe an einer modernisierten Jugend heute kaum mehr von ihren männlichen Altersgenossen, zumindest im Bereich des allgemein bildenden Schulwesens. Ähnliche Feststellungen gelten in Bezug auf die traditionellen Unterschiede zwischen städtischer und ländlicher Jugend. Auch auf dem Land verfügen Jugendliche heute über vergleichbare Bildungsmöglichkeiten wie in den Städten – jedenfalls in den nordwest-europäischen Industriestaaten.

- Moderne Jugend meint aber nicht nur Bildungsjugend, sondern bedeutet auch eine gewisse Verselbstständigung und Autonomisierung der Jugend in Richtung auf eigene Lebensformen, auf die Entwicklung einer eigenen jugendzentrierten Kultur, in Bezug auf Selbstständigkeit, Selbstbewusstsein und soziale Kompetenz als Voraussetzung für Flexibilität und Anpassungsfähigkeit, die für moderne Biografien unerlässlich sind. Trotz verlängerter Bildungszeiten und daraus resultierender verlängerter ökonomischer Unselbstständigkeit und Abhängigkeit ist moderne Jugend deshalb von einer zunehmenden soziokulturellen Verselbstständigung gekennzeichnet.

Alle diese Trends markieren und implizieren jugendpolitische Aufgaben, die zum Teil weit über den klassischen Referenzrahmen der Jugendhilfe, der Jugendförderung und des Jugendschutzes hinausgehen und in eine „Lebenslagenpolitik“¹ münden müssten. Ein solches Konzept ist aber bisher im jugendpolitischen Raum nicht in Sicht.

Es liegt auf der Hand, dass die (hier nur summarisch und andeutend) berichteten Aspekte des Strukturwandels beziehungsweise der Entstrukturierung Rückwirkungen auf die Konfiguration Jugend haben müssen, und zwar sowohl auf deren gesellschaftliche Organisation und Struktur wie auf die Altersgruppe derer, die heute ihre Jugend leben müssen. Schon am Beginn der Siebzigerjahre hat die französische Soziologin Nicole Abboud gegen jeden Versuch einer „Vergegenständlichung“ der

Jugend argumentiert: „Jugend existiert nicht als Strukturprinzip per se, sondern vielmehr als mehr oder weniger direktes Produkt einer bestimmten gesellschaftlichen Praxis.“² So sind denn auch in den letzten fünfzehn Jahren in der jugendtheoretischen Debatte Vorschläge diskutiert worden, wie sich diese Wechselwirkung zwischen der gesellschaftlichen Entwicklung und den Strukturproblemen der Jugendphase fassen und in ihren Auswirkungen auf Orientierungen und Lebenspraxis der Jugendlichen bestimmen lasse. Es sind mehrere komplexe Interpretationen vorgelegt worden, die unter den Stichworten „Strukturwandel und Entstrukturierung der Jugendphase“, „Jugend – eine Als-ob-Struktur“, „Destandardisierung durch Differenzierung und Individualisierung“ diskutiert werden.

Die These vom Strukturwandel der Jugendphase behauptet eine einschneidende Veränderung der Lebensbedingungen junger Menschen im Kontext des allgemeinen gesellschaftlichen Wandels, der einige der tragenden Bestimmungsmerkmale von Jugend hinfällig werden lässt oder verändert: „In ihrer allgemeinsten Form besagt die These vom ‚Strukturwandel‘ der Jugend, dass sich gegenwärtig nicht nur einzelne Verhaltensweisen, Orientierungsmuster und Einstellungen der Jugendlichen wandeln, sondern dass innere Qualität, Zuschnitt und Aufgabenstruktur des Jugendalters, das, was Jugend historisch-gesellschaftlich war, sich in unseren Tagen auflöst, an sein Ende gekommen ist, d. h. dass die Kategorie Jugend selbst (nicht nur Verhaltensweisen der Jugendlichen) fragwürdig geworden ist und zur Disposition steht.“³ „Entstrukturierung“⁴ bezeichnet gewissermaßen das Resultat dieses Strukturwandels: Die einheitliche kollektive Statuspassage Jugend zerfällt in plurale Verlaufsformen und Zeitstrukturen (relativ kurze Übergangsphase bei der Arbeiterjugend – relativ lange postadoleszente Lebensformen bei der Bildungsjugend, Unterschiede zwischen Geschlechtern, Sozialräumen, Ethnien); es entwickeln sich gleichsam mehrere Jugenden, die sich voneinander so stark unterscheiden, dass sie nicht mehr in einem Modell zusammengefasst werden können.

Werden solche einheitlichen Konstrukte dennoch beibehalten und zum Orientierungsrahmen von Jugendpolitik und Jugendpädagogik gemacht, entsteht eine typische „Als-ob-Struktur“ (Walter Hornstein), ein Auseinanderklaffen von Lebensrealität

und politisch-pädagogischen Programmen, die dadurch ideologisch werden. Der Als-ob-Charakter des gesellschaftlichen Programmes Jugend im Sinne Hornsteins⁵ liegt darin, dass in der Gegenwart, das heißt in den gegenwärtigen Transformationen und Krisen der Arbeitsgesellschaft und einer globalisierten Neuverteilung von Arbeitsplätzen, Chancen und Risiken, die mit Jugend verbundenen Zukunftsversprechen (gelingende Jugend = gelingende Zukunft) nicht mehr eingelöst werden können, gleichwohl aber Jugend nach wie vor nach diesem Programm organisiert und nach den darin liegenden Verhaltens-erwartungen sozialisiert wird.

Jugendberichte der Bundesregierung als Orte der Verständigung

Ein Ort für die notwendige Verständigung über neue Konzepte der Jugendpolitik könnten die Jugendberichte der Bundesregierung sein. Nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (§ 84 KJHG) ist die Bundesregierung verpflichtet, dem Deutschen Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die Lage der jungen Menschen und die Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe vorzulegen. Neben der Bestandsaufnahme und Analyse sollen die Berichte Vorschläge zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe enthalten. Jeder dritte Bericht soll einen Überblick über die gesamte Situation der Jugendhilfe vermitteln. Die bisher vorgelegten Jugendberichte waren (jeder auf seine Weise und im Rahmen seines Themas) zentrale Dokumente von erheblicher jugendpolitischer Relevanz. Ihr Ziel war es, für die politische und praktische Fachöffentlichkeit Anstöße und Forderungen für die Weiterentwicklung des Jugendhilfesystems zu geben. Besondere Wirkung in dieser Richtung haben zum Beispiel der fünfte Jugendbericht (ein so genannter „Gesamtbericht“, 1980) oder der sechste Jugendbericht (mit dem Thema „Die Verbesserung der Chancengleichheit von Mädchen“, 1984), aber auch der achte Jugendbericht erlangt (der als Gesamtbericht 1990 vorgelegt wurde).

Diese jugendpolitische Funktion resultiert aus der Vorgeschichte der Institution Jugendbericht. In der Gründungsphase der Bundesrepublik gab es zunächst Bestrebungen, auch auf Bundesebene ein Jugendamt (Bundesjugendamt) einzurichten und damit nicht nur den Kommunen (örtlichem Jugendamt) und

Ländern (Landesjugendamt), sondern auch dem Bund Zuständigkeiten und Aufgaben in der operativen Jugendpolitik zuzuweisen. Diese Bestrebungen scheiterten vor allem an dem wieder auflebenden föderalistischen Gedanken und entsprechend am Widerstand der Bundesländer. Nach deren Verständnis fielen die Felder der Jugendarbeit (Jugendpflege) und Jugendfürsorge (Jugendsozialarbeit) in die Zuständigkeit der Länder beziehungsweise der Kommunen (wie es schon zur Weimarer Zeit der Fall gewesen war). Die jugendpolitische Kompetenz des Bundes blieb im Bereich der Jugendpolitik auf übergreifende Aufgaben der Setzung eines rechtlichen Rahmens, der Förderung bundeszentraler Arbeit (Bundesjugendplan) sowie der Anregung von Innovationen und Impulsen zum fachlichen Austausch und zur Weiterentwicklung der Praxis beschränkt („Anregungskompetenz“ des Bundes; vergleiche § 83 Abs. 1 KJHG).

Die Tradition der Jugendberichte der Bundesregierung muss im Rahmen dieser Anregungskompetenz verstanden werden. Sie berichten nicht einfach im Sinne politischer Legitimation oder kritischer Evaluation über die Aktivitäten des Bundes auf dem Gebiete der Jugendpolitik, sondern sind gleichzeitig Instrumente der politischen Gestaltung. Sie sind in diesem Sinne politische Berichte gewesen, auch und gerade weil ihre Adressaten nicht einfach nur Regierung oder Parlament waren, sondern die Verantwortlichen auf allen Ebenen des Jugendhilfesystems von der Bundes- bis zur Ortsebene, von der politischen Administration bis zum lokalen Träger, von der Theorie bis zur Praxis. Sie wollten fachliche Diskurse in möglichst vielen Zusammenhängen und Organisationen in Gang bringen, in denen kritisch über den Stand, die Probleme und die Perspektiven des Handlungsfeldes nachgedacht und notwendige Verbesserungen eingeleitet werden. Kurz, sie wandten sich an die so genannte Fachöffentlichkeit und darüber hinaus an ein einschlägig interessiertes Publikum.

Besonders der achte Jugendbericht hat sich mit seinen Empfehlungen deutlich an diesen fachlichen Diskurs gewandt: „Voraussetzungen für Veränderungen in Richtung auf eine lebensweltorientierte Jugendhilfe liegen [...] vor allem in den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern, in ihrem beruflichen Selbstbewusstsein, ihrem Status und ihrer Ausbildung sowie in den Handlungskonzepten, denen sie folgen. Das Konzept einer

lebensweltorientierten Jugendhilfe bleibt dann illusionär, wenn Veränderungsnotwendigkeiten und Veränderungswillen nicht von allen Beteiligten getragen werden können und getragen werden.“⁶

Ihrem Charakter als Element der Selbstbeobachtung und Selbstevaluation entspricht nicht zuletzt die Zusammensetzung der Berichtskommissionen. Nach den Erfahrungen mit den beiden ersten Jugendberichten, die noch von der politischen Administration selbst erarbeitet wurden und nach Meinung der Kritiker viel zu stark den Charakter einer Erfolgsbilanzierung der Politik des Bundes trugen, änderte man das Verfahren: Seit dem dritten Jugendbericht werden die Berichte durch eine von der Bundesregierung berufene unabhängige Expertenkommission (§ 84 Abs. 2 KJHG) erarbeitet, deren bis zu sieben Mitglieder aus den Bereichen der öffentlichen und freien Träger, der Verbände und der einschlägigen Wissenschaft kommen. Entsprechende personelle Vorschläge leiten diese Träger und Organisationen dem Bundesministerium zu. Die Positionen und Bewertungen der Bundesregierung ergeben sich aus ihrer (durch grünfarbene Seiten vom Kommissionsbericht deutlich abgehobenen) Stellungnahme zum Bericht und seinen Forderungen.

Konsequenzen für Jugendforschung und Jugendpolitik

Dass dies Folgen für die empirische Jugendforschung hat und haben muss, wird ebenfalls seit längerer Zeit diskutiert. Sie versucht, durch eine beständige Ausweitung der Altersgrenzen ihrer Stichproben sich der Verlängerung und Dehnung der Jugendphase (im Sinne der gesellschaftlich organisierten Vorbereitungszeit und ökonomischer Abhängigkeit) anzupassen. Altersspannen vom zwölften bis zum fünfundzwanzigsten Lebensjahr sind fast schon die Regel; es finden sich aber auch Stichproben von zehn bis dreißig Jahren. Hier wird nochmals deutlich, dass Jugend von einer relativ kurzen „Übergangszeit“ von nur wenigen Jahren zu einer langen, eigenständigen biografischen „Vorbereitungszeit“ geworden ist.

Aber auch die von der Forschung untersuchten Themen und Fragenkomplexe erweitern und ändern sich. Das hängt einmal damit zusammen, dass sich innerhalb der so gestreckten Jugend-

zeit eine Vielzahl von unterschiedlichen Lebenssituationen und Konstellationen herausbildet, die sich nicht mehr über einen Kamm scheren oder gar als Durchschnitt der Jugend zusammenfassen ließen. Wichtiger noch: Standen früher vor allem die klassischen Reifungs- und Ablösungskonflikte oder die Akzeptanz zentraler gesellschaftlicher Lebens- und Normalitätsmuster bei der Jugend (Akzeptanz von Ehe und Familie, Kinderwunsch, Einstellungen zu Arbeit, Leistung, Demokratie und so weiter) im Vordergrund, so erstrecken sich die Themen heute von Jugendkultur über Lebensstile, Zukunftserwartungen, neue Lebensformen, Wertewandel bis hin zu den gegenwärtigen sozioökonomischen Krisen, wie Arbeitslosigkeit, Umweltschutz und Gewaltakzeptanz. Es scheint eine Entgrenzung von jugendspezifischen Themen im Gange zu sein: Welche dieser Themen spezifisch für Jugendliche sind und welche (im Prinzip oder analog) auch für Erwachsene zutreffen und zu konstatieren sind, lässt sich nicht mehr in einer altersspezifischen Logik entscheiden. Viele Fragen betreffen Erwachsene und Jugendliche gemeinsam, denn der Schonraum Jugend wird brüchig, die gesellschaftlichen Krisen haben die Jugendphase erreicht.

Und schließlich ganz grundsätzlich: Es stellt sich das Problem, ob die Methode der Personenbefragung, also der Fragebogen, mit dessen Hilfe Selbstauskünfte von Jugendlichen erhoben werden, weiterhin die Hauptmethode (oft der allein benutzte Zugang) der Jugendforschung bleiben kann. Jugendliche (als Personen eines bestimmten Alters) sind ja nicht unbedingt Expertinnen und Experten für Jugend (als einer gesellschaftlich bedingten Lebensphase und für die sozioökonomischen Strukturen, die sie bestimmen). Vieles spricht dafür, die bisher vor allem einstellungsbezogene Jugendforschung in Richtung auf eine Lebenslagenforschung des Jugendalters zu erweitern, also gerade die Analyse der gleichsam objektiven Bedingungen des Jungseins zu intensivieren, von denen die subjektive Bewältigung der Jugend abhängig ist. Geschähe dies mehr als bisher, könnte die Hauptfrage der Jugendforschung lauten: Wie bewältigen Jugendliche (als Personen) die Jugend (als gesellschaftliche Anforderungsstruktur)?

Eine Jugendforschung, die einen praxisrelevanten Beitrag für Jugendpolitik und Jugendarbeit leisten will, wird sich nicht auf die Untersuchung von Einstellungsprofilen und Wertorientie-

rungen beschränken können. Vor dem Hintergrund der gewandelten strukturellen Bedingungen der Jugendphase muss sie sich vielmehr mit der Untersuchung von alltäglichen Belastungen und Problemen der Lebensbewältigung beschäftigen.

Für die Chancen und Risiken der Lebensbewältigung spielen die sozialräumlich vorhandenen und erreichbaren Ressourcen eine besonders wichtige Rolle. Zu diesen Ressourcen gehören die formellen und informellen sozialen Infrastrukturen, wie zum Beispiel Räume, Informationen, Bildungs- und Lernmöglichkeiten, Aktions- und Experimentiermöglichkeiten, Freizeit- und Beratungsangebote, Freunde, Cliquen und soziale Netzwerke. Allgemeines Thema der Jugendforschung sollte deshalb sein, die jungen Menschen in ihrer jeweiligen konkreten sozialräumlichen Situation zu beschreiben. Jugendforschung muss in diesem Sinn Lebenslagenforschung sein.

Entsprechend wäre Jugendpolitik als Querschnittspolitik zu verstehen. Jugendpolitische Maßnahmen lassen sich nur unzureichend als adressatenbezogene Klientelpolitik entwickeln, die – wie es auch sonst in der Subventionspolitik geschieht – bestimmten Gruppen Transferzahlungen oder Anspruchsberechtigungen zuerkennt. Natürlich brauchen auch junge Leute Transfereinkommen und Subventionen (wie man sie zum Beispiel in Form von Kindergeld, Stipendien oder subventionierten Freizeitangeboten auch kennt). Sie brauchen aber auch eine Jugendpolitik, die sich um die Qualität sozialräumlicher Ressourcen und Infrastruktur bemüht. Sie brauchen den Einsatz für eine gesunde, aktivitätsfördernde Umwelt, für Räume und Einrichtungen, die offen sind für Mitgestalten und Selbstorganisation. Mit Recht findet sich diese Sichtweise im Programmparagraphen des deutschen Jugendhilfegesetzes, wo die Jugendhilfe verpflichtet wird, „dazu bei[zu]tragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (SGB VIII, § 1 Abs. 3 Satz 4).

Anmerkungen

- 1
Lothar Böhnisch (1994). *Gespaltene Normalität. Lebensbewältigung und Sozialpädagogik an der Grenze der Wohlfahrtsgesellschaft*. Weinheim.
- 2
Nicole Abboud (1971). Jugend: Strukturbegriff oder historische Konstellation. In K. Allerbeck & L. Rosenmayr (Hrsg.), *Aufstand der Jugend? Neue Aspekte der Jugendsoziologie* (S. 29–40). München.
- 3
Walter Hornstein (1988). Jugend im internationalen Vergleich. *Sozialhistorische Perspektiven* (S. 71). Weinheim.
- 4
Z.B. Thomas Olk (1985). *Der Wohlfahrtsstaat in der Wende*. Weinheim.
- 5
Walter Hornstein (1988), a.a.O.
- 6
Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (Hrsg.) (1990). 8. Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe (S. 201). Bonn.

Jugendhilfe in einer neuen Kultur des Aufwachsens

Im Zentrum des zehnten Kinder- und Jugendberichtes steht die Forderung nach einer „neuen Kultur des Aufwachsens“. Die Sachverständigenkommission zur Erstellung des Berichtes kommt dabei zu der Einschätzung, dass die Bedingungen des Aufwachsens „in allen gesellschaftspolitischen Bereichen [...] nicht durch einzelne Maßnahmen“ zu lösen ist. Aufgrund der zentralen gesellschaftlichen Probleme – des Mangels an Arbeitsplätzen und der Knappheit öffentlicher Mittel – bedarf es einer neuen „Ordnung des Zusammenlebens, in der Arbeit, Zeit und materielle Mittel neu zu verteilen sind. [...] Jegliche Politik für Kinder steht unter der Last dieser Aufgabe, deren Lösung nicht abzusehen ist [...]“.“¹, und an anderer Stelle heißt es: „Ohne die Stärkung einer Kultur des Aufwachsens, die dafür sorgt, daß Kinder und die Aufgabe, für sie zu sorgen und ihnen Begleiter in ihrer Entwicklung zu sein, als eine primäre gesellschaftliche Verpflichtung gelten, werden viele Maßnahmen ihre volle Wirksamkeit nicht entfalten können.“²

Diese Überlegungen werden vier Jahre später von der Sachverständigenkommission des elften Kinder- und Jugendberichtes aufgegriffen und mit der Forderung nach einer „öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen“ zugespitzt. Ausgehend von den unmittelbaren Lebenswelten, in denen sich das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen vollzieht – dieser Bericht prägt dabei den Begriff des „sozialen Nahraums“³ –, wird gefordert, dass die Verantwortung „ressortübergreifend von allen gesellschaftlichen Bereichen und Institutionen wahrgenommen, politisch anerkannt und gestärkt wird. [...] Öffentliche Verantwortung heißt nicht Verstaatlichung von Erziehung und Bildung, sondern im Gegenteil die Stärkung der Erziehungskompetenzen der Eltern und der Bildungskompetenzen der Kinder und

Jugendlichen.“⁴ „Soziale Nahräume [...] werden als ein Gefüge mehr oder minder dauerhafter sozialer Beziehungen, in die eine Person einbezogen ist [verstanden, R. P.]. Geht man vom Bild der konzentrischen Kreise aus, so ist der innere Kreis die familiäre Lebensform, den nächsten Kreis bilden die informellen Netzwerke und den wiederum nächsten Kreis die organisierten Netzwerke, die i. d. R. einen formalen bzw. institutionalisierten Charakter haben (Schule, Angebote der Kinder und Jugendhilfe usw.).“⁵ Die im elften Kinder- und Jugendbericht herausgearbeitete Bedeutung des sozialen Nahraumes für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen, die Veränderung der familialen Lebensformen durch Pluralisierung, Individualisierung, Migration und ein neues Geschlechterverständnis, die wachsende Bedeutung von Peers⁶ sowie die bildungspolitische Erkenntnis, dass Lern- und Bildungsprozesse im Sinne des weit gefassten Bildungsbegriffes nicht auf „pädagogische Institutionen“ reduziert werden können und dürfen, macht es notwendig, alle Orte des Aufwachsens und damit des Lernens stärker in den Blick zu nehmen und zum Gegenstand einer jugend(hilfe)politischen Konzeption zu machen. Diese Orte sind die Familie und ihr unmittelbarer Lebensraum und der Stadtteil als Teil des örtlichen Gemeinwesens – eine Erkenntnis, die nicht unbedingt neu ist. Jugendhilfe hat ihre Tätigkeiten stets im Sinne von familienunterstützend, -ergänzend und -ersetzend verstanden. Das ist schlechthin ihre Funktion, und daraus schöpft sie ihre gesellschaftliche Legitimation. In der Geschichte der Sozialen Arbeit hat es seit den 1920er-Jahren aber immer wieder auch Konzepte der Kiezarbeit, der gemeinwesenorientierten und stadtteilbezogenen Arbeit gegeben. Die teilweise unübersichtliche Diskussion zur Sozialraumorientierung in der Sozialen Arbeit ist die aktuelle Variante dieser Überlegungen. Auch die Reformpädagogik hat sich nicht auf pädagogische Institutionen als Orte ihres Handelns beschränken lassen, und „community education“ oder „Regiopädagogik“ sind heute anerkannte und etablierte pädagogische Konzepte. Neu sind aber die gesellschaftlichen Rahmenbedingungen, unter denen solche Konzepte neuerdings diskutiert werden müssen, und neu muss auch der Blickwinkel sein, aus dem sie beurteilt werden.

Wenn Michael Winkler der Frage nachspürt, ob Pädagogik noch eine Chance hat, und dabei Erziehung und Bildung in der Gesellschaft von heute analysiert, macht er zugleich deutlich, dass sich

in Erziehung, Bildung und Pädagogik die gesellschaftlichen Widersprüchlichkeiten wie nirgends sonst kumulieren und dass die Kultur des Aufwachsens der Ausdruck des Zustandes einer Gesellschaft ist. Deshalb ist die Verständigung darüber, „wie diese Gesellschaft aussehen soll und welche Erwartungen in ihr an junge Menschen gerichtet werden, welche Bedingungen sie zugleich dafür bereitstellt, dass junge Menschen in dieser für sich selbst und für das Ganze erfolgreich mitwirken können“⁴⁷, die vorrangigste pädagogische Aufgabe. Diese Fragen von Erziehung und Bildung sind hochgradig politische Fragen, und Jugendhilfe darf sich ihnen nicht entziehen, will sie sich nicht selbst aufgeben: „Denn es geht um Gerechtigkeit, um Gleichheit in den Lebensbedingungen, um Solidarität und Verantwortlichkeit, um Mitwirkung an dieser Gesellschaft. Das sind Inhalte, denen Erziehung und Bildung verpflichtet sind.“⁴⁸ Es geht also – um es in dieser etwas altertümlichen Begrifflichkeit zu formulieren – um das „Kindeswohl“ heute für das Leben in der Gesellschaft von morgen. Kindeswohl bedeutet mehr als „Fürsorge“. Kindeswohl umfasst die Gesamtheit der Bedingungen des Aufwachsens, umfasst Erziehung und Bildung, Hilfe und Betreuung und die Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien schlechthin. Dieser Blick wird durch die zunehmende Ausdifferenzierung der pädagogischen Aufgabenstellungen, der pädagogischen Systeme und Institutionen und durch ihre gesellschaftliche Funktionalisierung mehr und mehr verstellt. Für die Jugendhilfe ist ein solches umfassendes pädagogisches Verständnis jedoch nicht neu. Die „Einheit der Jugendhilfe“ mit ihren Angeboten für alle Kinder, Jugendlichen und Familien von den Tageseinrichtungen für Kinder, der Familienbildung, der Kinder- und Jugendarbeit und ihren Leistungen bis zur individuellen Förderung ist seit der Entwicklung einer Theorie der Sozialpädagogik, seit Herrmann Nohl, Gertrud Bäumer⁹ und vielen anderen Müttern und Vätern der Jugendhilfe, die von einer Unteilbarkeit der Bedingungen des Aufwachsens ausgingen und den Zusammenhang von Lebensbedingungen und individuellen Benachteiligungen sahen, ihr zentrales Strukturmerkmal. Nicht das isolierte, sondern das gesellschaftliche Individuum ist das Ziel der pädagogischen Bemühungen. Wie ist aber angesichts der radikalen Veränderung der Gesellschaft eine neue Kultur des Aufwachsens zu gestalten? Die Jugendhilfe steht vor drei zentralen Herausforderungen, die gleichermaßen Chancen und Risiken für sie sind: die demogra-

phische Entwicklung, Bildung in der Informations- und Wissensgesellschaft und sozialpolitische Folgen der Globalisierung.

Die demographische Entwicklung

Auch wenn sich inzwischen die Stimmen mehren, die schlichtweg leugnen, dass die demographische Entwicklung eine zentrale gesellschaftspolitische Herausforderung darstellt, und die sich dabei auf historische Vergleiche sowie die ökonomischen Entwicklungen in früheren Epochen stützen, mag dies als Gegenposition zu all denen, die damit die massiven Einschnitte in das soziale Netz begründen, vielleicht noch relativierend wirken – an der Veränderung der Gesellschaft und den mit ihr verbundenen Konsequenzen für die Lebensbedingungen von Familien und das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen ändert das aber nichts. Kinder und Jugendliche werden ein rares Gut, und das hat gravierende Auswirkungen auf das Zusammenleben und die Verhältnisse in der Gesellschaft. Nach allen Prognosen¹⁰ wird es in der Bundesrepublik Deutschland bis 2050 einen Bevölkerungsrückgang um zwölf Millionen Menschen geben (von heute zirka 82,3 auf rund siebzig Millionen Einwohner). Gleichzeitig wird das Medianalter von heute knapp unter vierzig Jahren auf über fünfzig Jahre steigen, das heißt, dass die Hälfte der Bevölkerung über fünfzig Jahre alt sein wird. Im Jahr 2000 waren 22,3 Prozent der Bevölkerung Kinder und Jugendliche unter zwanzig Jahren, im Jahr 2020 werden es nur noch 17,5 Prozent sein. Auf hundert Menschen im erwerbsfähigen Alter von zwanzig bis sechzig Jahren kommen derzeit dreiundvierzig Personen über sechzig Jahre. Nach den Prognosen unterschiedlicher Institute werden es 2050 zwischen fünfundsiebzig und hundertzwei sein.

Für die Zukunftsfähigkeit der Gesellschaft ist aber nicht nur die so genannte Reproduktionsrate entscheidend, sondern auch, wer Kinder bekommt und in welche Milieus mit welchen Chancen diese hineingeboren werden. Uta Meier kommt zu der ernüchternden Feststellung: „Eine genaue und differenzierte Analyse der Geburtenentwicklung führt uns vor Augen, dass wir in Deutschland auf das Phänomen eines gespaltenen Fertilitätsverhaltens treffen. Diejenigen, die sich Kinder – jedenfalls unter finanziellen Gesichtspunkten – nicht leisten können, realisieren

ihre Kinderwünsche in vollem Umfang und handeln sich damit oftmals ein Armutsrisiko und benachteiligte Lebenslagen mit ihren Kindern ein. Demgegenüber verzichten gerade Frauen mit hohen Bildungsinvestitionen zunehmend auf Kinder und rücken folglich von ihren ursprünglichen Lebensentwürfen zwischen Beruf und Familie ab.“¹¹ Dabei nimmt Deutschland bei der Ausgestaltung von Mutterschutz, Elternurlaub und Kindergeld im internationalen Vergleich durchaus einen Spitzenplatz ein und belegt bei den öffentlichen Ausgaben für Familien im Verhältnis zum Bruttoinlandsprodukt nach Berechnungen der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) ebenfalls einen guten Platz.¹² Auffallend ist aber, dass im Verhältnis von monetären Transferleistungen und Dienstleistungen beziehungsweise Ausgaben für familienunterstützende Infrastruktur in Deutschland eindeutig die Geldleistungen dominieren. Hier tickt eine sozialpolitische Zeitbombe, die nicht ausreichend thematisiert wird. Was bedeutet es, wenn ein immer größer werdender Anteil der immer weniger werdenden Kinder unter prekären Lebensverhältnissen aufwächst und immer weniger Kinder die Chancen und Möglichkeiten haben, im Elternhaus optimale Sozialisationsbedingungen vorzufinden?

Bildung in der Informations- und Wissensgesellschaft

Produktion, Reproduktion und Distribution von Information sind die zentralen Elemente der modernen Informations- und Wissensgesellschaft, die Wissen generieren, Innovation fördern und damit die internationale Wettbewerbsfähigkeit steigern. Das Zukunftsprojekt heißt also: Bildung neu denken.¹³ „Bildung heißt immer: ‚sich bilden‘. Bildung ist stets ein Prozess des sich bildenden Subjekts, zielt immer auf Selbstbildung ab. Bildung ist mehr als ein Katalog akkumulierten Wissens, ein Kanon von Inhalten, über den man verfügen muss, um – wie gerne behauptet – als gebildeter Mensch zu gelten. Bildung ist kein Gut und keine Ware. Bildung meint auch Wissenserwerb, geht aber nicht darin auf. Sie ist zu verstehen als Befähigung zu eigenbestimmter Lebensführung, als Empowerment, als Aneignung von Selbstbildungsmöglichkeiten. Im Kinder- und Jugendalter ist Bildung als ‚eigen-sinniger‘ Prozess des Subjekts von grundlegender Bedeutung für dessen Entwicklung und Hineinwachsen in Kultur und Gesellschaft.“¹⁴

Sozialpolitische Folgen der Globalisierung

Ernst Ulrich von Weizsäcker hat in einem Interview mit dem Titel „Die Folgen der Globalisierung abmildern“ die soziale Dimension des Weltwirtschaftssystems folgendermaßen analysiert: „Bei der Globalisierung konkurrieren zwei Prinzipien: das Prinzip des Marktes und das Prinzip der Demokratie. Ersteres ist gut für die Starken, letzteres ist gut für die Schwachen. Das Neue an der Globalisierung ist, dass das Prinzip des Marktes global ist und das der Demokratie national, und damit ist klar, wer gewinnt. Nur wenn diese Prinzipien in einer Balance sind, geht es den Menschen gut. Das international operierende Kapital kann die einzelnen Standorte gegeneinander ausspielen und schwächt dadurch die Demokratie. Ich gebe den Kritikern Recht, dass der Nutzen der Globalisierung asymmetrisch zu Gunsten der Starken ausfällt.“¹⁵ Dieser Nutzen der Globalisierung fällt sowohl im weltweiten nationalstaatlichen Vergleich als auch innerhalb der jeweiligen Nationen zu Gunsten der Starken aus. Es geht also unter veränderten weltökonomischen Bedingungen um die (alte) Verteilungsfrage, und es gibt auf sie derzeit keine Erfolg versprechende gesellschaftspolitische Antwort.

Global denken – lokal handeln

Bei der Gestaltung einer neuen Kultur des Aufwachsens kommt es vor allem auf die Gestaltung der Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Eltern vor Ort an. Die Probleme, die durch die sozialräumliche Segregation einzelner Stadtteile und durch das Aussterben ganzer Landstriche entstehen, sind inzwischen nicht mehr zu übersehen. So beschreibt das Bundesministerium für Bildung und Forschung mit dem interdisziplinären Forschungsverbund „Auf dem Weg zur Stadt 2030“¹⁶ aufgrund der Herausforderung durch die städtischen und regionalen Schrumpfungsprozesse und die daraus folgenden Disparitäten drei Entwicklungslinien einer zukünftigen Stadtentwicklung:

- Ohne regionale und interkommunale Kooperation sind kommunale Entwicklungen nicht mehr möglich. Als Reaktion auf anhaltende Suburbanisierungsprozesse, den wachsenden Wettbewerb der Regionen, die Aufhebung des Gefäl-

les zwischen Zentrum und Peripherie, die gestiegene Konkurrenz zwischen Kernstadt und Umland und die Notwendigkeit einer Steuerung stadtregio­naler Prozesse können kommunale Entwicklungen künftig nur noch unter der Perspektive der Regionalisierung erfolgen.

- Integration wird zur Herausforderung der Kommunen schlechthin. Sie müssen Antworten finden auf die Frage, wie der zunehmenden Tendenz von Ungleichheiten in Einkommens- und Besitzverteilung, von Polarisierungen der Bevölkerung bis hin zu Ausgrenzung, Fragmentierung und sozialräumlicher Segregation begegnet werden kann.
- Unter den beschriebenen Bedingungen der Moderne müssen Kommunen eine neue, Sicherheit stiftende Identität, einen neuen Stil und ein neues Image entwickeln.¹⁷

Es ist also das örtliche Gemeinwesen, das sich durch die Auswirkungen der Globalisierung und der staatlichen Politik massiv verändert. Will man über eine neue Kultur des Aufwachsens nachdenken, ist also zuallererst zu überlegen, wie ein demokratisches Gemeinwesen auf kommunaler Ebene gestaltet werden kann und welche nationalen und internationalen Rahmenbedingungen dazu notwendig sind. In der Charta von Athen hat bereits 1928 Le Corbusier das Bild einer „solidarischen Stadtgesellschaft“ beschrieben, die heute zum gedanklichen Kompass einer Diskussion zur Gestaltung von Lebensbedingungen dienen sollte: „Die Stadt muss auf geistiger und materieller Ebene die individuelle Freiheit und den Nutzen gesellschaftlichen Zusammenwirkens sicherstellen.“¹⁸ Die Städte in Deutschland befinden sich hierbei aber in einem erheblichen Dilemma. Sie sind nicht direkt an Gesetzgebungsverfahren beteiligt, und sie haben angesichts der Entwicklung der Kommunalhaushalte nicht die Finanzmittel, nicht die Instrumente und nicht die Zuständigkeit, den bisweilen dramatischen Erosionen ihrer kommunalpolitischen Grundlagen entgegenzusteuern. Das bedeutet, dass sie dringend eine Stärkung der seit Jahren zunehmend ausgehöhlten und geschwächten kommunalen Selbstverwaltung und somit mehr politische Gestaltungsmöglichkeiten brauchen. Es geht also um die Repolitisierung der kommunalen Ebene. Bedenklich ist, dass die Kommunen derzeit in eine strategische Falle laufen, weil sie nicht von den Aufgaben und Notwendig-

keiten her denken, sondern – so nachvollziehbar das auch ist – ausschließlich fiskalisch und haushaltsorientiert. Statt dabei aber Aufgaben über Bord zu werfen, die sinnvollerweise möglichst nah bei den Bürgerinnen und Bürgern und damit gerade in den Kommunen organisiert werden müssten, sollte vielmehr eben von diesen Aufgaben und Inhalten her, also fachlich, argumentiert werden. Denn dann könnte dieser Prozess der Repolitisierung der Kommunen über einen gesellschaftspolitischen Diskurs forciert werden. Die aktuelle Föderalismusdebatte zeigt, wie notwendig es wäre, inhaltlich begründete Ansprüche der Kommunen anzumelden und finanziell und rechtlich zu untermauern.

Altes und neues Denken in Politik und Verwaltung

Voraussetzung für eine zukunftsweisende Gestaltung des Zusammenlebens von Menschen im kommunalen Gemeinwesen sind eine andere Prioritätensetzung und eine Rejustierung der verschiedenen Politik- und Verwaltungsbereiche in einem neuen Koordinatensystem. Die kommunale Ebene steht vor den schwierigen Aufgaben, einerseits den begrenzten Gestaltungsraum und die geringen Gestaltungsmöglichkeiten unter den derzeitigen finanziellen und strukturellen Bedingungen deutlich zu machen und andererseits gerade diesen engen Rahmen optimal auszunutzen. Entscheidungen von Politik und Verwaltung müssen transparent sein, und die Bürgerinnen und Bürger müssen im Sinne einer „Stadtpolitik im Dialog“ an den Weichenstellungen beteiligt werden und mitwirken können. Das ist angesichts der Komplexität von Problemlagen kein einfacher Prozess.

Mit einem versäulten Denken in Ressorts und mit unseren einfachen Wenn-dann-Lösungsstrategien sind die anstehenden Probleme unter dem Einfluss der weltweiten Rahmenbedingungen nicht mehr zu lösen. Insofern fordert der elfte Kinder- und Jugendbericht auch „eine öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen“ und präzisiert: Die „empirischen Analysen der Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen zeigen, dass diese Verantwortung ressortübergreifend in allen gesellschaftlichen Bereichen und Institutionen wahrgenommen, politisch anerkannt und gestärkt werden

muss.“¹⁹ Das heißt, dass eine in starren Politikfeldern und Verwaltungsressorts verhaftete Politik bisher die Lebenslagen von Kindern und Jugendlichen nicht nachhaltig verbessern konnte und sie wohl auch künftig nicht wird verbessern können. Aus diesem Grund hat sich Jugend(hilfe)politik stets nicht ausschließlich als Ressortpolitik gesehen, sondern sich zugleich immer als Querschnittspolitik verstanden, auch wenn sie diese nur mit begrenztem Erfolg umsetzen konnte.

Angesichts der aktuellen Probleme und Herausforderungen erweist es sich als Manko, dass Sozialpolitik immer zu eng als ein Ressort neben anderen gedacht worden ist und sich selbst zu sehr mit „Fürsorge und Hilfe“ identifiziert hat. Von ihren Zielen, „social inclusion“ und gesellschaftliche Teilhabe zu ermöglichen, ist sie heute wieder weiter entfernt. Dies mag zu einem gewissen Teil daran liegen, dass sie in der Vergangenheit in erster Linie auf „monetäre Transfers“ gesetzt hatte, diese aber unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr finanzierbar sind. Das ursprüngliche sozialpolitische Selbstverständnis einer Hilfe zur Selbsthilfe im umfassenden, alle anthropologischen Aspekte einschließenden Sinne ist zunehmend in den Hintergrund geraten. Das Gefeilsche um die Höhe der Geldleistungen ersetzt heute oft den dringend anstehenden gesellschaftspolitischen Diskurs über sozialpolitisch Notwendiges und Sinnvolles.

Den Sozialstaat neu zu denken bedeutet, eine Balance von Unterstützung und Aktivierung zu ermöglichen. Sozialpolitik besteht einerseits aus den vielfältigen, auf der Grundlage gesetzlicher Regelungen bereitgestellten Leistungen. Das sind die „großen Netzwerke“ als Voraussetzung für ein Leben in Menschenwürde. Aufgabe von Sozialpolitik ist es andererseits aber auch, Zugang zu Bildung und Erziehung zu eröffnen, den Aufbau sozialer Beziehungen zu unterstützen und eine neue Verantwortungsethik im sozialen Miteinander zu entwickeln, das heißt also, Impulse zu geben und die vielen „kleinen Netze“ zu fördern, die von Nachbarschafts- und Selbsthilfe bis hin zu bürgerschaftlichem Engagement in all seinen Facetten reichen. Es geht um die öffentliche Verantwortung aller für die Gestaltung ihrer Lebensbedingungen und für eine zukunftstaugliche Kultur des Aufwachsens für die jungen Generationen.

Bildung, Kultur und Soziales gemeinsam denken

Wenn es heute um eine nationale Strategie gehen soll, also um die Frage, was getan werden muss, um Land und Leute fit zu machen für die Zukunft und den weltweiten Wettbewerb, dann muss das Denken beim Subjekt beginnen, und es muss die strukturelle Trennung der verschiedenen Politikbereiche und Ressorts in der Verwaltung überwunden werden. Dies gilt insbesondere in den Feldern, in denen es um die Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen geht. Bildungs-, Jugend-, Sozial- und Gesundheitspolitik müssen künftig zusammen gedacht werden, weil zwischen ihnen ein enger innerer Zusammenhang besteht. Um „Bildungsarmut“²⁰ zu überwinden, bedarf es einer integrierenden Strategie, die an Ressourcen und Potenzialen der Menschen ansetzt, diese aktiviert, fördert und fordert, die Identität und Verantwortung schafft. Das „alte Denken“ und die darauf fußende Verwaltungsstruktur ist gekennzeichnet von dem Weltbild der frühen Industriegesellschaft und lässt sich mit den Attributen „mechanistisch“, „selektiv“, „monokausal“, „starr“, „veränderungsresistent“ und „autoritär“ beschreiben. Die Verwaltung ist in eine Querschnittsverwaltung und in eine nach Gegenständen aufgebaute Fachverwaltung strukturiert. Die Querschnittsverwaltung versteht sich in der Regel nicht als unterstützend und begleitend, sondern als kontrollierend und steuernd. Die Fachverwaltung ist zergliedert in Ressorts, wie Bau, Stadtentwicklung, Wohnen, Umwelt, Schule, Kultur, Sport, Soziales, Gesundheit, Jugendhilfe. Die einzelnen Ressorts sind weiter untergliedert nach Aufgaben, wie zum Beispiel die Jugendhilfe in den Allgemeinen Sozialdienst (ASD), in die Bereiche Kindertagesstätten, Kinder- und Jugendarbeit, Erziehungshilfen, wirtschaftliche Jugendhilfe und die allgemeine Verwaltung. Die Fachverwaltung ist hierarchisch geordnet in Dezernat beziehungsweise Geschäftsbereich, Dienststelle, Abteilung, Sachgebiet und Gruppe. Jeder dieser Hierarchieebenen steht eine verantwortliche Leitung mit Stellvertretung vor. Sie schöpfen Anerkennung und Legitimation daraus, wie sie den eigenen Bereich qualifizieren, weiterentwickeln und auszudehnen in der Lage sind. Kooperation entsteht – und dies oftmals nur formal –, wenn sie vorgeschrieben ist, ansonsten dominiert das Prinzip der Abgrenzung und des machtpolitisch motivierten Ressortimperialismus. Als kommunale Dienstleister unterhalten die verschiedenen Ressorts Einrichtungen und

Dienste, unterbreiten Angebote und organisieren Veranstaltungen für alle Bürgerinnen und Bürger oder für bestimmte Zielgruppen auf Stadtebene oder in einzelnen Stadtteilen. Nach außen erscheinen diese Dienstleistungen häufig gleich, und auch die Inhalte sind nicht immer einem Ressort klar zuzuordnen. Dabei betreibt jeder Geschäftsbereich, jedes Ressort und jede Organisationseinheit sein eigenes Geschäft, eine übergreifende bedarfsorientierte Steuerung auf gesamtstädtischer Ebene oder eine Abstimmung vor Ort finden nur selten statt. Dabei ist es den Bürgerinnen und Bürgern vollkommen gleich, ob das Sommerfest oder die Theateraufführung, in der es um Suchtprävention geht, vom Kultur-, Jugend-, Sozial-, Gesundheitsamt oder von der Schule organisiert wird oder wer ein Nachbarschaftshaus oder eine Kinder- und Jugendeinrichtung betreibt.

Die im elften Kinder- und Jugendbericht herausgearbeitete Bedeutung des sozialen Nahraumes für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen sowie die bildungspolitische Erkenntnis, dass Lern- und Bildungsprozesse im Sinne des weit gefassten Bildungsbegriffes nicht auf pädagogische Institutionen reduziert werden können und dürfen – es wird von einer Entinstitutionalisierung des Lernens gesprochen –, machen es notwendig, dass die Aneignungsprozesse und damit auch alle Orte des Lernens in den Blick genommen werden müssen. Das bedeutet, es müssen konzeptionelle, strukturelle und organisatorische Voraussetzungen geschaffen werden, um ressortübergreifend soziale Nahräume als Lernräume gestalten zu können. Dazu gehört dann konsequenterweise auch auf Grundlage nationaler oder landespolitischer Rahmenbedingungen eine weit gehende Kommunalisierung des Schulwesens (wie sie bereits äußerst erfolgreich in den skandinavischen Ländern erfolgte) als Voraussetzung zur Gestaltung einer kommunalen Bildungslandschaft. Durch intensive und reflektierte Kooperation der verschiedenen Bildungsinstanzen beziehungsweise das Ineinandergreifen von formellen, nicht formellen und informellen Lernprozessen können Lernwelten neu gestaltet und soziale Integrationsprozesse ermöglicht werden. Alle Beteiligten und Interessensträger sind gefordert, daran mitzuwirken: Eltern und Elterngruppen, informelle Netzwerke im Stadtteil und Stadtteilarbeitskreise, Einrichtungen und Dienste im Stadtteil, wie Kindertagesstätten, Erziehungsberatung, ASD, Jugendverbände und Jugendgruppen, Schulen, Eltern-, Fami-

lien- und Erwachsenenbildung, Kirchengemeinden, Kulturinstitutionen, Vereine und Sportverbände. Künstler und Handwerker sollen mit ihren Fähigkeiten und Fertigkeiten ebenso für bürgerschaftliches Engagement gewonnen werden, wie Unternehmen Partnerschaften im Sinne von Corporate Citizenship angeboten werden.²¹ So können im Stadtteil – wie es Richard Münchmeier formuliert hat – „soziale Bildungsforen“²² entstehen, Netzwerke, die Lern- und Bildungsprozesse ermöglichen. Einrichtungen wie Schulen oder Kindertagesstätten stellen ihre Infrastruktur zur Verfügung und werden zum Kristallisationspunkt für angebots- und einrichtungsübergreifende Lernräume. Den sozialen Nahraum zum Mittelpunkt einer integrierten Strategie zu machen heißt aber auch – um zukünftig wirklich Teilhabe zu ermöglichen –, viel früher anzusetzen. Die Gestaltung von Lern- und Bildungsprozessen darf nicht erst im Kindergarten- oder Schulkindalter anfangen, denn die ersten Lebensmonate, die frühe Kindheit sind für lebenslanges Lernen und Social Inclusion von entscheidender Bedeutung. Bildungs- und sozialpolitische Ressourcen müssen stärker auf Kinder und ihre Familien konzentriert werden.

Jugendhilfe in neuer Verantwortung

Welche Auswirkungen haben ressortüberwindendes Denken und eine neue Organisation der Verwaltung auf die Jugendhilfe und ihre strukturelle Verfasstheit? Die Kinder- und Jugendhilfe ist eine Sammelbezeichnung, die einen breiten Leistungs- und Aufgabenkatalog zur Bildung und Erziehung, Hilfe, Betreuung und Förderung umfasst. Kinder- und Jugendhilfe meint schlicht und einfach all das, was dazu beiträgt, die Bedingungen für das Aufwachsen in der heutigen Gesellschaft so optimal wie möglich zu gestalten.

Hierfür sind ihr durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz alle Voraussetzungen gegeben. Sich für eine zukunftsfähige Kultur des Aufwachsens einzusetzen ist also keine Frage von gesetzlicher Zuständigkeit, sondern eine politische Frage im Kontext kommunaler Selbstorganisation. Dazu ist die Jugendhilfe durch die Leitnorm von § 1 Abs. 3 Satz 4 SGB VIII geradezu verpflichtet. Und es geht nicht in erster Linie darum, Aufgaben neu zuzuordnen, sondern ihre Wahrnehmung neu zu gestalten und

das Verhältnis von strategischen und operativen Aufgaben neu zu gewichten. Selbst wenn im Zuge dessen ein anderer Verwaltungsaufbau erforderlich werden würde, würde dies den substanziellen Auftrag der Jugendhilfe nicht gefährden. Im Gegenteil, im Sinne des neuen ressortübergreifenden, integrierenden Denkens muss auch die versäulte Verwaltungsorganisation der Jugendhilfe kritisch betrachtet werden. Gerade die Jugendämter könnten Vorreiter sein, das Ressort- und Säulendenken durch entsprechende Neuorganisation zu überwinden. Die Kinder- und Jugendhilfe hätte die Chance, zum Nukleus einer neuen Kultur des Aufwachsens zu werden, indem sie die politischen Herausforderungen aufgreift, offen ist für Innovationen, Veränderungen vorantreibt, Ressortdenken überwinden hilft und konsequent Kinder, Jugendliche und ihre Familien sowie den sozialen Nahraum zum Ausgangspunkt aller inhaltlichen Überlegungen macht.

„Nichts bleibt, wie es ist, und nur wenig ist von Dauer“, hat Willy Brandt wenige Tage vor seinem Tod vor gut zehn Jahren den Genossinnen und Genossen der Sozialistischen Internationale ins Stammbuch geschrieben und hinzugefügt: „Jede Zeit braucht ihre Antworten!“ Wenn Jugendhilfe dies beherzigt, dann kann es ihr gelingen, erfolgreich die öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen einzufordern und in einer neuen Kultur für dieses Aufwachsen die zentrale Rolle einzunehmen.

Anmerkungen

- 1 Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) (1998). Zehnter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation von Kindern und die Leistungen der Kinderhilfen in Deutschland (S. 20). Bonn.
- 2 A.a.O.
- 3 BMFSFJ (2002). Elfter Kinder- und Jugendbericht. Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe in Deutschland (S. 122 ff.). Berlin.
- 4 A.a.O., S. 260.
- 5 A.a.O., S. 122.
- 6 A.a.O., S. 130.
- 7 A.a.O., S. 51.
- 8 A.a.O.
- 9 Hermann Nohl (1928). Die pädagogische Idee in der öffentlichen Jugendhilfe. In E. Blochmann (Hrsg.) (1965), Aufgaben und Wege der Sozialpädagogik – Vorträge und Aufsätze von Hermann Nohl. Weinheim; Gertrud Bäumer (1922). Das Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt und der Entwicklungsstand der Jugendhilfe. In Jahrbuch des Zentraldienstes für Erziehung und Unterricht (S. 140 ff.).
- 10 IW-Trends (vermutlich 2002). Dokumentation Demografischer Wandel – Geburtenraten im internationalen Vergleich. Eine Studie des Roman-Herzog-Institutes. Ohne Jahres- und Ortsangabe. Dieses Papier bietet eine Zusammenstellung der verschiedenen Prognosen.
- 11 Uta Meier (2003). Warum Frauen und Männer (keine) Kinder haben wollen. Frühe Kindheit, 1, 17.
- 12 Bertelsmann Stiftung (Hrsg.) (2002). Vereinbarkeit von Familie und Beruf. Benchmarking Deutschland Aktuell (S. 33 ff.). Gütersloh.
- 13 Vbw-Vereinigung der Bayerischen Wirtschaft e.V. (Hrsg.) (2003). Bildung neu denken! Das Zukunftsprojekt. Opladen.
- 14 BMFSFJ/Bundesjugendkuratorium (2001). Zukunftsfähigkeit sichern! Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe. Eine Streitschrift des Bundesjugendkuratoriums (S. 22). Berlin.
- 15 Ernst Ulrich von Weizsäcker (2004). Folgen der Globalisierung abmildern. Frankfurter Rundschau vom 25.2.2004, S. 17.

- 16
Bundesministerium für Bildung und Wissenschaft (BMBW) (2003). Auf dem Weg zur Stadt 2030. Leitbilder, Szenarien und Konzepte für die Zukunft der Stadt. Berlin. www.stadt2030.de/programm.shtml (10.2.2004)
- 17
A.a.O.
- 18
Le Corbusier (1933). Charta von Athen. www.net-lexikon.de/Charta-von-Athen.html (27.6.2004)
- 19
BMFSFJ (2002), a.a.O., S. 260.
- 20
Jutta Allmendinger & Stephan Leibfried (2003). Bildungsarmut. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 21–22; Wolf Lepenies (2003). Alter Ruhm und neue Armut. Warum Deutschlands Bildungswesen sehr ins Hintertreffen geraten ist – und wie es den Anschluss wiederfinden könnte. Psychologie heute, 1.
- 21
Ingrid Mielenz & Reiner Pröhl (2003). Nur gemeinsam geht es! Lernwelten im Stadtteil gestalten als kommunale Zukunftsaufgabe. In R. Pröhl (Hrsg.) (2003), Bildung ist mehr! Die Bedeutung der verschiedenen Lernorte. Konsequenzen aus der PISA-Studie zur Gestaltung der Jugendhilfe in einer kommunalen Bildungslandschaft (S. 292 ff.). Nürnberg.
- 22
Richard Münchmeier (2003). Jugendhilfe und Bildung. Zur Streitschrift des Bundesjugendkuratoriums „Zukunftsfähigkeit sichern! Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe“. In R. Pröhl (Hrsg.) (2003), a.a.O., S. 61.

Erwin Jordan

Sozialraumorientierung in der Kinder- und Jugendhilfe

Das Thema „Sozialraumorientierung“ steht gegenwärtig in der Kinder- und Jugendhilfe hoch im Kurs. Nimmt man die Zahl der aktuellen Publikationen und die der einschlägigen Fachveranstaltungen, so drängt sich der Eindruck auf, Sozialraumorientierung sei in der Kinder- und Jugendhilfe beziehungsweise in der Sozialen Arbeit nun zum dominierenden Thema geworden. Nach „Neuer Steuerung“, Produktentwicklung, Verwaltungsmodernisierung, Dienstleistungsperspektive, Marktorientierung und Qualitätsdiskussion steht nun die Sozialraumorientierung ganz oben auf der Agenda. Sie wird als „neue Fachlichkeit“ beziehungsweise als „Einstieg in eine bessere Jugendhilfe“ (Wolfgang Hinte) gelobt und propagiert.

Die Bedeutung einer vorrangigen Orientierung an sozialräumlichen Strukturen wird dabei zumeist unter drei Aspekten betont:

- Die subjektiven und kollektiven Lebenswelten der Menschen werden als wesentlicher Bezugspunkt für sozialpädagogische und sozialplanerische Aktivitäten in den Regionen einer Stadt oder einer Gemeinde ausgewiesen.
- Die lokalen Milieus der ökonomischen, kulturellen und politischen Betätigung und Problembearbeitung sollen gekannt und respektiert werden. Sie sind wesentlicher Ausgangspunkt für eine tragfähige Unterstützung und Konfliktbearbeitung im Quartier.
- Die vorgefundenen Strukturen der Finanzierung der sozialpädagogischen Leistungen (Fall- beziehungsweise Einrichtungsfinanzierung) werden als unzulänglich angesehen. Sie seien in Richtung einer sozialraumbezogenen Infrastrukturförderung und der Entwicklung von präventiven Hilfen weiterzuentwickeln.

Entnommen aus: Sozialpädagogisches Institut (SPI) des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2004). Fortschritt durch Recht. Autorenband 8 (S. 255–273). München: Eigenverlag.

Nun ist das Konzept des Sozialraumbezuges in der Sozialarbeit und Sozialpädagogik wahrlich keine neue Idee. Schon in den Anfängen der organisierten Sozialarbeit (Armenfürsorge) im neunzehnten Jahrhundert war die Orientierung am Quartier, den Lebensräumen und Wohnorten der Armen, Unterprivilegierten beziehungsweise proletarisierten Schichten der Bevölkerung sinnstiftend und ausschlaggebend, und es war der Blick immer auch gerichtet auf die zerstörerischen und verführerischen Wirkungen des Milieus, auf die fatalen Wirkungen von Arbeitslosigkeit, Ausbeutung, Kinderarbeit, beeinträchtigenden und gesundheitsschädlichen Wohnverhältnissen, Kriminalität und Prostitution. Folgerichtig wurde beim 1853 eingeführten „Elberfelder System“ die Stadt „in viele kleine Quartiere eingeteilt, denen jeweils ein ehrenamtlich tätiger Bürger als Armenpfleger vorstand“, und „sozialräumliche Kundigkeit“ (Böhnisch) war eine wichtige und wesentliche Voraussetzung wirksamer Armenpflege und Kinder- und Jugendfürsorge. Und nicht ohne Grund ist bis heute im zentralen Dienst der Kinder- und Jugendhilfe, dem Allgemeinen Sozialen Dienst (ASD), früher der Familienfürsorge, die sozialräumliche Zuständigkeit, daher auch Bezirkssozialarbeit, ein wesentliches und Struktur gebendes Organisationsprinzip.

Auch kann das Interesse an diesem Thema wohl nicht dadurch stimuliert worden sein, dass es hier um einen großen Richtungsstreit geht. Die konzeptionelle Orientierung am Sozialraum und die Aufforderung, dieser Grundlegung entsprechend zu arbeiten, sind nicht wirklich strittig. Die Beachtung und Aufmerksamkeit, die das Thema gegenwärtig erfährt, haben sicherlich damit zu tun, dass die Bausteine der Sozialraumorientierung – Sozialraumorientierung als methodisches Prinzip, Organisationsprinzip und auch als Finanzierungsprinzip – aufeinander bezogen und die Orientierung an Lebenswelt und Sozialraum, also an den sozialen und räumlichen Prägungen der Lebensverhältnisse von Kindern, Jugendlichen und Familien, zum wesentlichen Bezugspunkt werden sollen für

- die organisatorische Gestaltung (Zuschnitt und Ausstattung von Aufgabenbereichen),
- konzeptionelle Zielsetzungen und Schwerpunkte der Aufgabenwahrnehmung,

- methodische Verfahren und Arbeitsweisen sowie
- finanzielle Planungen der erforderlichen Haushaltsmittel und deren administrativen Abwicklung (zum Beispiel Sozialraumbudgets).

Klärungen und Definitionen

Die breite Zustimmung, die das Konzept der Sozialraumorientierung findet, so meinen einige, sei zu einem nicht geringen Teil der Diffusität und Ambiguität des Begriffes geschuldet. „Sozialraum“ diene als Containerbegriff, in den nahezu beliebig alles und jedes, somit auch beliebiges Tun, wenn es denn nur intelligent begründet und zugeordnet werde, eingepackt werden könne. Dieser Einwand ist nicht ganz von der Hand zu weisen. Dennoch: Es ist die Eigentümlichkeit aller Leitbegriffe – man denke nur an solche wie „Partizipation“, „Prävention“, „Alltagsorientierung“, „offensive Jugendhilfe“, „Integration statt Ausgrenzung“ oder an den von Ingrid Mielenz in den Achtzigerjahren geprägten Begriff der „Einmischung“² –, dass sie der Auslegung bedürfen. Solche Leitbegriffe sollen ja in erster Linie Wegweisungen und Grundorientierungen geben und sind von daher als strategische Begriffe im jeweiligen Verwendungszusammenhang dann noch zu konkretisieren und zu operationalisieren. Und so sind natürlich Differenzierungen nötig, um das Konstrukt des Sozialraumes vor allem mit Blick auf die damit jeweils gemeinten räumlich-sozialen Dimensionen genauer zu bestimmen. Zu differenzieren sind mindestens drei unterschiedliche Ebenen:

Einmal kann der Sozialraum als ein politisch und administrativ bestimmter Raum definiert werden. Hier kann es sich dann beispielsweise um eine ganze Stadt beziehungsweise Teilregionen dieser Stadt (Bezirke, Stadtteile) handeln. Erhoben und bewertet werden in diesem Zusammenhang zumeist objektive Daten zur Lebenssituation der Bewohnerinnen und Bewohner, die die sozialstrukturellen Lebensverhältnisse, die in einem Sozialraum gegebenen materiellen Existenzbedingungen, abbilden sollen.³

In einer weiteren Auslegung kann der Sozialraum als erlebter beziehungsweise erlebbarer Raum bestimmt werden. Hier fallen einem dann auch gleich die klassischen Beispiele, wie die „Zechensiedlungen“ im Ruhrgebiet, aber auch dörfliche Regionen – man denke zum Beispiel an die Marienthal-Studie von Marie Jahoda, Paul Lazarsfeld und Hans Zeisel von 1933⁴ –, ein, aber auch „soziale Brennpunkte“. Wenn die Sozialplanung solche Räume im Blick hat, wird denn auch häufiger vom Quartier oder vom soziokulturellen Milieu gesprochen, um damit den normativen, symbolischen und beziehungsweise oder psychosozialen Komponenten des Raumerlebens, den lokalen Traditionen und Lebensstilen im Sozialraumkonzept Beachtung und Gewicht zu geben. Die soziale Feinstruktur eines Sozialraumes spiegelt sich vorwiegend in den Praxiserfahrungen der in dem Sozialraum tätigen Akteurinnen und Akteure und in den Schwerpunkten ihrer Tätigkeiten. Ihr kann man sich unter Beteiligung dieser Akteurinnen und Akteure am besten annähern.

Schließlich kann der soziale Raum betrachtet werden als Moment und Teil des alltäglichen Lebens und der Alltagsbewältigung von Menschen, wobei dann hier zumeist der Begriff der Lebenswelt Ausgangspunkt einer sozialräumlichen Betrachtung ist. Hier geht es dann wesentlich um die „inneren Landkarten“, die „mind maps“, die Einstellungen und Verhalten von Menschen in sozialen Räumen mitbestimmen und durch die Verfasstheit von sozialen Räume mitbestimmt werden. Dabei gilt es zu berücksichtigen, dass die Lebenswelt der in dem Sozialraum lebenden Menschen oder bestimmter Zielgruppen nur zum Teil innerhalb des Sozialraumes verankert ist und ein anderer Teil ihrer Lebenswelt sich außerhalb dieses Sozialraumes befindet.

Eine sozialraumorientierte Jugendhilfe, die die genannten Dimensionen berücksichtigt und verbindet, kann

- mit dem sozialstrukturellen Blick die Frage nach dem Wo (wo konzentrieren sich vertikale und horizontale Disparitäten und entsprechende Jugendhilfebedarfe?),
- in einer quartiersbezogenen Perspektive die Frage nach dem Was (was macht die Besonderheit dieser Sozialräume aus?)

- und unter Berücksichtigung der lebensweltlichen Dimension die Frage nach dem Wie (wie können geeignete Problemlösungen und wirksame Angebote aussehen?) bearbeiten und lösen.

Dimensionen der Sozialraumorientierung

In der Praxis erfolgt, wie bereits angedeutet, eine sozialräumliche Ausrichtung der Kinder- und Jugendhilfe auf verschiedenen zumeist miteinander verbundenen konzeptionellen Ebenen.

Analyse und Erkenntnisgewinnung

Unter diesem Aspekt geht es wesentlich darum, die sozialstrukturellen Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und Familien zu untersuchen und danach zu fragen, welche soziale beziehungsweise sozialpädagogische Infrastruktur unter Berücksichtigung der bewohnerspezifischen Interessen und Bedürfnislagen erforderlich beziehungsweise bedarfsgerecht auszubauen und zu qualifizieren sind.⁵ Ausgehend von der Hypothese, dass sich in den verschiedenen Räumen einer Stadt beziehungsweise eines Kreises sehr unterschiedliche Konzentrationen von Problemlagen finden lassen, können damit eine sozialräumliche Prioritätensetzung und Ressourcenkonzentration ermöglicht, zum anderen aber auch eine höhere Adressatennähe erreicht werden. Eine regional- beziehungsweise sozialraumbezogene Betrachtungsweise eröffnet somit neue und produktive Perspektiven für die Kinder- und Jugendhilfe, da dieser Ansatz quer zu traditionellen und eingefahrenen Denkweisen, Trägerspezialisierungen und -konkurrenzen liegt und damit Chancen zur Vernetzung, zum Aufbau regionaler Verbundsysteme und flächendeckender Versorgungsstrukturen bietet. Zudem ergibt sich auch aus dem Sozialgesetzbuch Achtes Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) ein Auftrag zu sozialräumlich ausgerichtetem Handeln. Diese Aufforderung findet sich einmal als genereller Auftrag nach § 1 Abs. 3 Ziff. 4 SGB VIII, wonach Jugendhilfe „dazu beitragen [soll], positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“ Im Weiteren wird dieser Aspekt unter anderem in § 27 Abs. 2 SGB VIII (Einbezug des näheren sozialen

Umfeldes des Kindes oder Jugendlichen bei der Hilfe zur Erziehung im Einzelfall) beziehungsweise in § 80 Abs. 2 KJHG (Jugendhilfeplanung) konkretisiert, wo es unter anderem auch explizit um den Auftrag geht, Einrichtungen und Dienste so zu planen, dass „junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebensbereichen besonders gefördert werden.“

Die Untersuchung der Ausdifferenzierung beziehungsweise Spaltung sozialer Räume (Segregation), ihrer konkreten Erscheinungsformen und ihrer sozialisationsbestimmenden Auswirkungen ist vor allem im Rahmen der Jugendhilfeplanung (§ 80 SGB VIII) erprobt und entwickelt worden. Bei dieser Sichtweise geht es nun wesentlich darum, die sozialstrukturellen Lebensbedingungen der Menschen – in Sonderheit die von Kindern, Jugendlichen und Familien – zu untersuchen und danach zu fragen, welche soziale beziehungsweise sozialpädagogische Infrastruktur unter Berücksichtigung der bewohnerspezifischen Interessen und Bedürfnislagen erforderlich beziehungsweise bedarfsgerecht auszubauen und zu qualifizieren sind. Nun können sich jugendhilfespezifische Bedarfsdefinitionen mit einer entsprechenden Allokation von Ressourcen nicht allein auf sozialstrukturelle Analysen stützen. Und so hat auch Ulrich Bürger⁶ zu Recht die Komplexität des Themas Bedarf und Bedarfsermittlung betont. Er weist darauf hin, dass neben den sozialstrukturellen Bedingungen und Entwicklungen, unter denen sich die Erziehung in Familien vollzieht, hier auch jugendamtsspezifische Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse, politisch-fiskalische Einflussnahmen auf die Arbeit der Jugendämter, Wechselwirkungen zwischen allgemeinen und zielgruppenspezifischen, präventiven und krisenbezogenen sowie ambulanten und stationären Angeboten und Leistungen, Veränderungen in den Rechtsgrundlagen für Jugendhilfeleistungen und demographische Entwicklungen zu berücksichtigen sind. Dennoch belegen gleichzeitig vielfältige Erhebungen⁷ den enormen (zentralen) Einfluss sozialer Benachteiligungen auf die Aktivitäten der Jugendhilfe. So fand zum Beispiel Bürger, dass „ein erstaunlich starker Zusammenhang zwischen der Armutsbelastung in den Bundesländern (operationalisiert über die Merkmale Quote der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt, Bevölkerungsdichte in den Ländern, Arbeitslosenquote, Quote der Ein-Eltern-Familien) und dem jeweiligen Heimunterbringungsbedarf dieser Länder“⁸ besteht.

Handlungsorientierung

Ausgehend vom Konzept der „Lebensweltorientierung“⁹ und den älteren Konzepten der Gemeinwesenarbeit, ergeben sich schon Prinzipien und Zugangsweisen für eine sozialraumorientierte Handlungsstrategie, die den Aktivierungsgedanken anstelle des Betreuungsgedankens sowie das Anknüpfen an vorgefundene sozialräumlich verankerte Netzwerkstrukturen und Selbsthilfefähigkeiten der Adressatinnen und Adressaten in den Vordergrund stellt. Auch die erklärte Absicht, über politische Mobilisierungsstrategien zu einer Verbesserung der materiellen Situation der Bevölkerung in einem gegebenen Wohnquartier beizutragen und die infrastrukturelle Ausstattung zu verbessern, also die Einzelfallfixierung Sozialer Arbeit zu überwinden, gehört zu den in den neueren Konzepten wieder aufgegriffenen Ansatzpunkten der traditionellen Gemeinwesenarbeit.¹⁰ Damit werden die subjektiven und kollektiven Lebenswelten der Menschen als wesentlicher Bezugspunkt für sozialpädagogische und sozialplanerische Aktivitäten in den Regionen einer Stadt oder einer Gemeinde ausgewiesen, und die lokalen Milieus der ökonomischen, kulturellen und politischen Betätigung und Problembearbeitung werden gekannt und respektiert und der zentrale Ausgangspunkt für tragfähige Unterstützungen und Konfliktbearbeitung im Quartier (Milieu, Lebenswelt). „Neue Formen von Handlungskompetenz zwischen institutionell gestütztem, fachlich ausgewiesenem Wissen und Alltagskontexten der AdressatInnen, zwischen Strukturiertheit und strukturierter Offenheit, zwischen Distanz und Nähe werden ausgehandelt.“¹¹

Die Ausdifferenzierung beziehungsweise Spaltung sozialer Räume entlang den genannten Deprivationsdimensionen kann sich in ihren konkreten Erscheinungsformen und damit ihren sozialisationsbestimmenden Auswirkungen sehr unterschiedlich darstellen. Deshalb bedarf es genauerer Untersuchungen, wie sich jeweils im Konkreten die sozialen Milieus beziehungsweise Quartierstypen mit Blick auf die zentralen Zielgruppen der Kinder- und Jugendhilfe präsentieren.

Lassen sich die sozialstatistischen Lebensverhältnisse über die Ermittlung und Interpretation von Sozialstrukturdaten analysieren, so können die Zusammenhänge von spezifischen Auswirkungen und Prägungen des jeweiligen Nahraumes, des Quar-

tiertes, und subjektiven Vorstellungen, Orientierungen und Perspektiven sowie lokalen Traditionen und Lebensstilen nur über differenzierte qualitative Studien erfasst werden. Die in diesem Zusammenhang bedeutsame Frage nach dem Zusammenhang von objektiven Problemlagen (etwa durch Indikatoren ermittelt), Selbsthilfepotenzialen und der Notwendigkeit kompensatorischer Sozial- und Dienstleistungen kann erst durch differenzierte Sozialraumanalysen beantwortet werden. Das heißt, dass es keinen nur quantitativ zu bestimmenden Bedarf an bestimmten sozialen Dienstleistungen in bestimmten Regionen gibt, sondern dass dieser Bedarf selbst abhängig ist von vorgängigen Definitionen des Leistungsanspruches, der Erwartungen, des Selbsthilfepotenzials und Ähnlichem. In diesem Zusammenhang bestimmt sich die Partizipation Betroffener an Planung nicht nur als Demokratieangebot, sondern auch als notwendige Voraussetzung bedarfsgerechter Leistungserbringung.

Wenn also bei der Bestimmung sozial benachteiligter Stadtteile (oder von sozialen Brennpunkten) zumeist – und dies auch zu Recht – auf sozialstatistische Kennzahlen über Arbeitslosigkeit, Sozialhilfebedürftigkeit, ausländische Bevölkerung und so weiter zurückgegriffen wird, so sollte nicht übersehen werden, dass die Beurteilung des Quartieres durch seine Bewohnerinnen und Bewohner und damit die Wahrnehmung der Lebensqualität, die dieser Raum für seine Nutzerinnen und Nutzer bietet, vielfältig sein kann. Mit dem Hinweis auf die soziokulturellen Muster der Lebensbewältigung kommt das Milieu (das Quartier) als Grenze beziehungsweise Ressource der Lebensbewältigung, als Beeinträchtigung wie auch als Chance zur Existenzsicherung, des sozialen Austausches und der Teilhabe an sozialen Angeboten und Institutionen in den Blick. So haben Rolf Keim und Rainer Neef¹² im Rahmen einer Lokaluntersuchung in einem so genannten Problemstadtteil Personen und Haushalte vorgefunden, die in weitestgehender Übereinstimmung mit den Regeln und der Orientierung der Mehrheitsgesellschaft ihre Erwerbs- und Sozialbeziehungen innerhalb und außerhalb des Quartieres organisieren („die Stablen“), daneben aber auch „marginalisierte“ und „prekäre“ Bewohner (Bewohnerhaushalte), denen die Wohnsituation, das Milieu, das Quartier, wenig hilfreich ist, eher zusätzliche Belastungen, Bedrohungen und Beeinträchtigungen bringt. Konstatiert wird somit eine Gleichzeitigkeit von unterstützenden und benachteiligenden

Dimensionen der Lebensbewältigung für die jeweiligen Bewohnergruppen. Wenn also in neueren Beiträgen über die sich verschärfenden Problemkonstellationen in den Städten¹⁵ von sich verschärfenden Segregationsprozessen und den hiermit verknüpften psychosozialen Folgen – Resignation, Apathie, Aggression, Vandalismus – berichtet, von „überforderten Nachbarschaften“¹⁴ gesprochen wird, geht es in diesen Zusammenhängen nicht nur um materielle Deprivationen (zum Beispiel Arbeitslosigkeit, Abhängigkeit von Transfereinkommen), sondern auch um die vermuteten, unterstellten beziehungsweise herausgearbeiteten Zusammenbrüche der „sozialen Netzwerke“ und sozialen Milieus, um den Verlust von Ressourcen und Kompensationsmöglichkeiten in sozialen Nahräumen.

Organisation

Unter Berücksichtigung der aktuellen Diskussion um die Sozialraumorientierung geht es hier nun darum, die Angemessenheit der räumlichen Gliederung und der regionalen Zuständigkeiten des Jugendamtes und der dort tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu überprüfen und gegebenenfalls neu auszugestalten. In einer weiter gehenden Perspektive werden aber auch die Leistungen der freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe in diesen Organisationsentwicklungsprozess einbezogen. Auch diese sind gefordert, ihr Angebotsprofil unter den Aspekten der Dezentralisierung, der Entspezialisierung und der Flexibilität auf den Prüfstand zu stellen. Die fachliche Perspektive der Sozialraumorientierung und der inhaltlichen Verzahnung verschiedener Hilfeangebote muss sich in einer entsprechenden Kooperationsstruktur zwischen den Einrichtungen beziehungsweise Trägern widerspiegeln. Neben der Kooperation im Einzelfall und anderen Kooperationsbezügen zwischen dem Jugendamt und einem einzelnen freien Träger stellen insbesondere trägerübergreifende Arbeitsgemeinschaften (nach § 78 SGB VIII) eine wichtige Form der Zusammenarbeit dar. Am breitesten diskutiert und zwischenzeitlich auch erprobt wurde die sozialräumliche Ausrichtung im Feld der Hilfen zur Erziehung (§§ 33, 27 ff. SGB VIII). Ziel ist es hier, Spezialisierungen und Separierungen einzelner Hilfeformen aufzubrechen und diese wieder zusammenzuführen. Damit soll die Möglichkeit eröffnet werden, alle ambulanten und teilstationären (zum Teil auch stationären) Hilfen für Kinder, Jugendliche und Familien an

einem Ort und flexibel zu erbringen, Übergänge zwischen Hilfenformen abzufedern, Trägerwechsel und Abbrüche zu vermeiden.¹⁵ Diskutiert und praktiziert wird dieser Ansatz aber auch im Feld der Jugendarbeit¹⁶ und in der Kindertagesbetreuung¹⁷.

In einem solchen Konzept könnten freie Träger auch einen regionalen Versorgungsauftrag übernehmen und insofern regionaler Dreh- und Angelpunkt für die familienbezogenen Hilfen sein. Dabei dürfen aber individuelle Rechtsansprüche, Träger- und Angebotspluralität und das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten nicht ausgehebelt werden.¹⁸

Steuerung

Hier geht es vor allem um die vorgefundenen Strukturen der Finanzierung der sozialpädagogischen Leistungen (Fall- beziehungsweise Einrichtungsfinanzierung). Unter einer sozialräumlichen Perspektive sollen diese in Richtung einer sozialraumbezogenen Infrastrukturförderung und der Entwicklung von präventiven Hilfen weiterentwickelt werden. Dies schließt auch die Entwicklung entsprechender flexibler Finanzierungsformen bis hin zur kooperativen Leistungssteuerung über Sozialraumbudgets ein. Unter den Gesichtspunkten einer bedarfs- und nachfrageorientierten Ausrichtung der Jugendhilfe, der Sicherung der Flexibilität angesichts starker demographischer und sozialer Veränderungen und in Beachtung des Zieles der regionalen Angleichung der Lebensbedingungen kann eine Steuerung der Finanzmittel unter Berücksichtigung der Ergebnisse der Sozialraumanalysen für mehr Verteilungsgerechtigkeit sorgen. Dies soll darauf hinweisen, dass heute im Regelfall der faktische Ressourcenverbrauch (in den einzelnen Regionen) nicht allein von objektiven Nachfragefaktoren beeinflusst wird, sondern auch von spezifischen Leitbildern, Traditionen und Orientierungen. Eine solche Ressourcensteuerung kann erfolgen über

- eine Budgetierung der Ausgaben der Jugendhilfe auf der Basis kleinräumiger Indikatoren,
- eine regionale Ausweisung der kommunalen Mittel für Aufgaben der Jugendhilfe und eine Flexibilisierung ihrer Steuerung,

- die Steuerung der jeweiligen Sozialraumbudgets durch regional zuständige Gruppen (zum Beispiel ASD-Teams).

Es gibt bislang noch keine empirisch gesicherten Erkenntnisse darüber, in welcher Weise und in welchem Umfang von Sozialraumbudgets fachlich qualifizierte Umsteuerungen – von stationär zu ambulant, von milieufernen zu milieunahen Hilfen – ausgelöst beziehungsweise zumindest unterstützt werden konnten.¹⁹ Die bislang gewonnenen praktischen Erfahrungen²⁰ sind bezüglich ihrer längerfristigen (positiven beziehungsweise negativen) Effekte noch nicht verallgemeinerbar (Modellimplementation). Hier werden noch in verstärktem Maße Evaluationen und Wirkungsanalysen erforderlich sein. Heute fehlt es uns noch an empirisch gesättigtem Wissen, an Machbarkeitsstudien. Diese müssen initiiert, begleitet, unterstützt und gefördert werden, bevor plausible Empfehlungen abgegeben und damit auch bestimmte Konzepte mit Überzeugung popularisiert und vertreten werden können. Im Umkehrschluss heißt das aber auch: Es darf im Moment keine dogmatischen Verkürzungen und Rechthaberei geben. Die Diskussion muss mit maximaler Offenheit gegenüber den unterschiedlichen Varianten und Spielarten von Sozialraumbudgets geführt werden, und zwar so lange, bis sich das beste und leistungsfähigste Konzept herauskristallisiert.

Erfahrungen und Ernüchterungen

Das Konzept der Sozialraumorientierung leuchtet ein, scheint produktiv und vernünftig. Dennoch gibt es aber viel Skepsis, viel Widerstand und erst wenige Beispiele für eine erfolgreiche und gelingende Praxis. Dies mag damit zusammenhängen, dass die Diskussion um die Sozialraumorientierung in eine Zeit fällt, in der auch der Umbau des Sozialstaates zur Debatte steht. Dabei geraten fiskalische Überlegungen einer deutlichen Kostenreduzierung immer wieder in Konkurrenz mit Forderungen nach Ausbau und Verbesserung der Leistungen. Qualitätssteigerung bei gleichzeitiger Kosteneinsparung, dies sind die ökonomisch und politisch widersprüchlichen Zielsetzungen dieses Programmes einer Modernisierung kommunaler Sozialpolitik. Konzepte der sozialräumlichen Planung, Entwicklung und gegebenenfalls auch Umorganisation geraten damit automatisch in den Sog dieser Widersprüche: Soll nur gut argumentiert gespart,

das heißt Ausstattung, Personal und Leistung reduziert werden, oder sollen bessere Leistungen für Bürgerinnen und Bürger, für Jungen und Mädchen, junge Menschen und ihre Familien erbracht werden? Unabhängig von diesen aktuellen sozialpolitischen Debatten lassen sich aber auch prinzipielle Barrieren benennen, die einer umstandslosen Umsetzung von Prinzipien der Sozialraumorientierung in den Alltag der pädagogischen Arbeit entgegenstehen und die es zu berücksichtigen gilt.

Individualisierung

Fakt ist, dass die soziale Sicherung in Deutschland seit der Bismarck'schen Gesetzgebung eine Tendenz zur Individualisierung aufweist. Der Einzelne ist Anspruchnehmer in den Bereichen der Sozialversicherungen und auch im Bereich der sozialen Fürsorge (BSHG und KJHG). Rechtsansprüche sind personengebunden, und das heißt, dass der Sozialraum nicht primärer Adressat lokaler und überregionaler Sozialpolitik ist. Personen und Haushaltsgemeinschaften haben einklagbare Rechtsansprüche, nicht aber Kollektive im Sinne von Initiativen, Arbeitsgemeinschaften oder regionalen Zusammenschlüssen, obschon in vielen Fällen kollektive Förderungen (auch mit Präventivcharakter) oftmals kostengünstiger und sachorientierter sein können. Individualisierung verrechtlicht und konkretisiert Ansprüche sozialer Leistungen für den einzelnen Leistungsberechtigten, Zusammenhänge kollektiver Art geraten hier jedoch aus dem Blick.

Monetarisierung

In unseren sozialen Leistungsstrukturen gibt es eine klare Tendenz hin zu Geldleistungen (statt Sachleistungen). Diese Monetarisierung hat natürlich für den Einzelnen den Vorteil, individuelle Bedürfnisse über das Medium Geld befriedigen zu können (finanzielle Transfers sind besser als Suppenküchen und Wärmestuben!). Angesichts knapper öffentlicher Kassen lässt sich allerdings nicht beides, Geldleistungen und soziale Infrastruktur, in hinreichendem Maße finanzieren. Beispiel ist die Diskussion um Art und Umfang von öffentlichen Leistungen für Familien. Dieses Geld kommt einzelnen Familien zugute, fehlt aber im Ergebnis beim Ausbau der sozialen Infrastruktur, etwa bei Kindertageseinrichtungen, Krippe oder Hort. In der

monetären Logik obliegt es dann also den Familien, ihre Kinderbetreuung zu bezahlen, anstatt durch die öffentliche Hand eine familienfreundliche Versorgungsstruktur mit kollektiven Mitteln auszubauen. Entscheidend ist hier, wo die Politik ihre Prioritäten setzt. Es zeigt sich aber auch in anderen Bereichen ein klarer Trend zur Monetarisierung, wie etwa im sozialen Wohnungsbau, der auf Kosten individueller Wohngeldzahlungen deutlich zurückgegangen ist.

Erkennbar ist also eine Entwicklung, die sich von der sozialraumorientierten Ressourcenbündelung entfernt und hingeht zur Stärkung des Einzelnen, der in die Lage versetzt werden soll, die Inanspruchnahme sozialer Leistungen selbst zu entscheiden und zu finanzieren. Der Vorteil für den Leistungsempfänger ist hier wiederum ein Autonomiegewinn, gleichzeitig aber wird eine sozialräumliche Planungsperspektive durch die Reduzierung kollektiv verwendbarer Leistungen deutlich beschnitten.

Marktorientierung

Hinzu kommt auch eine Entwicklung der Sozialpolitik und Sozialarbeit in den letzten zwanzig Jahren, die sich mit dem Begriff der Marktorientierung beschreiben lässt. Ein gutes Beispiel ist hier die Pflegeversicherung, die in hohem Maße auf Marktorientierung setzt und durch individuelle Ansprüche den Leistungsberechtigten als Kunden, der auf einem großen Anbietermarkt seine Leistungen aussuchen kann, stärkt. Es gibt eine Vielfalt der Anbieter, was einerseits zu einer tatsächlichen Anwendung des individuellen Wunsch- und Wahlrechtes führt. Andererseits aber führt dies in einer Region auch zu einer Zersplitterung beziehungsweise Absplitterung der sozialen Leistungen, wenn etwa bestimmte Anbieter nur bestimmte Segmente vorhalten. Durch die Marktorientierung werden schon vorhandene Anbieterkonkurrenzen angeheizt mit der Folge, dass sich Organisationsegoismen verstärken, Abgrenzungen gepflegt werden und ein unverbindliches Nebeneinander die Regel ist. Dies bedeutet also ein Ansteigen von Konkurrenzen (statt Kooperationen), eine Einschränkung der Planung der Angebotsstruktur und schließlich auch eine Reduzierung von weniger profitablen Angeboten im Rahmen der sozialen Leistungssysteme. Insofern besteht die Gefahr, dass das zuneh-

mend praktizierte Marktmodell und das für soziale Leistungen ursprünglich gedachte Versorgungsmodell nicht mehr kompatibel sind.

Ausdifferenzierung und Spezialisierung der Sozialen Dienste

Es ist sicher als Fortschritt in der Entwicklung der Sozialen Arbeit zu bewerten, dass nicht mehr der klassische „Allround-Sozialarbeiter“ das Berufsbild bestimmt, sondern es durch Spezifizierung und Qualifizierung fachlich sehr weite Differenzierungen in den Berufsbildern gibt. Dies bedeutet ein hohes Maß an Fachlichkeit, bezogen auf spezifische Problemkonstellationen, kann aber auch einen Verlust von lebensweltlicher und regionaler beziehungsweise sozialräumlicher Kompetenz bedeuten. Die Fachkraft fühlt sich demnach nicht für einen Sozialraum zuständig, sondern für ein bestimmtes Problem. Spezialisierung und Ausdifferenzierung bedeuten auch, dass für eine sozialräumliche Arbeit in einer Region beziehungsweise einem Stadtteil eine Vielzahl faktisch beteiligter Akteurinnen und Akteure berücksichtigt werden muss, wenn wichtige Netzwerke und Kooperationen aufgebaut werden. Aus der Sicht der Kunden (Empfängerinnen und Empfänger sozialer [Beratungs]leistung) mit komplexen Problembelastungen erschwert diese Form der besonderen Fachlichkeit – die auch in der Vielschichtigkeit der Zuständigkeiten von Einrichtungen Ausdruck findet – die faktische Nutzung der Leistungen. Das heißt, die institutionen- und leistungsgebundene Perspektive überlagert oftmals die sozialräumliche beziehungsweise lebensweltliche Perspektive, weil sie immer nur einen Ausschnitt der Lebenswelten ihrer Zielgruppen einfängt.

Professionalisierung

Schließlich ist auch die Professionalisierung ein Faktor, der die Anschlussfähigkeit an den Sozialraum erschwert. Durch Professionalisierungen werden die Schnittstellen zur Lebenswelt ausgedünnt, und Kooperation und Vernetzung finden vielfach nur noch auf der Ebene der Profis statt. Ehrenamtlichkeit und Selbsthilfe – eben das, was mit dem Stichwort „Bürgergesellschaft“ gemeint ist – finden nur in geringem Maße Berücksichtigung in der Planung und Umsetzung von professioneller Sozialer Arbeit, und die Frage, inwieweit lebensweltliche Ressourcen eingebunden werden können, bleibt nicht selten un-

bearbeitet. Dies erklärt sich nicht nur durch grundsätzliche Aspekte, wie etwa Handlungsmotive und -logiken, es spielen auch ganz pragmatische Faktoren, wie etwa unterschiedliche Zeitphasen des Engagements als Kooperationsbarrieren, eine Rolle. Gefordert ist, im Sinne konkreter Problemlösungen andere Denk- und Handlungsmuster zu entwickeln, um in einem betreffenden Quartier vorhandene Ressourcen zu aktivieren. Diese kreative Flexibilität wird in erster Linie von den professionellen Anbietern verlangt, um damit lokale Strukturen und Aktivitäten nutzbar zu machen.²¹

Institutionenlogiken

Organisationen (Institutionen) folgen ihren jeweils eigenen Logiken und Zielsetzungen. Es ist also nicht immer einfach, etwa im Rahmen von Stadtteilkonferenzen die Karten auf den Tisch zu legen und Aufgaben oder Angebote zwischen unterschiedlichen Anbietern im Sinne einer optimalen Umsetzung aufzuteilen. Häufig erschweren oder behindern demnach verband- und ressortspezifische Zuständigkeiten und Abgrenzungen eine Zusammenarbeit bei stadtteilorientierten Aktivitäten. Kooperationen innerhalb des Jugendhilfesystems (zum Beispiel Kindertageseinrichtungen und Hilfen zur Erziehung) und interdisziplinäre Zusammenarbeit (zum Beispiel Jugendhilfe und Schule, Jugendhilfe und Psychiatrie) müssen aber konzeptionell entwickelt und in die Praxis umgesetzt werden, wenn eine Sozialraumorientierung gelingen soll.

Fazit

Eine sozialraumorientierte Planung und Entwicklung der Jugendhilfe ist ein anspruchsvoller und komplexer Prozess, aber besser und wirkungsvoller kann gute Jugendhilfe zurzeit nicht gestaltet werden. Zusammenfassend lassen sich nochmals drei Veränderungen benennen, die durch eine sozialräumliche Orientierung herausgefordert werden:

- Grundlage wird eine andere „Philosophie“ des Verstehens von Menschen, ihrer Entwicklungen und Lebensweisen, die sich in professionellen Haltungen, methodischer Kompetenz und gesellschaftspolitischen Ausrichtungen niederschlägt.

- Erforderlich sind andere Organisations- und Handlungskonzepte, die von einem Raum- und Ressourcenbezug ausgehen statt von einem Problem- und Expertenbezug.
- Notwendig ist eine andere „Geschäftsgrundlage“, die statt der Versorgung von Notfällen eine Entwicklung von Lebenswelt und -räumen bewertet und bezahlt.

Insgesamt wird die Kinder- und Jugendhilfe gefordert, ihre Leistungen und Beiträge selbstbewusst in die Entwicklung städtischer Gemeinwesen einzubringen. Dabei muss sie darauf bestehen, dass Kinder und Jugendliche nicht vorrangig als „Problemgruppen“ gesehen werden, sondern dass die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe als ein Feld der Standort-sicherung und Zukunftsgestaltung begriffen werden. Nun fällt es den Fachleuten der Sozialen Arbeit aus guten Gründen schwer, vollmundig solche politischen Parolen wie „Standort-sicherung“ und „Zukunftsgestaltung“ zu bedienen. Es muss aber trotzdem gelingen, sich in die politischen Diskurse über die Zukunftsgestaltung unserer Gesellschaft einzumischen und nicht abgedrängt zu werden in die Rolle der zwar kompetenten, aber auch immer etwas lästigen „Problembewältiger“.

Im Ergebnis lässt sich festhalten: Das Konzept einer sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe, das die genannten Dimensionen – Sozialstruktur, Milieu, Lebenswelt – berücksichtigt, stellt ein sinnvolles und geeignetes Konzept dar, um unterschiedliche Arbeitsansätze aus der Kinder- und Jugendhilfe zu verbinden. In dem Bezug auf den Sozialraum, das Quartier, die Lebenswelt von Kindern, Jugendlichen und Familien ergibt sich das Gemeinsame, die Schnittmenge, der Begegnungsraum der unterschiedlichen Einrichtungen, Angebote und Dienste. Diese verschränkte Sichtweise, die objektive Belastungsfaktoren und subjektive Be- und Verarbeitungspotenziale berücksichtigt, macht es überhaupt erst möglich, dem Problem sozialer Benachteiligungen unter sozialräumlicher Perspektive mit einem Konzept der sozialen Entwicklung (Empowerment) zu begegnen. Denn so sehr sich auch politische, gesellschaftliche und ökonomische Großwetterlagen dem kommunalplanerischen wie auch dem sozialarbeiterischen Zugriff entziehen, bestehen doch Chancen und Gestaltungsmöglichkeiten mit Blick auf die Stabilisierung, die Rekonstruktion und die Aktivierung sozialer Milieus

(Milieuarbeit). Da es hier auf den subjektiven Faktor und die Verfasstheit und die Belastbarkeit der sozialen Beziehungen, in denen Menschen ihren Alltag gestalten, ankommt, hat Sozialarbeit, insbesondere in der Form stadtteilbezogener Sozialarbeit und Beratung²², hier ihren Wirkungsbereich. Wenn nun die Verbesserung der Existenzsicherung, die Aufwertung des Stadtteiles als Ort des Wohnens und des sozialen Austausches und die sozialräumlich erleichterte Teilhabe an sozialer Infrastruktur in den Gestaltungs- und Wirkungsbereich kommunaler Sozialpolitik und einer hierauf bezogenen Kinder- und Jugendhilfe gehören, dann eröffnen sich damit auch realistische Chancen zur Revitalisierung sozial benachteiligter Regionen.

Anmerkungen

- 1
C. Wolfgang Müller (1985) (Hrsg.). Einführung in die soziale Arbeit (S. 18). Weinheim/Basel.
- 2
Ingrid Mielenz (1981). Die Strategien der Einmischung. Soziale Arbeit zwischen Selbsthilfe und Politik. Neue Praxis, Sonderheft 6, 57 ff.
- 3
Im Zusammenhang mit dieser Herangehensweise könnte es hilfreich sein, wenn wir hier statt von Sozialräumen von „Sozialbezirken“ sprechen, um damit deutlich zu machen, dass es hier um Räume geht, die durch politische und administrative Zuständigkeiten und Organisationseinheiten bestimmt und verwaltet werden.
- 4
Marie Jahoda, Paul F. Lazarsfeld & Hans Zeisel (1975, urspr. 1933). Die Arbeitslosen von Marienthal. Ein soziographischer Versuch über die Wirkungen langanhaltender Arbeitslosigkeit. Frankfurt am Main.
- 5
Vgl. Erwin Jordan (2000). Sozialraum und Jugendhilfeplanung. In E. Jordan & R. Schone (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung (S. 331–388). Münster.
- 6
Ulrich Bürger (1998). Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen – Forschungsergebnisse und fachpolitische Konsequenzen. Forum Erziehungshilfen, 4, 203–213; Ulrich Bürger (1999). Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen. In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Soziale Praxis, 20.
- 7
Vgl. Anne Ames & Ulrich Bürger (1997). Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme von Heimerziehung. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins 12, 373–379; Ulrich Bürger (1998), a.a.O., S. 203–213; Ulrich Bürger (1999), a.a.O., S. 9 ff.; Erwin Jordan (1999). Ressourcensteuerung auf der Basis von Sozialstruktur- und Leistungsindikatoren. In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Soziale Praxis, 20, 62–72; Manfred Stankat (1999). Wie kommt ein Jugendamt zu Sozialraumbudgets? In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Soziale Praxis, 20, 73–81; Jens Pothmann (2001). Vorschlag zur Typisierung von Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen im Rahmen des Berichtswesens zu den Hilfen zur Erziehung. Dortmund (Manuskript).
- 8
Anne Ames & Ulrich Bürger (1997), a.a.O., S. 377.
- 9
Bundesministerium für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit (1990) (Hrsg.). Achter Jugendbericht. Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe. Bonn; Hans Thiersch (1992). Lebensweltorientierte Soziale Arbeit. Aufgaben der Praxis im sozialen Wandel. Weinheim/München.
- 10
Wolfgang Hinte, Maria Lüttringhaus & Dieter Oelschlägel (2001). Grundlagen und Standards der Gemeinwesenarbeit. Münster.
- 11
Hans Thiersch (1992), a.a.O., S. 21 f.
- 12
Rolf Keim & Rainer Neef (2000). Ressourcen für das Leben im Problemquartier. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 10/11, 30–39.

- 13
Vgl. Monika Alisch & Jens S. Dangschat (1993). Die solidarische Stadt. Ursachen von Armut und Strategien für einen sozialen Ausgleich. Darmstadt; Hartmut Häußermann (2000). Die Krise der „sozialen Stadt“. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 10/11, 13–21.
- 14
Manfred Neuhöfer (1998). Überforderte Nachbarschaften. Eine Analyse von Siedlungen des sozialen Wohnungsbaus und die Wohnsituation von Migranten. Aus Politik und Zeitgeschichte, Beilage zur Wochenzeitung „Das Parlament“, B 49, 35–45.
- 15
Vgl. Theo Boomgaarden (2001) (Hrsg.). Flexible Erziehungshilfen im Sozialraum – Theoretische Grundlagen und praktische Erfahrungen. Münster; Frank Früchtel u.a. (2001) (Hrsg.). Umbau der Erziehungshilfe. Weinheim/München; Josef Koch & Stefan Lenz (1999) (Hrsg.). Auf dem Weg zu einer integrierten und sozialräumlichen Kinder- und Jugendhilfe. Frankfurt am Main.
- 16
Vgl. Ulrich Deinet & Richard Krisch (2002). Der sozialräumliche Blick in der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung. Opladen.
- 17
Vgl. Renate Thiersch (2000). Wie, was, wo, wann und mit wem? – Sozialraumanalyse konkret. Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, 5, 10–18; Renate Thiersch & Hans Thiersch (2000). Sozialraumorientierung und Stadtteilbezug. Alte und neue Herausforderungen für Kindertageseinrichtungen. Theorie und Praxis der Sozialpädagogik, 5, 4–9.
- 18
Vgl. Johannes Münder (2001). Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im SOS-Kinderdorf e.V., Außer der Reihe, Materialien 1. München.
- 19
Ulrich Bürger (2001). Die Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Hilfen zur Erziehung. NDV, 11, 358 ff.
- 20
Vgl. Frank Früchtel u.a. (2001), a.a.O.
- 21
Solchen und ähnlichen Forderungen versuchen neue Ansätze etwa im angloamerikanischen Raum oder in Holland und Skandinavien Rechnung zu tragen. Hier wird sehr viel stärker darauf gesetzt, ein Problem nicht primär mit professionellen Lösungen zu bearbeiten, sondern über sogenannte „Homefinders“ oder „Ressourcenfinders“ auszuloten, welche lebensweltlichen Lösungsperspektiven gemeinsam mit der Nachbarschaft entwickelt werden können. Dies ist auch in den genannten Ländern noch die Ausnahme von der Regel, aber als Entwicklungsgrundlage durchaus auch in Deutschland ausbaubar.
- 22
Wolfgang Hinte, Gerd Litges & Werner Springer (1999). Vom Fall zum Feld. Berlin.

Akzeptanzsehnsüchte und Bildungsansprüche der deutschen Jugendhilfe(n)

Auf die Frage, was geblieben ist von den Jugendhilfeeferungen der DDR, antworteten zehn Jahre nach der deutschen Wiedervereinigung Fachkräfte der Jugendhilfe, die heute wie damals in diesem Handlungsfeld tätig waren beziehungsweise tätig sind, mit den meisten Nennungen¹: „unzureichende gesellschaftliche Lobby, bleibende gesellschaftliche wie politische Randstellung, auch in der Verwaltung“. Ist diese Antwort einer den in der Jugendhilfe tätigen Berufsgruppen nachgesagten Larmoyanz geschuldet, oder wird die Realität nicht adäquat widerspiegelt? Die Frage stellt sich, weil weiter benannt wurden:

- „Weitestgehend politische Ignoranz der hinter der Erscheinungsebene liegenden strukturellen Probleme, zugleich, wenn überhaupt, Alibi-Verlautbarungen des Staates, die nicht substanziell handlungsrelevant werden“,
- „Jugendhilfe als soziale Feuerwehr“,
- „Berufsgruppe, die mit geringem personellen und finanziellen Aufwand möglichst lautlos die weitestgehend gesellschaftlich verursachten Probleme lösen soll, wobei die Nähe zur Klientel diese Berufsgruppe selbst verdächtig macht und zu deren Geringschätzung auf der sozialen Leiter beiträgt“.

Wie ist es zu erklären, dass Jugendhilfe im deutsch-deutschen Vergleich aus der Sicht der oben genannten Befragten so ungebrochen als gesellschaftlich randständig wahrgenommen wird? Wieso ist der Jugendhilfebereich in beiden Gesellschaftsmodellen, deren Jugendhilfekonzepte sich grundlegend unterscheiden, gleichermaßen unter Legitimationsdruck? Ist der gegenwärtige jugendhilfepolitische Vorstoß in der bildungspolitischen Debatte

eine aussichtsreiche Strategie zu mehr politischer wie gesellschaftlicher Akzeptanz?

Die Erfahrungen der DDR-Jugendhilfe waren, nachdem nicht selten beinahe schon ritualisierte negative Pauschalurteile gefällt wurden, in ihrer Differenziertheit nur selten von Interesse. Selbst die Erfahrungen zur institutionalisierten Kleinkind- (Krippe) beziehungsweise Vorschulkind- (Kindergarten) und außerschulischen Schülerbetreuung (Hort) waren es bisher kaum wert, analysiert zu werden, eher werden Erfahrungen aus Frankreich und den skandinavischen Ländern herangezogen.

Erwin Jordan fragte, die rasante Eigendynamik der Wiedervereinigung vom Februar/März 1990 aufnehmend, in seinem Vorwort zur Publikation „Jugendhilfe in der DDR. Perspektiven einer Jugendhilfe in Deutschland“ im Juni 1990, was denn nun im intensiv geführten Dialog voneinander gelernt werden könne.² Der Gedanke, dass das Kinder- und Jugendhilfegesetz nicht als „Kopiervorlage“ schlechthin angesehen werden kann, fand bei den allermeisten Eins-zu-eins-Transformateuren von im altbundesrepublikanischen Milieu gewachsenen Ideen, Positionen und Konzepten so gut wie keine Berücksichtigung. Es scheint denen, die zuvor in den eigenen Reihen durchaus kritisch und mitunter auch glühende Verfechter des lebensweltlichen Ansatzes waren, dann doch schwer gefallen zu sein, eben diesen Ansatz und die entsprechende Handlungsmaxime in der Berater- und Lehrerfunktion umzusetzen. Nicht wenige von ihnen gelangten in Schlüsselpositionen der Jugendhilfe beziehungsweise der Sozialen Arbeit in Einrichtungen, Verbänden, Organisationen und Hochschulen der neuen Bundesländer.

Es gibt bei der Aufarbeitung der Jugendhilfe in der DDR-Zeit Schwierigkeiten im Sprachgebrauch, die manche von vornherein davon abhalten, sich mit dieser Zeit zu befassen, oder aber dazu führen, Zeitdokumente und Quellen (abschätzig) zur Seite zu legen beziehungsweise zu oberflächlich-äußeren Urteilen zu gelangen. Nicht nur die Zeitgebundenheit der Sprache, sondern auch ihre politische Gebundenheit verschließen sich nicht wenigen beziehungsweise lassen von vornherein negative Bilder aufkommen.

Was nun generell die Übertragbarkeit von in der DDR gesammelten Erfahrungen in der Jugendhilfe in die jetzige Zeit anbelangt, so trifft auch hier zu, was sich für die historische Entwicklung überhaupt sagen lässt: Die konzeptionelle Anlage der Sozialen Arbeit einer Gesellschaft lässt sich letztlich nur aus den jeweiligen weltanschaulich-philosophischen oder religiösen Überzeugungen und damit aus bestimmten Menschenbildern sowie dem jeweiligen Gesellschaftsverständnis erklären. Die Soziale Arbeit ist quasi ein Spiegelbild der jeweiligen gesellschaftlichen Verhältnisse. Von diesen hängt ab, ob, inwieweit und schließlich mit welcher Zielsetzung für wen soziales Engagement oder Soziale Arbeit ermöglicht beziehungsweise vorgehalten werden.

Einzelne Erfahrungen aus der Jugendhilfearbeit in der DDR können den fachlichen Disput von heute durchaus nähren. Das setzt allerdings die Erfassung ihres Sinngehaltes und ihrer Funktion in der jeweiligen Zeit voraus. Dieser Aspekt ist deshalb wichtig, weil ohne ihn die unterschiedlichen Entwicklungsverläufe in dieser Gesellschaft unbeachtet bleiben und von der DDR gesprochen wird.

Jugendhilfeentwicklung in der DDR

Mitte der 1960er-Jahre kam es zu einer Zäsur in der Jugendhilfearbeit: Vor dem Hintergrund eines nunmehr (konsequent) auf den „Aufbau des Sozialismus“ gerichteten Gesellschaftskonzeptes wurden das Bildungsgesetz (1965) und das Familiengesetzbuch (1965) verabschiedet, was wiederum Konsequenzen für die Jugendhilfe hatte. Diese fanden ihren Ausdruck in der Jugendhilfeverordnung von 1966.³ Die tragende Idee dieses Gesellschaftskonzeptes war – ganz im Sinne des marxistischen Ansatzes von Basis und Überbau –, dass mit erwarteten verbesserten ökonomischen Ressourcen in dieser neuen Epoche der gesellschaftlichen Entwicklung einerseits verbesserte gesellschaftliche Bedingungen für die Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen geschaffen (Ausbau des Schulwesens, der Kinderbetreuungsangebote, der Freizeitgestaltung und so weiter) und zugleich deren Entwicklung beeinträchtigende gesellschaftliche Bedingungen überwunden würden. Damit würden Bewusstseinsveränderungen in Richtung von mehr

Gemeinschaftlichkeit („sozialistisches Bewusstsein“) entfaltet und (noch) vorhandene egoistische (klein)bürgerliche Denk- und Verhaltensweisen überwunden. Die verstärkte Zuwendung, Hilfe und Unterstützung für den Einzelnen würden so noch mehr zur Aufgabe aller Mitglieder der Gesellschaft.

Daraus folgte für die Jugendhilfe die fachliche Ausrichtung der Einzelfallhilfe im Sinne einer Hilfe für Heranwachsende und ihre Eltern als Aufgabe der gesamten Gesellschaft, explizit aller Bildungs- und Erziehungseinrichtungen, der Kinder- und Jugendorganisationen, der Sportverbände sowie der Arbeitskollegen. In § 1 der Jugendhilfeverordnung (JHVO) im ersten Absatz liest sich das so: „Jugendhilfe umfasst die rechtzeitig korrigierende Einflussnahme bei Anzeichen der sozialen Fehlentwicklung und die Verhütung und Beseitigung der Vernachlässigung und Aufsichtslosigkeit von Kindern und Jugendlichen, die vorbeugende Bekämpfung der Jugendkriminalität [...]“. „Spezialdienste sollten nur in dem Maße vorgehalten werden, wie dies zur Sicherung der Entwicklung junger Menschen unumgänglich war, was keinesfalls dazu führen sollte, den Grundsatz umzukehren. Niemand sollte sich aus der Verantwortung entlassen fühlen, sondern jeder sollte vielmehr bei der Wahrnehmung seiner Verantwortung für die Kinder und Jugendlichen durch die Jugendhilfemitarbeiterinnen und -mitarbeiter bestärkt und unterstützt werden. Die „Organisierung der gesellschaftlichen Einflussnahme“ galt als Hauptweg der Jugendhilfe. Dieser Logik folgend waren spezifische Gremien (die so genannten Organe der Jugendhilfe) konzeptionell bewusst nachrangig. In § 1 Abs. 4 JHVO wurden Voraussetzungen benannt, wann die Jugendhilfeorgane in welchen Tätigkeitsfeldern tätig werden sollen: „[...] wenn die Erziehung und Entwicklung oder die Gesundheit Minderjähriger gefährdet und *auch bei gesellschaftlicher und staatlicher Unterstützung* [Hervorhebung B. S.] der Erziehungsberechtigten nicht gesichert sind [...]“. Hinter den Jugendhilfeorganen verbergen sich die ehrenamtlichen Jugendhilfekommissionen (JHK) und die staatlichen „Referate Jugendhilfe“ in den Städten und Kreisen mit ihren hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern.

Die Nachrangigkeit der spezifischen Einzelfallhilfe wird in Betrachtungen über die DDR-Jugendhilfe zumeist nicht erwähnt, was zu der Einschätzung führt, dass diese Jugendhilfe im Erzie-

helfebereich eingreifend orientiert gewesen ist. Diese verkürzte Betrachtung lässt sich, abgesehen von der Verknennung des Grundverständnisses, nicht aufrechterhalten, besonders nicht angesichts der im deutsch-deutschen Vergleich niedrigen (Fremd)unterbringungsquote.⁴ Fremdunterbringungen wurden als Nichteinlösung der auf Generalprävention angelegten Jugendhilfekonzeption eingestuft und deshalb nach Möglichkeit vermieden. Sie galten politisch eher als Makel (Mannschatz: „Schönheitsfehler des Sozialismus“), weil sie dem Idealbild von gelingender gesellschaftlicher Erziehung, insbesondere in der Schule, widersprachen.

Vermutlich liegt in der negativen Bewertung von Fremdunterbringung der Hauptgrund, warum es den Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in (den Organen) der Jugendhilfe in all den Jahren nicht gelungen ist, weder durch die Politik noch in der Gesellschaft voll akzeptiert zu werden. Gemäß § 3 Abs. 2 JHVO hatten die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter die Aufgabe, im Falle festgestellter Vernachlässigung oder Verletzung der Pflichten bei der Erziehung von Kindern und Jugendlichen durch andere Verwaltungen und Institutionen über den Dienstweg „Beseitigung der Mängel zu fordern“. In der Realität geschah dies aber kaum. Noch weniger wurde das Anliegen verfolgt, aus den Einzelfallhilfen prophylaktische Folgerungen für das Gemeinwesen gemäß § 3 Abs. 4 JHVO abzuleiten. Die Fülle der Einzelfälle hielt die wenigen hauptamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in Atem. Überdies fand das Arbeitsprinzip Anwendung, dass zunächst die ehrenamtlichen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in den Jugendhilfekommissionen – zumindest in der Anfangsphase – die Einzelfälle bearbeiteten und dabei durch die Hauptamtlichen lediglich fachlich begleitet wurden. Auf den höheren Verwaltungsebenen in den Kommunen und Kreisen (etwa bei Schulräten als Dienstvorgesetzten oder Bürgermeisterinnen) bestand zudem kaum politisches Interesse, die wenig Erfolg vermeldenden Vorlagen zu transportieren, wo es doch im zeitgeschichtlichen Verlauf zunehmend um ein „immer besser“ ging. Die Basis des Konzeptes einer auf die Kräfte im Gemeinwesen orientierten Jugendhilfe erodierte zunehmend von innen, höhnte sich quasi aus. Die im sozialen Mikrosystem liegenden Ressourcen konnten nicht in der erforderlichen Weise genutzt werden. Über den generalpräventiven Ansatz fand ein gewisser Ausgleich statt, da zum Beispiel das Kinderbetreuungs-

netz und der Freizeitsektor für die Kinder und Jugendlichen zumindest quantitativ immer vollkommener ausgebaut wurden. Die „Organisierung des gesellschaftlichen Einflusses als politisches Konzept der Jugendhilfe traf von einem bestimmten Zeitpunkt an nicht mehr die wirklichen Gegebenheiten und ist ebenso gescheitert wie das Konzept des realen Sozialismus, aus dem es hervorgegangen ist.“⁵

Nicht nur weil die Jugendhilfe in der DDR verwaltungsmäßig dem Bildungswesen zugeordnet war⁶ und insofern zumindest auf administrativer Ebene Arbeitsbeziehungen zwischen beiden unumgänglich waren, sondern weil in der Einzelfallbearbeitung die Einbeziehung der Schule (zum Beispiel Schuldirektorinnen und -direktoren, Lehrerinnen und Lehrer, Horterzieherinnen und -erzieher) Arbeitsprinzip war, wurden Erfahrungen in der Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule gesammelt. In die nachfolgenden Anmerkungen zur gegenwärtigen Bildungsdebatte aus der Jugendhilfeperspektive fließen diese Erfahrungen ein, werden quasi als Folie unterlegt und zuweilen auch explizit benannt.

Jugendhilfe und Bildung

Die aktuellen Bemühungen der Jugendhilfe, sich vermittels ihrer Angebote in Richtung Normalität zu bewegen und die Mehrheit der Schülerinnen und Schüler zu erreichen, ist verführerisch. Der Weg aus dem gesellschaftlichen Nischendasein kann aber nur dann zum Ziel führen, wenn die Mehrheit der Gesellschaft für diese Bemühungen zu gewinnen ist. Dies scheint immer noch nicht der Fall zu sein, sonst hätte es der eben zu Ende gegangene zwölfte Deutsche Jugendhilfetag wenigstens in die Hauptnachrichtenzeit des öffentlich-rechtlichen Fernsehens geschafft. Dies ist aber nicht gelungen, obwohl Politikprominenz an der Veranstaltung beteiligt war.

Es ist schon erstaunlich, dass mit Jugendhilfe gegenwärtig im öffentlichen Bewusstsein immer noch mehrheitlich die Kompensation von individuellen und sozialen Benachteiligungen verknüpft wird, sodass das historisch entstandene Negativimage der Jugendhilfe bisher nicht überwunden werden konnte. Daran hat die Zuordnung der Kindergärten beziehungsweise Kin-

dertagesstätten zur Jugendhilfe in fast allen Bundesländern wenig geändert. Allerdings sah schon Friedrich Fröbel den Kindergarten als unterste Stufe eines einheitlichen Bildungssystems, so wie es in der DDR realisiert wurde und wie es in nicht wenigen unserer europäischen Nachbarländer Wirklichkeit ist. Burkhard Müller zitiert seinen Namensvetter C. Wolfgang Müller, der für diese (west)deutschen Eigentümlichkeiten des Doppelangebotes, Soziales und Bildung gleichsam parallel anzubieten, die Bezeichnung „Gemischtwarenladen“ fand⁷. Gegen solche „Läden“ ist an sich nichts einzuwenden, sie entwickeln sich allerdings nicht aus bildungspolitischen Gesichtspunkten. So folgte die Logik des allen Kindern zugänglichen Jugendhilfeangebotes, der individuelle Anspruch auf einen Kindergartenplatz, nicht bildungspolitischen, sondern eher frauen- und bevölkerungspolitischen Begründungen.⁸ Vielleicht ist das der Preis für die Ressortierung in der Jugendhilfe, der bisher der Bildungsgedanke doch eher abhanden gekommen war. So wird in der Streitschrift des Bundesjugendkuratoriums zum Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe unter der Überschrift „Bildungspotenziale der Jugendhilfe aufdecken“ eingestanden, dass „Heimerziehung, Beratung und Familienhilfe [...] sich eher den Konzepten von ‚Hilfe‘ und ‚Therapie‘ verpflichtet“ fühlt. Diese Arbeitsfelder wurden bislang als bildungsfern eingestuft, während „der Kindergarten, die Jugendbildungsarbeit oder der Bereich der kulturellen Jugendbildung als ‚der‘ Beitrag der Jugendhilfe zur Bildungslandschaft“, also als bildungsnah, betrachtet wurden.⁹ Was die Bildungsnähe betrifft, so scheint sich diese Einschätzung wohl auf die konzeptionelle Ebene zu beziehen. Die zugespitzte Einschätzung von Burkhard Müller scheint die bisherige Realität in nicht wenigen Kindergärten beziehungsweise Kindertagesstätten abzubilden, wenn er „die Einordnung der Elementarerziehung in die Jugendhilfe als eine Liebeshe und eine Bildungskatastrophe“¹⁰ bezeichnet.

Braucht nun die ohnehin schon in die Kritik geratene Schule mehr Jugendhilfe, um aus dem Dilemma einer einseitigen wie verkürzten Bildungsauffassung zu treten, und welche Rolle kann Jugendhilfe im Bildungsbereich sinnvoll übernehmen? Zurzeit macht sich die Jugendhilfe auf in Richtung Schule, was mit einem angemessenen und umfassenden Bildungsbegriff begründet wird, den offensichtlich (nur) Mitarbeiterinnen und

Mitarbeiter der Jugendhilfe in der Lage sind, einzubringen, theoretisch zu vertreten und in die Praxis umzusetzen. Zunächst ist dem weit gefassten Bildungsbegriff in der Streitschrift uneingeschränkt beizupflichten, wenn im Kern die Aneignung der Welt über Selbsttätigkeit im klassischen Humboldt'schen Sinne in den Blick genommen wird, die Anregung aller Kräfte im Pestalozzi'schen Sinne betont und die Entfaltung der Persönlichkeit in der Auseinandersetzung des Subjektes mit inneren und äußeren Anregungen sowie Zwängen als Prozess gekennzeichnet wird. Unklar bleibt allerdings, weshalb eine sich verändernde Schule diese Anforderungen perspektivisch niemals einlösen können soll, sondern diese nur durch die Jugendhilfe einlösbar wären. Freilich setzt eine ganzheitliche Bildung eine Schule voraus, die sich als ein sozialer Organismus versteht mit all seinen Entwicklungs- und Anregungspotenzialen, als soziales und kulturelles wie sportliches Zentrum im Gemeinwesen, das verbunden ist über die Schülerschaft, die Elternschaft, die Lehrerinnen und Lehrer und die Ehrenamtlichen, die sich dort verwirklichen können.

Informelle Bildung (Bildungsprozesse im Alltag) lebt von der Spontaneität, dazu bedürfte es der Jugendhilfe nicht. Formelle Bildung (strukturierte Bildungsprozesse in Schule, Ausbildung und Hochschule) lässt sich methodisch und didaktisch vielfältiger in der Schule differenzieren, als es bisher der Regelfall ist. Der Angebotscharakter von nichtformeller Bildung (jede Form organisierter Bildung und Erziehung) lässt sich auch am Nachmittag in der Schule anders als bisher gestalten, ist also auch nicht zwangsläufig an die Jugendhilfe gebunden. Dies zeigen die Konzepte jener Länder, die sich vor allem in den vorderen Plätzen in der PISA-Studie (und nachfolgenden Studien) tummeln. Der Streitschrift ist beizupflichten, dass „Bildungspolitik zu kurz [greift], wenn nur in formelle Bildung investiert wird und [man] die anderen Bereiche übergeht.“¹¹ Offensichtlich bedarf es in der gegenwärtigen Phase tatsächlich einer Motorfunktion der Jugendhilfe, um solche grundlegenden Sichtweisen einzubringen. In der klassischen Schulpädagogik und Schulpolitik werden solche Überlegungen vernachlässigt, und die bisherigen Reaktionen auf PISA (erneute Investitionen in formelle Bildungsprozesse) bestätigen das. Die Jugendhilfe kann aus ihren Erfahrungen der Jugendarbeit im weiteren Sinne hinsichtlich nichtformeller Bildung schöpfen und hat gemäß ihres

lebensweltorientierten Ansatzes auch viel Erfahrung, was die Bedeutung und Wechselwirkungen von informeller, formeller und nichtformeller Bildung anbelangt. Was sie nicht ausreichend hat, sind Erfahrungen in der formellen Bildung, weil sie vielleicht als „Pendelschlagreaktion“ immer die beiden anderen Seiten von Bildung betont hat. Immer noch scheint in Stellungnahmen der Jugendhilfe zur Bildung diese Sichtweise durch, wenn konstatiert wird, dass Bildung *auch* Wissenserwerb meint. Wenn in Kooperationsvereinbarungen von Jugendhilfe mit den Schulen die Rolle und Bedeutung des Wissenserwerbes nicht betont, sondern sofort die Befähigung zur eigenbestimmten Lebensführung als Ziel formuliert wird, dann denkt Jugendhilfe einseitig und unterstellt der Schule von vornherein, sie könnte nicht außerhalb von Pauk- und Drillschule denken. Systematischer Wissenserwerb ist doch selbst Erwerb von Lebenskompetenz, ist geradezu Voraussetzung für Empowerment, und wird selbstredend ebenso in informellen wie nichtformellen Zusammenhängen angeeignet. Bei der einseitigen Betrachtung hapert es genauso wie bei einer Überbetonung der formellen Bildung, die Bildungsinhalte von außen in die jungen Menschen „hineinstopfen“ will.¹²

Es kann also keinesfalls um das Ob der formellen Bildung gehen, sondern vielmehr um das Wie im Ensemble der nichtformellen und informellen Bildung. Daraus folgt die Fragestellung, wie zumindest Prozesse der nichtformellen Bildung soziale Chancen für Kinder und Jugendliche im Rahmen von Schule eröffnen helfen können. Sattelt die Jugendhilfe quasi additiv auf die formale Bildung auf, wenn sie für den Bereich nichtformeller Bildung zuständig ist? Was nutzt die soziale Ausgleichsfunktion am Nachmittag, wenn die Lehrerin oder der Lehrer bestenfalls davon Kenntnis erhält, statt selbst in diesen Prozess involviert zu sein? Nun könnte man einwenden, eine additive Hinzufügung sei immerhin mehr als das Bisherige. Langfristig gesehen wird eine Schule – wenn sie ein lohnender Lern- und Lebensort werden soll – um eine konzeptionelle Ausrichtung aber nicht herumkommen, in der ein und dieselben Personen die verschiedenen Facetten der Bildung, den Unterricht und das darüber hinausgehende Schulleben gleichermaßen im Blick haben. Das setzt allerdings voraus, dass Lehrerinnen und Lehrer dafür entsprechende Rahmenbedingungen erhalten. Ebenso muss die Lehrerbildung grundsätzlich reformiert

werden. Das jeweilige wissenschaftliche Fach darf nicht mehr über pädagogische und psychologische Lehrinhalte gestellt werden. Da lassen die Empfehlungen der 306. Plenartagung der Kultusministerkonferenz vom Juni 2004 hoffen, wenn sie sich, bezogen auf die künftige Lehrerbildung, nicht nur auf die Bezeichnungen „Bachelor of Education (B.Ed)“ und „Master of Education (M.Ed)“ beschränkt, sondern im Sinne der wörtlichen deutschen Übersetzung eine breitere Sichtweise eröffnet. Ein erster Schritt in diese Richtung bestünde darin, kooperationsbezogene Ansätze von Jugendhilfe und Schule in der Sozialpädagogik- und Sozialarbeiterausbildung wie in der Lehrerbildung curricular zu verankern. Damit ist zugleich gesagt, dass sich die Studiengänge unserer Disziplin in Richtung Schule öffnen müssen. Entsprechende Praktika wären ein Anfang.

Die Jugendhilfe in der DDR versuchte sich in den 1970er-Jahren bildungspolitisch zu legitimieren. Sie formulierte ein neues Selbstverständnis, nachdem sie sich zuvor auf der Grundlage des neuen Familienrechtes (FGB von 1965) eher familienpolitisch positioniert hatte (Unterstützung, Ergänzung, gegebenenfalls Ersetzung familiärer Erziehung). Nunmehr wurde ihre Tätigkeit als Beitrag zur Bildungspolitik betont, ohne die bisherige Anlage gänzlich aufzugeben. „Verhinderung und Überwindung des Zurückbleibens war als Formel und Aufgabe die Kehrseite des schulpolitischen Anspruchs, *allen* Kindern und Jugendlichen ein hohes Bildungsniveau zu vermitteln und ‚keinen zurückzulassen‘. Das wurde vor allem in seinem Bezug auf schulisches Leistungsverhalten verstanden. Die Autoren der Jugendhilfe erweiterten diesen Begriff auf alle Seiten der Persönlichkeit, Sozialverhalten inbegriffen.“¹³ Eberhard Mannschatz als der tragende Architekt der DDR-Jugendhilfe gibt retrospektiv zu erkennen, dass die Hinwendung zur Bildungspolitik also eher nicht theoretischen Einsichten entsprang. Vielmehr war sie pragmatischer Natur: einerseits, um sich im Aufwind der damaligen Bildungspolitik neu zu legitimieren, und andererseits, weil die viel beschworene gesellschaftliche erzieherische Kraft nicht so zum Tragen kam, wie es der konzeptionellen Konstruktion der Jugendhilfe unterlegt war. „Angesichts der Kompliziertheit der von der Jugendhilfe zu bewältigenden Situationen im Einzelfall beschäftigt die Jugendfürsorger und Jugendhelfer die Frage, ob wir mit unseren Forderungen hinsichtlich Organisation des gesellschaftlichen Einflusses von den realen Möglichkeiten

unserer sozialistischen Gesellschaft ausgehen oder den Gegebenheiten vorauseilen. [...] Es führt zu nichts, wenn wir uns ein allgemeines Bild von der erzieherischen Kraft unserer Gesellschaft entwerfen, das sozusagen an Durchschnittswerten orientiert ist.“¹⁴

Individuelles Erziehungsprogramm

In DDR-Zeiten wurde versucht, die Schule in die Pflicht zu nehmen. Ähnliches fordert im Jahr 2003 Burkhard Müller: „Nur wenn Jugendhilfe dem Bildungswesen auf die Zehen tritt, sich einmischt, an die Schule Erwartungen stellt, mehr zu tun als bisher, nur dann wird sie auch für ihre eigenen Aufgaben mehr Gehör finden und auch mehr Unterstützung seitens der Schule und auch der Politik finden.“¹⁵ Mannschatz konstatiert dreißig Jahre zuvor: „Es ist nicht so – um es zuzuspitzen –, dass Schule, Jugendorganisation, Betrieb und Familie uns (der Jugendhilfe) helfen, die Erziehungsschwierigkeiten bei den betreffenden Kindern zu überwinden, sondern wir helfen ihnen, mit diesem Problem fertig zu werden.“¹⁶ Im Falle drohenden Zurückbleibens von Kindern und Jugendlichen oder bereits eingetretener Schwierigkeiten wurde durch die DDR-Jugendhilfe ein so genanntes „Individuelles Erziehungsprogramm“ mit den Lehrerinnen und Lehrern und anderen an der Erziehung Beteiligten, insbesondere den Eltern, unter Einbeziehung der Kinder beziehungsweise Jugendlichen erarbeitet. Der Fokus war darauf gerichtet, besonders Lehrer und andere hauptamtlich mit der Erziehung, Ausbildung und Betreuung Befasste nicht aus ihrer Verantwortung für die Kinder zu entlassen, sondern vielmehr deren jeweiligen Beitrag in den individuellen Erziehungsprogrammen zu fixieren und in festen Intervallen fortzuschreiben („zu konkretisieren“).

Analogien zur Hilfeplanung sind hier nicht zufällig, und die Erfahrungen können in die gegenwärtigen Überlegungen zur Zusammenarbeit mit den Schulen eingebracht werden. So wurde in die individuellen Erziehungsprogramme zum Beispiel aufgenommen, welche Erfolgserlebnisse für das Kind durch Anknüpfung an welche Interessenlage im schulischen Kontext ermöglicht und durch welche Fördermaßnahmen der Lehrerinnen und Lehrer die schulischen Leistungen verbessert

werden können, wie und mit welchen Inhalten die Lehrerin oder der Lehrer die Zusammenarbeit mit den Eltern verbessern will, durch welche Freizeitangebote der Schule die Integration der Kinder in die Gemeinschaft gefördert werden kann und gleichermaßen was die Schülerin oder der Schüler und die Eltern zu erbringen haben. Die Erfahrungen zeigten, dass sich die Mehrzahl der Lehrerinnen und Lehrer diesen pädagogischen Herausforderungen stellte, wenn sie darin zugleich eine Entlastung für sich erblickte, da sie sich in den allermeisten Fällen weiterhin um die Kinder in ihrer Klasse zu kümmern hatte; denn der Schulbummelei wurde entschieden begegnet, und ein Schulausschluss war im Grunde nicht möglich. Es wurde ein Netz von Kooperationsbeziehungen geknüpft. Verbindungslehrer wurden von Mitarbeitern aus der Jugendhilfe beraten oder Lehrerinnen und Lehrer, die ehrenamtlich in den Jugendhilfekommissionen tätig waren, pflegten diese Arbeitskontakte. Nicht selten empfanden Lehrerinnen und Lehrer jedoch das Ansinnen der Jugendhilfe hinsichtlich ihrer Einbindung bei der Problemlösung als belastend oder gar überfordernd: Bestrebungen, schwierige Schüler möglichst abzuschieben, waren unverkennbar. In der Fachzeitschrift Jugendhilfe wurde wiederholt gegen Abschiebetendenzen seitens der Schule polemisiert. Auf der Arbeitsebene in den Städten und Kreisen wurde dieses Phänomen durch die Leiterinnen und Leiter der Jugendhilfereports kritisiert, sofern diese eine ausreichend anerkannte Stellung innerhalb der Schulverwaltung hatten. Ihre interne Akzeptanz innerhalb des Bildungswesens hing eng mit den Kompetenzen der Jugendhilfeleitungskräfte zusammen, besonders bezogen auf das Verständnis von Bildungs- und Erziehungsprozessen in der Schule beziehungsweise der außerunterrichtlichen Arbeit. Da die Leiterin oder der Leiter des Jugendhilfereports zugleich Leitungsmitglied der Schulverwaltung war, hatte sie oder er dazu strukturell gesehen grundsätzlich die Möglichkeit, in Schulangelegenheiten genauso mitzureden wie in eigener Sache. In der Realität war die übermächtige Schule mit all ihren Angelegenheiten und Problemen in diesen Leitungsgremien jedoch tonangebend.

Im Übrigen brauchen wir gar nicht erst nach Schweden zu reisen, um die dort eingesetzten Erziehungspläne für die Schülerinnen und Schüler anzuschauen, die gegenwärtig beschworen werden, weil darin ein Schlüssel für künftige Problemlösungen

in der Schule läge. In den Jugendhilfearchiven der neuen Länder lagern solche in Gestalt der beschriebenen Erziehungsprogramme. Außerdem würde es sich lohnen, die Lehrerinnen und Lehrer in den neuen Bundesländern zu befragen, warum sie unmittelbar in den Wirren der politischen Wende als eine der ersten Forderungen formulierten, dass auch sie wie ihre westdeutschen Kolleginnen und Kollegen vom ganzheitlichen Erziehungsauftrag entlastet sein, am Nachmittag besser ihren Unterricht vorbereiten und sich schon gar nicht mehr für Probleme bereitende Schüler verantwortlich fühlen wollen, sondern diese vielmehr der Jugendhilfe anvertraut wissen möchten. Vielleicht wissen wir aber auch jetzt schon, womit diese Forderungen vor allem etwas zu tun haben könnten.

Resümee

Die Einmischung der Jugendhilfe in die Bildungsdebatte dient ihrer Legitimation in dem Maße, wie sie einen produktiven Beitrag für ganzheitliche Bildungsprozesse liefert, der durch ihre spezifischen Sichtweisen und Erfahrungen gespeist wird, die sie in einer langen Tradition sammeln konnte. Alle Seiten der Persönlichkeit bei der Bildung im Blick zu haben heißt zugleich, keine Abqualifizierung einzelner Bildungsbereiche zuzulassen, sondern vielmehr Bildung als Querschnittsaufgabe zu betrachten, die an verschiedenen Orten realisiert wird und bei der Schule wie Jugendhilfe ihren jeweils originären Beitrag leisten. Ansprüche aus den Reihen der Jugendhilfe, bestimmte Kategorien im Bildungsdiskurs wie Emanzipation für sich allein zu reklamieren, entspringen einer einseitigen wie überkommenen Sichtweise und sind der dringend nötigen Kooperation abträglich.¹⁷ Kurz- und mittelfristig ist der kooperative Beitrag der Jugendhilfe zum Ausbau der Ganztagschule dann sinnvoll, wenn er dazu beiträgt, die Aktivitäten am Vor- und Nachmittag konzeptionell miteinander zu verzahnen. Intellektuelle Förderung und die Berücksichtigung beziehungsweise Herausbildung von Neigungen und Interessen, sozialerzieherische wie sozialkommunikative Momente müssen sowohl im Unterricht als auch in Betreuungssettings am Nachmittag bei entsprechenden Akzentsetzungen von Relevanz sein und sich wechselseitig durchdringen. Der Weg der Institution Schule könnte dann vom Lern- zum Lebensort führen. Langfristig ge-

dacht wäre dann aber immer noch einzukalkulieren, dass durch die Teilung und die personale Zuordnung dieser Aufgabe die inhaltliche Dichotomie weiterhin beibehalten wird. Würde Schule im oben beschriebenen Sinne verändert, könnte die Zweiteilung überwunden werden. Dies hätte allerdings erhebliche Auswirkungen auf Umfang und Inhalt spezifischer kompensatorischer Angebote der Jugendhilfe, wie die Erfahrungen der Jugendhilfe in der DDR und die Entwicklungen der Betreuungsangebote im Kindergartenbereich in den letzten Jahren zeigen.

Der larmoyanten Haltung der Jugendhilfe, ihr käme lediglich eine Lückenbüßerfunktion zu, wenn sie sich nicht grundsätzlich in den Normalbereich von Bildungsangeboten bewegt, ist nicht zu folgen. Hier hilft vielleicht, eine gedankliche Brücke zur Medizin zu schlagen, von der ansonsten gern Fachbegriffe entliehen werden (zum Beispiel „ambulante, stationäre Angebote“, „Diagnostik“). Der Facharzt begreift sich wohl weniger als Ausfallbürge gegenüber dem Allgemeinmediziner, sondern vielmehr als unersetzbarer Experte, der in Ensemblewirkung mit anderen Medizinern Unersetzbares leistet. In der Gesellschaft steht deren Akzeptanz außer Frage. Die Besinnung von Experten der Jugendhilfe auf ihr angestammtes Feld und das Nachdenken über die Bildungsansprüche in eben diesen Bereichen, namentlich den diesbezüglich vernachlässigten Hilfen zur Erziehung, sind jenseits der bisher favorisierten zugleich individualisierenden und therapeutisierenden Konzepte ein lohnendes Ziel. Je mehr sich Jugendhilfe als normales Angebot an alle Bürgerinnen und Bürger versteht, desto mehr muss sie kenntlich machen, welches spezifische Angebot sie in Abgrenzung zum Kultur vermittelnden Auftrag der Schule macht. Je mehr es der Schule gelingen sollte, sich in den Bereichen der informellen und nichtformellen Bildung zu etablieren, desto mehr ist die Jugendhilfe gefordert, ihr Profil zu schärfen.

Anmerkungen

1

Befragt wurden nach dem Zufallsprinzip ausgewählte Jugendhilfefachkräfte (n = 19, davon 8 Fachkräfte aus Jugendämtern, 7 Fachkräfte bei freien Trägern – gleichermaßen vornehmlich aus dem Bereich Hilfen zur Erziehung – , 4 Fachkräfte aus dem Ausbildungs- bzw. wissenschaftlichen Bereich). Vgl. Bernd Seidenstücker (2000). 100 Jahre Jugendhilfe in Deutschland. Jugendhilfe in der DDR. Rückblick und Bilanz: Was ist geblieben? In AGJ (Hrsg.), Leben gestalten – Innovationen wagen – Zukunft fordern. Beiträge vom 11. Jugendhilfetag in Nürnberg. Münster.

2

Bernd Seidenstücker & Johannes Münder (1990). Jugendhilfe in der DDR. Perspektiven einer Jugendhilfe in Deutschland (S. 3). Münster.

3

Verordnung vom 3.3.1966 über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Jugendhilfe (Jugendhilfeverordnung). GBl. II (der DDR), Nr. 34, S. 215.

4

So betrug im Jahre 1989 die Fremdunterbringungsquote (in Heimen und Pflegefamilien) der unter 18-Jährigen im alten Bundesgebiet 75,8 pro 10 000 Mdj. (abs. 86 541 lt. Wiesner u.a. [2000, 2. Aufl.], SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe [S. 1623], München, bei 11 410 873 unter 18-Jährigen) und in der DDR 34,3 pro 10 000 Mdj. (abs. 12 796 lt. Berichterstattung über das Aufgabengebiet der Jugendhilfe der DDR 1989 bei 3 733 176 unter 18-Jährigen).

5

Eberhard Mannschatz (1994). Jugendhilfe als DDR-Nachlass (S. 82). Münster.

6

Auf der Grundlage des Befehls 156 der Sowjetischen Militäradministration vom 20.6.1947 wurden die Jugendämter aus den Sozialämtern herausgelöst, um die Zuwendung zu ohnehin benachteiligten Kindern und Jugendlichen aus der armenpflegerisch begründeten Traditionslinie zu nehmen und gleichsam den Erziehungsgedanken bei der Sorge für diese jungen Menschen zu betonen. Das Jugendamt wurde zunächst im übergreifenden Volksbildungsressort (gleichberechtigt) neben das Schulamt gestellt, bald darauf als Referat Jugendhilfe (anfangs: und Heimerziehung) dort eingeordnet.

7

Burkhard Müller (2003). Hat die Jugendhilfe einen Bildungsauftrag? In Fachhochschule Darmstadt (Hrsg.), Bildungsansprüche: Zur Situation von Jugendbildung und Schule. Dokumentation des 5. Fachbereichstages Soziale Arbeit der Fachhochschule Darmstadt (S. 37).

8

Vgl. Ludwig Liegle, zit. nach Burkhard Müller (2003), a.a.O., S. 38.

9

Streitschrift (Dezember 2001). Zukunftsfähigkeit sichern! – Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe. Eine Streitschrift des Bundesjugendkuratoriums (S. 7).

10

Burkhard Müller (2003), a.a.O., S. 38.

11

Streitschrift (Dezember 2001), a.a.O., S. 6.

12

A.a.O.

13

Eberhard Mannschatz (1994), a.a.O., S. 39.

14

Eberhard Mannschatz (1973). Funktion, Aufgaben und Arbeitsweise der Organe der Jugendhilfe bei der Überwindung des Zurückbleibens einzelner Kinder und Jugendlichen. Jugendhilfe, 7+8, 197.

15

Burkhard Müller (2003), a.a.O., S. 46.

16

Eberhard Mannschatz (1973), a.a.O., S. 194.

17

So reklamieren Autoren der Jugendarbeit für sich den Begriff der emanzipatorischen Bildung in bewusster Abgrenzung von funktionaler Bildung, wie ihn die Schule vorhalte; vgl. z.B. Benedikt Sturzenhecker (2002). Bildung. Wiederentdeckung einer Grundkategorie der Kinder- und Jugendarbeit. In Th. Rauschenbach u.a. (Hrsg.), Jugendarbeit im Aufbruch. Münster.

Zwischen Jugendhilfe- und Jugendstrafrecht

„Verantwortung für Jugend – Qualitätssicherung und Erfolgsperspektiven in der Jugendkriminalrechtspflege“ lautete das Thema des 26. Deutschen Jugendgerichtstages 2004 in Leipzig. Johannes Münder, dem dieser Beitrag herzlichst zugeeignet ist, hatte als Referent eine aktive Rolle in einem Arbeitskreis mit dem Titel „Gute Gründe für Reformen im Jugendstrafrecht“. Dabei war die Überschrift sowohl mit einem Ausrufungs- als auch mit einem Fragezeichen versehen, um das Spannungsfeld zwischen weit auseinander liegenden Zielvorstellungen und Reformvorhaben abzustecken. Es ging dabei auch um den Erziehungsgedanken im Jugendrecht und mögliche Weichenstellungen weg vom Jugendstraf- und hin zum Jugendhilferecht, also um die klassische Schnittstelle zwischen Jugendhilfe und Justiz, einem Bereich, zu dem sich Johannes Münder wiederholt engagiert geäußert hat. Zwei aktuelle Gesetzentwürfe einerseits zum Jugendstraf- und andererseits zum Jugendhilferecht sollen die Problematik der gemeinsamen Schnittmenge verdeutlichen.

Geltendes Jugendstrafrecht

Jugendstrafrecht dient der Erziehung. Für Erziehungsmaßregeln ergibt sich das Ziel schon aus der Überschrift. Bei den Zuchtmitteln können aus Gründen der Erziehung Auflagen geändert oder aufgehoben werden (§ 15 III JGG). Der Vollzug des Jugendarrestes soll erzieherisch gestaltet werden (§ 90 I JGG). Aber auch für die einzige echte Kriminalstrafe gilt der Erziehungsaspekt, und zwar selbst noch für junge Volljährige. Das Bundesverfassungsgericht führt aus: „Obschon das Volljährigkeitsalter durch das Neuregelungsgesetz vom 31.07.1974

auf 18 Jahre festgesetzt worden ist und folglich das elterliche Erziehungsrecht zu diesem Zeitpunkt erlischt, durfte der Gesetzgeber davon ausgehen, dass das staatliche Erziehungsrecht in einem sowohl zeitlich als auch gegenständlich begrenzten Umfang noch fortwirkt.“¹ Dabei ergeben sich die zeitlichen Grenzen aus § 1 II JGG und die gegenständlichen aus § 105 JGG.

Jugendstrafe „zur Erziehung“, deren Dauer sich (auch bei einer Verhängung wegen Schwere der Schuld) nach der „erforderlichen erzieherischen Einwirkung“ richtet und durch deren Vollzug der Verurteilte dazu „erzogen“ werden soll, „künftig einen rechtschaffenen und verantwortungsbewussten Lebenswandel zu führen“ – so lautet das Normprogramm der §§ 17 II, 18 und 91 JGG. An diesem Anspruch sind Vollzugsrealität und Folgewirkungen zu messen. Dabei kann die Diskrepanz zwischen rechtlicher Zielvorstellung und tatsächlicher Zielerreichung so groß werden, dass sich schließlich sogar die Frage der Verfassungswidrigkeit der genannten Normen des Jugendgerichtsgesetzes (JGG) stellt. Die Verhängung von Jugendstrafe als Erziehungsstrafe verstößt gegen die Menschenwürde und ist damit verfassungswidrig, wenn – wie es das Oberlandesgericht Schleswig formuliert – „der mit der gesetzgeberischen Idee vorgegebene Sinn und Zweck einer Norm [...] auf Dauer schlechthin nicht in die Tat umgesetzt werden kann, also als utopischer Programmsatz realitätsfeindlich gleichsam im luftleeren Raum stehen bleibt.“²

Entscheidende Bedeutung erlangen somit die Ergebnisse kriminologischer Sanktionsforschung aus neueren empirischen Untersuchungen zur geringen erzieherischen Wirksamkeit von Jugendstrafe. Das Oberlandesgericht (OLG) nimmt diese kriminologischen Bedenken sehr ernst und räumt ein, dass außerhalb einer Jugendstrafanstalt besser erzogen werden könne, hält die Kritikpunkte aber dennoch nicht für geeignet, die Jugendstrafe und den Jugendstrafvollzug als mit der Würde des Menschen unvereinbar zu bezeichnen. Dagegen sprächen einerseits die Ergebnisse aus verschiedenen Modellanstalten und andererseits die Tatsache, dass selbst in herkömmlichen Jugendvollzugsanstalten die Jugendstrafe „in gewissem Maße zur Anpassung an die gesellschaftlichen Normen“ erziehe. Einzelne Verstöße gegen die Menschenwürde durch den Vollzug der Jugendstrafe führten nicht zur Verfassungswidrigkeit der zugrunde liegenden

Normen, weil die Jugendvollzugsanstalten in der Bundesrepublik jedenfalls nicht generell erziehungsfeindlich wirkten.

Dieses (erwartete) Ergebnis schließt die verfassungsrechtliche Notwendigkeit von Reformschritten ebenso ein wie die Rückbesinnung auf die ursprüngliche Zielsetzung des Erziehungsgedankes. Der Erziehungsgedanke sollte die Vergeltungsidee aus der Jugendkriminalrechtspraxis vertreiben und gleichzeitig der biologischen, psychologischen und soziologischen Übergangssituation junger Menschen Rechnung tragen und sie deswegen gerade besser stellen als erwachsene Straftäter. Zumindest bei mehrfach strafrechtlich auffälligen jungen Menschen scheint aber die aktuelle Sanktionspraxis eher zu einer Schlechterstellung aufgrund eines „Fehlgebrauchs des Erziehungsgedankens zu führen“.⁵ Der Gesetzgeber des Ersten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes 1990 (1. JGGÄndG) hat, wie schon die Zählweise zeigt, nur erste Reformschritte verankert und weitere noch zu regelnde Problembereiche genannt. Dazu gehören die Gefahr der Überbetreuung Jugendlicher unter dem Aspekt des Erziehungsgedankens im Hinblick auf den Grundsatz der Verhältnismäßigkeit, das Straftaxen-Denken und die Aufschaukelungstendenzen der Sanktionspraxis in der Jugendgerichtsbarkeit sowie die Stellung und die Aufgabe der Jugendgerichtshilfe im Jugendstrafverfahren. Teilaspekte sind nunmehr in dem Referentenentwurf eines Zweiten Gesetzes zur Änderung des Jugendgerichtsgesetzes vom 29. April 2004 aufgegriffen worden.

Referentenentwurf eines 2. JGGÄndG 2004

Anlass für den Referentenentwurf ist eine Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes vom 16. Januar 2003. Danach ist § 51 II JGG, der die zeitweilige Ausschließung von der Verhandlung auch für Angehörige, Erziehungsberechtigte und gesetzliche Vertreter der beziehungsweise des Angeklagten erlaubte, mangels ausreichender Bestimmtheit für mit Art. 6 II GG unvereinbar und nichtig erklärt worden. Der Entwurf sieht nicht nur eine den verfassungsrechtlichen Anforderungen genügende Neuregelung von § 51 II JGG vor, sondern schlägt weitere Änderungen beispielsweise zur Verbesserung des Opfer-schutzes und des Ausbaues der notwendigen Verteidigung vor.

Herzstück ist aber sicherlich die Ergänzung von § 2 JGG, um bestehende Unsicherheiten hinsichtlich der Bedeutung des Erziehungsgedankens im Jugendstrafrecht auszuräumen und Hilfestellungen bei der Interpretation erziehungsorientierter Vorschriften zu leisten. Der Vorschlag lautet:

§ 2 Ziel des Jugendstrafrechts; Anwendung des allgemeinen Strafrechts

(1) Die Anwendung des Jugendstrafrechts soll vor allem erneuten Straftaten eines Jugendlichen oder Heranwachsenden entgegenwirken. Zur Erreichung dieses Zieles sind die Rechtsfolgen und, soweit möglich, auch das Verfahren vorrangig am Erziehungsgedanken auszurichten.

(2) Der Wortlaut des bisherigen § 2 wird Abs. 2.

Erstmals in der Geschichte des JGG mit den Eckdaten 1923, 1943, 1953 und 1990 soll also das Ziel des Jugendstrafrechtes ausdrücklich gesetzlich vorgegeben werden. Ziel ist es, die erneute Straffälligkeit junger Menschen zu verhindern. Erziehung ist demgegenüber nicht selbstständiges Ziel und Anliegen des Jugendstrafrechtes, sondern Leitprinzip und Orientierungshilfe im Zielerreichungsprozess. Diese Klarstellung hat erhebliche praktische Bedeutung für die Interpretation einschlägiger Normen. So heißt es beispielsweise in dem neu formulierten § 51 II JGG, der den Ausgangspunkt des Referentenentwurfes bildet:

Der Vorsitzende kann auch Erziehungsberechtigte und gesetzliche Vertreter des Angeklagten von der Hauptverhandlung ausschließen, soweit

1. erhebliche erzieherische Nachteile drohen, weil zu besorgen ist, dass durch die Erörterung der persönlichen Verhältnisse des Angeklagten in ihrer Gegenwart eine erforderliche künftige Zusammenarbeit zwischen den genannten Personen und der Jugendgerichtshilfe bei der Umsetzung zu erwartender jugendstrafrechtlicher Sanktionen in erheblichem Maße erschwert wird [...].
4. zu befürchten ist, dass durch ihre Anwesenheit die Ermittlung der Wahrheit beeinträchtigt wird [...].

Hier geht es um erhebliche erzieherische Nachteile ebenso wie um andere Normen, in denen von Gründen der Erziehung oder von erzieherischer Einwirkung die Rede ist. Zum Verständnis kann es beitragen, wenn man Ziel und Leitprinzip auf den drei Ebenen der Sanktionsandrohung, des Verfahrens der Sanktionierung und des Sanktionsvollzuges getrennt überprüft. Auf der Ebene der Sanktionsandrohung gilt das Ziel, Straftaten zu verhindern, uneingeschränkt. Für das Verfahren der Sanktionierung sieht der Entwurf dagegen Einschränkungen vor. Das Verfahren soll, soweit möglich, am Erziehungsgedanken ausgerichtet werden. Diese Einschränkung ist völlig berechtigt, geht es doch um ein rechtsstaatliches Verfahren mit entsprechenden Verfahrensgarantien. In diesem Stadium ist für erzieherisch begründete Maßnahmen nur Raum, wenn sie keinen Zwangscharakter haben oder für den Jugendlichen beziehungsweise Heranwachsenden lediglich vorteilhaft und an seinem Wohl orientiert sind, wie zum Beispiel bei der Vermeidung von Untersuchungshaft durch vorläufige Anordnungen über die Erziehung gemäß § 72 I Satz 1 JGG. Wesentlich problematischer ist die Einschränkung bei der Sanktionsverhängung, wenn es heißt, dass sie vor allem erneuten Straftaten entgegenwirken soll. Die Formulierung „vor allem“ könnte nämlich zum Einfallstor für im Jugendstrafrecht unzulässige Aspekte, wie Abschreckungs-Generalprävention oder Vergeltung, werden. Die Verfasser des Referentenentwurfes wollen neben dem Gedanken der Individualprävention in Einzelfällen auch andere Sanktionszwecke berücksichtigen und begründen ihre Position damit, dass bei den Zuchtmitteln in § 13 JGG von der Ahndung der Straftat und in § 17 II JGG von der Schwere der Schuld als Voraussetzung der Verhängung von Jugendstrafe gesprochen wird. Im Übrigen ließen sich Jugendstrafen bei einer Dauer von mehr als fünf Jahren auch nicht erzieherisch begründen. So zutreffend die Argumentation ist, rechtfertigt sie doch nicht die nicht ungefährliche einschränkende Formulierung „vor allem“. Eine solche ausdrückliche Einschränkung ist auch nicht notwendig, weil sie sich aus der Sache selbst ergibt, wie sich aus § 18 II JGG herleiten lässt. Danach ist auch die Jugendstrafe wegen Schwere der Schuld so zu bemessen, dass die erforderliche erzieherische Einwirkung möglich ist. In den Richtlinien zu § 18 JGG wird dann klargestellt, dass die vorrangige Berücksichtigung des Erziehungsgedankens nicht dazu führen darf, die obere Grenze schuldangemessenen Strafs zu überschreiten. Nimmt man zu

diesen beiden Eckpunkten Erziehung und Schuld noch das Verfassungsprinzip der Verhältnismäßigkeit als dritten Punkt hinzu, kann man sich ein gleichseitiges Dreieck vorstellen, das durch gegenseitige Begrenzung und Kontrolle zusammengehalten wird und bei dem je nach Konstellation Erziehung, Schuld oder Verhältnismäßigkeit an der Spitze stehen.⁴

Für den Sanktionsvollzug liegt jetzt der Entwurf eines Gesetzes zur Regelung des Jugendstrafvollzuges vom 28. April 2004 vor, der in den hier interessierenden Passagen lautet:

§ 2 Ziel des Vollzuges

Ziel des Vollzuges der Jugendstrafe ist eine Lebensführung der Gefangenen ohne Straftaten.

§ 3 Gestaltung des Vollzuges

- (1) Während des Vollzuges der Jugendstrafe sind alle Gefangenen gleichermaßen in der Entwicklung von Fähigkeiten und Fertigkeiten sowie der Bereitschaft zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Lebensführung in Achtung der Rechte anderer zu fördern.
- (2) Das Leben im Vollzug soll den allgemeinen Lebensverhältnissen so weit wie möglich angeglichen werden. Die Belange der Sicherheit der Anstalt und der Allgemeinheit sind zu beachten. Schädlichen Folgen des Freiheitsentzuges wird entgegengewirkt. Der Vollzug wird von Beginn an darauf ausgerichtet, dass er den Gefangenen hilft, sich in das Leben in Freiheit ohne Straftaten einzugliedern.
- (3) Sachliche Mittel, personelle Ausstattung und Organisation der Einrichtungen des Jugendstrafvollzuges werden an dessen Zielsetzung, den Inhalten und den methodischen Vorgehensweisen ausgerichtet.

Die klare Zielbestimmung (Legalbewährung) sowohl auf der Ebene der Sanktionsverhängung als auch auf der des Sanktionsvollzuges führt zu der Fragestellung, wie dieses Ziel zu erreichen ist. Es geht also um Wirkungszusammenhänge und empirische Erkenntnisse der kriminologischen Sanktionsfor-

schung. In diesem Zusammenhang wird die Notwendigkeit kriminologischer, (sozial)pädagogischer und jugendpsychologischer Erkenntnisse besonders deutlich – gleichzeitig eine Herausforderung und Mahnung für eine interdisziplinär orientierte, praxisnahe qualifizierte Aus- und ständig erforderliche Fort- und Weiterbildung nach dem Prinzip des lebenslangen Lernens. Die Frage „Was wissen wir?“ dient dazu zu klären, wo Wissenslücken durch empirische Untersuchungen zu schließen sind, und provoziert gleichzeitig auch die selbstkritische Einschätzung, was wir wissen könnten und sollten. Ergebnisse der Wirkungsforschung beispielsweise des Sherman-Reports und des Düsseldorfer Gutachtens sind auf ihre praktische Bedeutung für Jugendhilfe und Justiz zu überprüfen. Ausdrücklich erwähnt werden sollte in diesem Zusammenhang die vom Bundesministerium der Justiz herausgegebene kommentierte Rückfallstatistik 2004.⁵ Der sich abzeichnende Trend zu mehr Härte, auf dem Jugendgerichtstag als neue Rigidität bezeichnet, ließe sich mit Hilfe dieser aktuellen Ergebnisse empirischer Sanktionsforschung vielleicht sogar stoppen. Zumindest würden die Vorschläge der Zweiten Jugendstrafrechtsreformkommission der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V. (DVJJ) und des 64. Deutschen Juristentages in Berlin 2002 wieder in das kriminalpolitische Blickfeld kommen. Eine Evaluation von Praxisprojekten („ohne Evaluation ist die Praxis blind“) könnte die Qualität der Arbeit im Schnittstellenbereich von Jugendhilfe und Justiz verbessern.

In den Vorschlägen für eine Reform des Jugendstrafrechtes der Zweiten Jugendstrafrechtsreformkommission der DVJJ 2002 heißt es zu der Zielbestimmung:

§ 1 JGG Ziele des Jugendstrafrechts

Die Anwendung des Jugendstrafrechts soll dazu beitragen, dem jungen Menschen ein Leben ohne Straftaten zu ermöglichen.

Auch aus Anlass strafrechtlich relevanten Fehlverhaltens haben junge Menschen ein Recht auf Förderung ihrer Entwicklung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.

An diesem Ziel der sozialen Integration mitzuwirken, sind neben der Jugendhilfe die Justiz und alle staatlichen Institutionen verpflichtet.

Dieser Vorschlag ist heftig kritisiert worden.⁶ So bezeichnet Frank Weyel die Feststellung, dass auch aus Anlass strafrechtlich relevanten Verhaltens junge Menschen ein Recht auf Förderung ihrer Entwicklung haben, als kurios, und die weitere Feststellung, dass das JGG die gleiche Zielrichtung wie das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG), nämlich die Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit habe, als abstrus. Das JGG sei ein Strafgesetz und bleibe es auch nach der Reform. Diese letztgenannte Feststellung ist richtig, doch hat Weyel die Vorschläge gründlich missverstanden. Es ist in der Praxis der Jugendhilfe leider häufig so, dass in einer Art Verschiebebahnhof Weichen weg vom Jugendhilferecht hin zum Jugendstrafrecht oder zur Kinder- und Jugendpsychiatrie gestellt werden. Unser Vorschlag möchte genau diese Situation verändern. Es geht um die eindeutige Klarstellung, dass auch der straffällig gewordene Jugendliche und junge Volljährige nach wie vor zur Zielgruppe des KJHG beziehungsweise des Sozialgesetzbuches Achtes Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) gehören. Es geht also darum, Ausgrenzungen seitens der Jugendhilfe durch Unzuständigkeit zu verhindern. Die Kommission hat es ausdrücklich abgelehnt, den Erziehungsgedanken als solchen aus dem Jugendstrafrecht zu verbannen. Der Weg zum Ziel des Legalverhaltens kann gerade bei jungen Menschen durchaus mit pädagogischen Angeboten verfolgt werden, sofern ein entsprechender Bedarf besteht und das Maß der Tatschuld nicht überschritten wird. Das Strafrecht hat sich dann auf seine Ordnungs- und Kontrollfunktion zu begrenzen, soll aber andererseits die soziale Integration junger Menschen nicht verhindern, sondern seine aus Anlass einer Straftat erforderlichen Interventionen so persönlichkeits- und integrationsfördernd wie möglich ausgestalten. Erziehung ist in diesem Sinn darauf auszurichten, die soziale Integration des jungen Menschen zu stärken und ihm zu helfen, sich zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit zu entwickeln, wie es in § 1 SGB VIII heißt. Mit diesen Formulierungen hat der Gesetzgeber im SGB VIII im Jahr 1990 noch einmal den Vorstellungen von einer Erziehung durch Strafe und pädagogisch gemeinten Denkketteln eine Absage erteilt. Im Strafrecht ist eine Anpassung an dieses moderne pädagogische Verständnis erforderlich.

Schnittstellenproblematik

In dem Entwurf eines Gesetzes zum qualitätsorientierten und bedarfsgerechten Ausbau der Tagesbetreuung und zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (Tagesbetreuungs-ausbaugesetz) vom 2. April 2004 wird die Einführung folgender Vorschrift vorgeschlagen:

§ 36 a Steuerungsverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe

- (1) Die Erbringung von Hilfen setzt eine Entscheidung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe über die Gewährung im Einzelfall oder eine Vereinbarung mit dem Leistungserbringer über die Voraussetzungen der Leistungserbringung voraus. Dies gilt auch in den Fällen, in denen Eltern durch das Familiengericht oder Jugendliche und junge Volljährige durch den Jugendrichter zur Inanspruchnahme von Hilfe verpflichtet werden.

(2) [...]

Der Vorstand der DVJJ hat die vorgeschlagene Regelung über die Steuerungsverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe ausdrücklich begrüßt. Der vorgeschlagene § 36 a klärt die Verantwortungs- und Kompetenzaufteilung zwischen Jugendgericht und Jugendhilfe im Rahmen des Jugendstrafverfahrens. In Zukunft soll Jugendhilfe über die Durchführung von jugendrichterlichen Weisungen, gegebenenfalls auch von Auflagen, soweit diese gleichzeitig Hilfe zur Erziehung im Sinne des SGB VIII darstellen, selbstständig entscheiden. Der Rechtscharakter der jugendstrafrechtlichen Weisung ist dann als Verpflichtung der beziehungsweise des Jugendlichen zur Beantragung und Annahme einer entsprechenden Leistung, als Substituierung des Einverständnisses der Erziehungsberechtigten und als Anregung gegenüber dem öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu verstehen. Allerdings ist die Frage der künftigen Handhabung bei der Durchführung von Arbeitsweisungen oder -auflagen und des Täter-Opfer-Ausgleiches leider nicht aufgegriffen worden.

Die grundsätzlich positive Zustimmung ist auf heftige Kritik gestoßen.⁷ Geltend gemacht werden verfassungsrechtliche Bedenken, die sich aus dem Prinzip der Gewaltenteilung er-

gäben. Die richterliche Sanktionskompetenz dürfe nicht von der Zustimmung eines Exekutivorgans abhängig gemacht werden. Diese Bedenken sind jedoch nicht tragfähig, wenn man zwischen richterlicher Anordnung und der Durchführung seitens der Jugendhilfe unterscheidet. Hier ergeben sich genauso wenig Einwände wie beispielsweise in einem Fall einer Verurteilung von Jugendlichen aufgrund mehrerer so genannter Abziehdelikte (räuberische Erpressung und Raub). So heißt es in der angesprochenen Entscheidung: „Die vielen festgestellten Straftaten sowie das sonstige Verhalten von A lassen auf derart gravierende Erziehungsdefizite schließen, dass unbedingt ein längerer Zeitraum zu ihrem Ausgleich zur Verfügung stehen muss. Aufgabe des Vollzuges wird es sein, die Unrechtseinsicht des Angeklagten zu nutzen, um ihm einen Weg zu zeigen, auf dem er ohne Kriminalität ein Selbstwertgefühl entwickeln kann. Dazu ist einerseits erforderlich, dass der Angeklagte – z. B. im Rahmen des in der Jugendanstalt Hanöfersand angebotenen ‚Anti-Gewalt-Trainings‘ – lernt, seine Aggressivität gegenüber anderen zu beherrschen und abzubauen. Gleichzeitig muss ein auf Können basierendes Selbstwertgefühl entstehen, und zwar durch einen Hauptschulabschluss und eine handwerkliche Ausbildung (Lehre). Mit einer Berufsausbildung und der damit verbundenen Chance, legal Geld zu verdienen, wäre die Gefahr erneuter Verstrickung in Straftaten wesentlich geringer. Die Strafe soll ihm ferner verdeutlichen, dass er sich nicht mehr – ohne selbst unangenehme Konsequenzen fürchten zu müssen – auf Kosten anderer bereichern und anderen seinen Willen mit Gewalt aufzwingen darf. Diese Ziele, insbesondere die Heranführung an das Arbeitsleben, sind zur Zeit nur in der Jugendanstalt möglich, da der Angeklagte noch nicht selbst fähig ist, in Freiheit mit der dafür erforderlichen Selbstdisziplin diese Ziele konsequent zu verfolgen. Unter Berücksichtigung aller Gesichtspunkte war daher eine einheitliche Jugendstrafe von 3 Jahren und 6 Monaten erforderlich und angemessen.“⁸ Im Rahmen der Praxiskontakte hatte ich zusammen mit einer Gruppe von Studierenden Gelegenheit, den Jugendlichen in der Jugendstrafanstalt kennen zu lernen. Er nimmt weder an dem Antigewalttraining noch an einer Berufsausbildung teil. Das hängt zum einen damit zusammen, dass bestimmte Qualitätsstandards nicht erfüllt werden, und zum anderen, dass entsprechende Ausbildungsplätze nicht in genügender Zahl vorhanden sind. Niemand würde angesichts dieser Situation ver-

fassungsrechtliche Bedenken äußern, dass die Sanktionskompetenz des Gerichtes auf der Durchführungsebene unterlaufen worden ist.

Heribert Ostendorf ist jedoch darin Recht zu geben, dass die Gefahr eines „Eigentors für das Jugendstrafrecht durch Selbstverweigerung der Jugendhilfe“ besteht. Es ist in der Tat so, dass aus Kostengründen bestimmte Angebote der Jugendhilfe nicht mehr gemacht werden (dürfen) beziehungsweise aus Personalknappheit Jugendämter keine Vertreterinnen und Vertreter mehr in die Hauptverhandlungen der Jugendgerichte schicken. Damit ist dann aber nicht ein verfassungsrechtliches, sondern ein faktisches Problem der finanziellen Ressourcen und der Kostentragung zwischen Justiz und Jugendhilfe beziehungsweise zwischen Land und Kommune angesprochen.

Zur Klärung der Frage der Kosten hat nunmehr der Bundesrat folgende Entschliebung gefasst:⁹

Der Bundesrat sieht, dass durch richterliche Anordnungen im Rahmen des Jugendgerichtsgesetzes der örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe verstärkt für die Finanzierung entsprechender Maßnahmen verantwortlich gemacht wird. Dies ist ein erheblicher Kostenaufwand, den die Kommunen zu leisten haben. Der Bundesrat ist der Auffassung, dass unter Beteiligung aller betroffenen Stellen geprüft werden muss, ob hierfür eine die Kommunen entlastende Lösung gefunden werden kann.

Nach Klärung der Kostenfrage lässt sich die Schnittstellenproblematik zwischen Jugendhilfe und Justiz durch eine gesetzliche Bestimmung lösen, wie sie die Zweite Jugendstrafrechtsreformkommission der DVJJ 2002 vorgeschlagen hat:

§ 38 JGG Mitwirkung der Jugendhilfe im Verfahren

(1) bis (4)

(5) Soweit Leistungen nach dem SGB VIII durchgeführt werden sollen, setzt dies eine Entscheidung des Jugendamtes voraus. Leistungen der Jugendhilfe gewährt das Jugendamt nach Maßgabe des SGB VIII. Die Jugendhilfe führt sonstige ambulante Maßnahmen, insbesondere Arbeitsleistungen und Täter-Opfer-Ausgleich im Auf-

trag der Justiz durch. Vor der Entscheidung über eine derartige Maßnahme ist das Jugendamt stets zu hören. Das Jugendamt teilt der Staatsanwaltschaft oder dem Gericht das Ergebnis der Maßnahme und gravierende Zuwiderhandlungen mit.

Mit der Formulierung „im Auftrage der Justiz“ ist klargestellt, dass Arbeitsleistungen und Täter-Opfer-Ausgleich nicht zu den ureigensten Aufgaben der Jugendhilfe gehören. Gleichzeitig bedeutet das, dass die Jugendhilfe auf Kosten der Justiz in diesen Bereichen tätig wird. Mit einer solchen Regelung dürfte der bekannte Rollenkonflikt zumindest abgemildert sein. In der aktuellen Diskussion ist die Rede von einer Jugendhilfefraktion und einer Justizfraktion. Dabei wird übersehen, dass nicht die jeweilige Fraktion im Mittelpunkt von Reformüberlegungen stehen sollte, sondern einzig und allein die beziehungsweise der betroffene Jugendliche oder junge Volljährige entsprechend dem Motto des Jugendgerichtstages 2004 in Leipzig: Verantwortung für Jugend.

Anmerkungen

1
BVerfG 74, 102.

2
OLG Schleswig (1985), NStZ, 475.

3
Hans-Jörg Albrecht (2002). Ist das deutsche Jugendstrafrecht noch zeitgemäß? Gutachten zum 64. Deutschen Juristentag in Berlin. München.

4
Bernd-Rüdiger Sonnen (2003). Jugendkriminalität und Jugendstraffälligenhilfe. In H. Cornel, G. Kawamura-Reindl, B. Maelicke & B.-R. Sonnen (Hrsg.), Handbuch der Resozialisierung (S. 69–134). Baden-Baden.

5
Bundesministerium der Justiz (Hrsg.) (2003). Legalbewährung nach strafrechtlichen Sanktionen. Eine kommentierte Rückfallstatistik von Jörg-Martin Jehle, Wolfgang Heinz und Peter Sutterer. Mönchengladbach.

6
Frank Weyel (2003). Im Jugendstrafrecht brauchen wir weder Erziehung noch Verschärfung. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (ZJJ), 4, 400–409.

7
Heribert Ostendorf (2004). Eigentor für das Jugendstrafrecht durch Selbstverweigerung der Jugendhilfe. ZJJ, 3.

8
Bernd-Rüdiger Sonnen (2003), a.a.O., S. 122–125.

9
BR-Drucks. 222/04.

Rainer Balloff

Delinquente Kinder

Kinder werden Opfer von Straftaten und begehen Handlungen, die zunächst als Delinquenz bezeichnet und erst dann als Straftaten angesehen werden, wenn sie ein Strafmündiger begeht. Allein die kriminalrechtliche Registrierung der gesetzlich strafunmündigen Kinder (§§ 19 StGB, 3 JGG) durch die Polizei bedeutet eine Missachtung des strafrechtlichen Grundsatzes, dass erst dann von Straftaten ausgegangen werden soll, wenn mit vierzehn Jahren das Strafmündigkeitsalter erreicht worden ist.¹ Kinder, nach deutschem Recht Personen unter vierzehn Jahren, sind strafunmündig (§ 1 Abs. 2 JGG, § 19 StGB).² Strafmündigkeit setzt voraus, dass es Straftaten gibt, die gesetzlich geregelt sind und die von Strafmündigen begangen werden können. Was allerdings konkret als Straftat angesehen wird, variiert von Gesellschaft zu Gesellschaft und je nach historischer Periode erheblich.⁵ Im Strafrecht stellen Delikte gegen Besitz und Eigentum, gegen die seelische und körperliche Unversehrtheit (inklusive der Delikte gegen die sexuelle Selbstbestimmung) von Personen, politische Delikte und mittlerweile auch Umweltdelikte einen Kernbereich strafrechtlich sanktionierter Handlungen dar. Es gilt auch für Kinder, dass sie nicht stehlen, nicht den Körper eines anderen verletzen, die Umwelt verschmutzen oder Raubkopien für den Computer anfertigen beziehungsweise benutzen dürfen. Sie können allerdings nach den Regeln des Strafrechtes nicht bestraft werden, da sie als Strafunmündige schuldunfähig sind.

Das in Deutschland seit Jahrzehnten auf vierzehn Jahre festgelegte Strafmündigkeitsalter ist allerdings nicht weltweit und auch nicht in Europa einheitlich geregelt. Strafrechtlich relevante Altersklassen sind in Deutschland:

- Kinder unter vierzehn Jahren, strafrechtlich nicht verantwortlich (§ 19 StGB),
- Jugendliche von vierzehn bis achtzehn Jahren, strafrechtlich bedingt verantwortlich (§§ 1, 3 JGG),
- Heranwachsende von achtzehn bis einundzwanzig Jahren, strafrechtlich grundsätzlich voll verantwortlich (Ausnahmen §§ 20, 21 StGB; § 105 JGG),
- Erwachsene ab einundzwanzig Jahren, strafrechtlich grundsätzlich voll verantwortlich (Ausnahmen §§ 20, 21 StGB).⁴

In Spanien und Portugal liegt beispielsweise das Strafmündigkeitsalter erst bei sechzehn Jahren,⁵ in der Türkei schon bei elf, in den Niederlanden bei zwölf Jahren⁶, und in England gibt es sogar Bestrebungen, die entsprechende Altersgrenze auf zehn Jahre herabzusetzen.⁷ Auch in Deutschland sind immer wieder einmal Aktivitäten erkennbar, entweder die Strafmündigkeitsgrenze auf zwölf Jahre vorzuverlegen oder auf über vierzehn Jahre anzuheben, um im letzteren Fall dem Einsatz des Jugendhilferechtes Vorrang zu geben.⁸

In Deutschland können junge Menschen unter vierzehn Jahren somit nach geltendem Recht für strafbare Handlungen wegen Schuldunfähigkeit strafrechtlich nicht belangt werden. Die aus der Schuldunfähigkeit resultierende Strafunmündigkeit hat in jeder Verfahrenslage zur Folge, dass ein Kind mangels strafrechtlicher Verfolgbarkeit nicht Beschuldigter sein kann und demnach auch nicht als Beschuldigter vernommen werden darf (§§ 136, 163 a StPO). Es darf sich auch kein strafrechtliches Ermittlungsverfahren gegen Kinder richten,⁹ es wird aber in der Praxis durchaus gegen Kinder durchgeführt.¹⁰ Ist dies doch geschehen, ist spätestens mit Feststellung der Strafunmündigkeit das Verfahren einzustellen. Ist bereits Anklage erhoben, darf das Gericht das Hauptverfahren nicht eröffnen (§ 204 StPO). Sollte es doch zum Hauptverfahren kommen, muss es mit Kenntnis der Strafunmündigkeit eingestellt werden.¹¹ Kommt es zu einem Urteil, ist die Entscheidung nichtig.¹² Eine körperliche Untersuchung des Kindes ist allenfalls zur Feststellung des Alters und damit der Strafmündigkeit denkbar, wobei bei der Unmöglichkeit einer Altersfeststellung und der Zuordnung in eine Alters-

gruppe zu Gunsten des Betroffenen angenommen werden muss, dass es sich um ein Kind unter vierzehn Jahren handelt. Eine Festnahme, erkennungsdienstliche Behandlung oder Wohnungsdurchsuchung sind rechtlich grundsätzlich nicht möglich.¹³ Kinder können allerdings als „Täter“ strafbarer Handlungen angezeigt und als Zeugen vernommen werden, dann müssen sie jedoch vorher über ihr Zeugnisverweigerungsrecht belehrt werden.¹⁴ Sie können ferner als Opfer von Straftaten oder als Zeuge für fremde Taten vernommen werden.¹⁵ Die Zeugenladung hat bei Kindern zu Händen der gesetzlichen Vertreter zu erfolgen. Nach wie vor erfolgt eine kriminalrechtliche Registrierung der strafunmündigen Kinder durch die Polizei. Beispielsweise geht dieser Sachverhalt aus der Polizeilichen Kriminalstatistik (PKS) hervor, in der die Kinderkriminalität polizeilich erfasst wird. Im Fall einer Strafanzeige zu Lasten eines Kindes ist die Staatsanwaltschaft gehalten, in „geeigneten“ Fällen den Familienrichter, das Jugendamt, die Schulbehörde oder andere Stellen zu benachrichtigen. Grundlage hierfür sind die „Richtlinien zum JGG“ vom April 1994, Vereinbarungen der Landesjustizverwaltungen, die die weisungsgebundenen Staatsanwälte zum Handeln im oben gemeinten Sinne veranlassen. Ferner hat die Staatsanwaltschaft zu prüfen, ob gegen die Aufsichtspflichtigen (Eltern oder andere Personensorgeberechtigten) unter Umständen wegen Verletzung der Aufsichtspflicht einzuschreiten ist.¹⁶ Nach Überprüfung des Sachverhaltes hat der Staatsanwalt im Fall der Delinquenz eines Kindes das Verfahren einzustellen.

Das Kind als Täter

Die aktuelle Diskussion um delinquentes beziehungsweise normabweichendes Verhalten von jungen Menschen unter vierzehn Jahren (Kindern) wird seit Jahren presse- und medienwirksam dargestellt, zumal bis 1998 tatsächlich die Zahl der polizeilich registrierten strafverdächtigten Kinder erheblich angestiegen ist. Insgesamt stellt die Delinquenz von Kindern statistisch gesehen jedoch eher ein Randproblem dar. Nach wie vor fallen nur wenige Kinder durch wiederholtes delinquentes Handeln auf, und ihre Taten richten zumeist keine größeren Schäden an.¹⁷ Somit stellt auch nach Johannes Münster¹⁸ entgegen der öffentlichen Berichterstattung die Kinderdelinquenz, statistisch

und gesamtgesellschaftlich gesehen, zunächst ein eher nachrangiges Problem dar. Schnell werden von den Medien vorrangig die Eltern für das delinquente Verhalten ihrer Kinder verantwortlich gemacht. Bei derartiger Schuldzuweisung wird beispielsweise nicht hinterfragt, welche Verantwortung Staat und Gesellschaft in Bezug auf diese Familien haben, wenn beispielsweise immer mehr Kinder in Armut leben¹⁹ und versäumt wird, eine frühzeitige Jugendhilfe für so genannte Problemfamilien bereitzustellen, ausländische Familien in das Arbeitsleben zu integrieren, flächendeckende Sprachkurse für diese Personengruppen und umfassende weiter gehende Bildungsmöglichkeiten anzubieten. Eine frühzeitige und effektive Hilfe durch das Jugendamt wird aber nur möglich sein, wenn Polizei und Jugendamt trotz datenschutzrechtlicher Probleme intensiv miteinander kooperieren. Zwischen Polizei und Jugendhilfe fehlen aber ganz offenbar immer noch eindeutige Verfahrensabsprachen, die erlauben, dass gerade bei Rohheitsdelikten unter dem Aspekt zeitnaher Reaktionen der Jugendhilfe Daten schnell übermittelt werden, damit diese tätig werden kann. Nach der Studie „Kinderdelinquenz im Spannungsfeld formeller und informeller Reaktionen“ von Johannes Münder²⁰ treffen die polizeilichen Unterlagen erst mit deutlichem Zeitverzug im Jugendamt ein.²¹ Modellprojekte in Nürnberg, Köln, Dresden, Halle und Magdeburg zeigen, dass eine unmittelbare, tatzeitnahe Reaktion der Jugendhilfe auf Kinder- und Jugenddelinquenz möglich ist.²² Wenn dies der Fall ist, kann das Jugendamt unter Umständen diese konkrete Kinderdelinquenz rasch als nahe liegende Signalfunktion anderweitiger Probleme des Kindes in der Familie, Peergroup oder Schule erkennen.²³ Datenschutzrechtliche Probleme ergeben sich aus § 61 Abs. 1 SGB VIII mit Verweis auf §§ 67 bis 85 SGB X. § 68 SGB X setzt beispielsweise ein Ersuchen der Stelle voraus, an die übermittelt werden soll. Was die Erhebung, Verarbeitung und Nutzung von Sozialdaten durch das Jugendamt betrifft, gelten die Vorschriften im Jugendstrafverfahren (§§ 61 Abs. 3, 52 SGB VIII). Gleichzeitig sind in § 68 SGB X die Daten aufgezählt, die übermittelt werden dürfen. Eine Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Polizei ist somit grundsätzlich möglich, da die Polizei ihrerseits grundsätzlich eine Informationspflicht gegenüber der im Jugendamt angesiedelten Jugendgerichtshilfe hat.²⁴ Nach wie vor ist beispielsweise eine Unterbringung von Kindern auf Antrag des Personensorgeberechtigten (Eltern, Vormunds oder Personensorgerechtspfle-

gers) möglich. Das Familiengericht stimmt der Freiheitsentziehung dann gegebenenfalls zu (§ 1631 b BGB, §§ 70 bis 70 n FGG). Daneben besteht die Möglichkeit, bei Gefährdung des Kindeswohles den Eltern das Sorgerecht zu entziehen (§ 1666, 1666 a BGB). Darüber hinaus kann das Jugendamt bei dringender Gefahr für das Kind oder den Jugendlichen eine Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII durchführen. Heftig umstritten ist nach wie vor die Frage einer geschlossenen Unterbringung für Kinder und Jugendliche – Pädagoginnen und Pädagogen sowie Psychologinnen und Psychologen lehnen diese Möglichkeit meist ab, während Juristinnen beziehungsweise Juristen offenbar eher eine geschlossene Unterbringung für möglich und pädagogisch sinnvoll halten. Für 1996 wird beispielsweise im elften Kinder- und Jugendbericht eine Anzahl von hundertzweiundzwanzig Plätzen in geschlossener Heimerziehung genannt (bei 69 723 jungen Menschen in der Heimerziehung am Stichtag 31.12.2000), also 0,2 Prozent.²⁵

Daten zur Delinquenz bei Kindern

Ausmaß und Umfang der Kinderdelinquenz (Verhalten, Tun oder Unterlassen eines Kindes oder Jugendlichen zwischen acht und achtzehn Jahren, das als Kriminalität bezeichnet werden würde, wenn es von einem Erwachsenen begangen worden wäre) oder Kinderkriminalität werden aus der PKS (Erfassung des so genannten Hellfeldes) und vor allem im Rahmen der Dunkelfeldforschung ersichtlich. Das Dunkelfeld umfasst die nicht der Polizei bekannt gewordenen (angezeigten) strafbaren Handlungen und kann deshalb in der PKS nicht angeführt werden. Zu bedenken ist, dass durch ein Verändern des Anzeigeverhaltens der Bevölkerung, der Verfolgungsintensität der Polizei oder der Kontrolldichte strafverfolgender Maßnahmen sich die Grenze zwischen Hell- und Dunkelfeld verschieben kann, ohne dass sich die tatsächliche Kriminalität verändert haben muss. Die Dunkelfeldforschung, deren wichtigster methodischer Grundpfeiler die Befragung ist,²⁶ erbringt seit Jahren, dass delinquentes Verhalten in der Kindheit weit verbreitet und so gesehen auch normal ist.²⁷ Kinder im Alter unter acht Jahren werden durch delinquente Handlungen nach der Kriminalstatistik allerdings nur selten auffällig. Polizeiliche Daten stellen eine Anzeigestatistik und Verdachtsstatistik dar, die vor allem die

Taten und deren Täter erfasst, die von Eltern betroffener Kinder oder den Geschädigten angezeigt werden. Diese polizeilichen Daten sind unter anderem besonders stark von der Anzeigebereitschaft abhängig,²⁸ sodass Daten zur Kinderdelinquenz nur schwer einzuschätzen und zu bewerten sind. Beispielsweise wurden im Jahr 2000 etwa 2,4 Prozent aller Acht- bis Dreizehnjährigen von der Polizei registriert, wobei Diebstahlshandlungen und hier vor allem Ladendiebstahl sowie Sachbeschädigung im Vordergrund standen und nur fünf bis zehn Prozent aller tatverdächtigen Kinder zu der Gruppe gehören, die wiederholt auch schwere Straftaten begeht.²⁹ Im Jahr 1998, dem Jahr mit dem bisherigen Höchststand der angezeigten tatverdächtigen Kinder, wurden beispielsweise 152 774 Kinder der Altersgruppe acht bis dreizehn Jahre in der PKS registriert, davon entfielen auf Diebstahlshandlungen 108 178, Sachbeschädigung 22 529, Körperverletzung 14 024, Raub 364 und auf Straftaten gegen die öffentliche Ordnung 3 489 Anzeigen.³⁰

Insgesamt dominiert in der Kinderdelinquenz somit die so genannte Bagatellkriminalität, und diese Deliktstruktur (zum Beispiel Schwere der Straftat) hat sich in dem Zeitraum von 1993 bis 2000 kaum verändert. Zugenommen haben jedoch die Körperverletzungsdelikte von 6 719 im Jahr 1993 auf 17 564 im Jahr 2000.³¹ Die Tatverdächtigenzahlen insgesamt haben sich zwischen 1993 und 2000 mit 11,4 Prozent von 2,1 auf 2,3 Millionen Tatverdächtige erhöht, während sich die Zahl der tatverdächtigen Kinder unter vierzehn Jahren von 88 276 auf 145 834 um insgesamt 65,2 Prozent in der Zeit von 1993 auf 1998 gesteigert hat (davon Zuwachs um 133,8 % bei deutschen Kindern und um nur 53,6 % bei nichtdeutschen Kindern). Seit 1998 geht die Zahl der tatverdächtigen Kinder unter vierzehn Jahren wieder zurück, wobei 2000 die Zwölf- und Dreizehnjährigen mit 59,3 Prozent deutlich mehr als die Hälfte repräsentierten, während die Tatverdächtigenanzahl vor allem der Kinder unter zwölf Jahren im Zeitraum von 1993 bis 2000 zurückging.³²

2001 sank die Anzahl tatverdächtiger Kinder insgesamt um 1,9 Prozent auf 143 045, wobei der Anteil der tatverdächtigen deutschen Kinder im Vergleich zum Vorjahr um 0,9 Prozent auf 118 276 Registrierungen sank und die der nichtdeutschen Kinder sogar um 6,5 Prozent auf 24 769.³³ Bernd-Rüdeger Sonnen³⁴ kommt aufgrund einer Stichprobe des Jahres 2001 auf

113 549 ausschließlich deutsche Kinder, die der Altersgruppe von acht bis unter vierzehn Jahren angehören und als tatverdächtig gelten. Die Gesamtzahl tatverdächtiger Kinder bis vierzehn Jahren der Jahre 1993 bis 2002 ergibt folgendes Bild: Im Jahr 1993 wurden 88 276 Kinder als tatverdächtig registriert, bis 1998 stieg ihre Zahl auf die Höchstmarke von 152 774 an, und in den Folgejahren sank sie kontinuierlich bis auf 134 545 im Jahr 2002. Auch für 2003 werden in Bezug auf strafrechtlich relevantes Verhalten bei Kindern und Jugendlichen insgesamt sinkende Zahlen in der Kriminalstatistik erwähnt, allerdings bei steigender Zahl (Anstieg um vier Prozent zum Vorjahr) der tatverdächtigen Kinder und Jugendlichen bei Körperverletzungen mit 58 607 Fällen.³⁵

Gegen die Einbeziehung von Kindern in die PKS werden von kriminologischer Seite Bedenken angemeldet, da die Strafmündigkeit erst mit vierzehn Jahren eintritt.³⁶ Das Phänomen „Kinderkriminalität“ sei in Bezug auf Kriminalität anderer Altersgruppen grundsätzlich eigenständiger Natur und führe nicht zu einer Aufklärung dieser sozialen Erscheinung.³⁷ Das Gegenargument lautet: Die Polizei ist nach dem Legalitätsprinzip, aber auch nach einer Strafanzeige verpflichtet, jedem Straftatverdacht nachzugehen, also auch einem Straftatverdacht, der sich gegen Kinder richtet (§§ 152, 163, 170 StPO).³⁸

Die häufigsten Delikte sind Eigentumsdelikte und hier wieder Diebstahlsdelikte, die sich vor allem in Ladendiebstählen und bei Fahrraddiebstählen zeigen. Überwiegend begehen Jungen strafbare Handlungen. Jedoch steigt der Anteil der Mädchen. Die dennoch in sehr geringem Ausmaß an der Kinderdelinquenz beteiligten Mädchen unter vierzehn Jahren begehen fast ausschließlich Diebstähle. Beachtenswert ist, dass drei Viertel der tatverdächtigen Kinder vor Erreichen der Strafmündigkeit mit vierzehn Jahren nur einmal und davon die Hälfte nur wegen einer einzigen Straftat polizeilich registriert werden. Nur wenige Kinder begehen somit eine größere Anzahl von Delikten. Nach diesen Erkenntnissen ist nur eine kleine Gruppe von kindlichen Serientätern für einen großen Teil aller Kinderdelikte verantwortlich. Kinder, die mehrfach straffällig werden, kommen zu einem höheren Prozentsatz aus der Unterschicht; gleichzeitig lassen sich in dieser Gruppe nicht unerwartet fast immer ungünstige Sozialisationsbedingungen und ungünstige Familien-

strukturen nachweisen. Zur Frage gewaltbereiter Kinder, Jugendlicher und Heranwachsender bis einundzwanzig Jahren lässt sich festhalten, dass offenbar die Mädchen im Vergleich zu den Jungen aufholen, obwohl 2001 unter hunderttausend jungen Menschen der Altersgruppe acht bis einundzwanzig Jahre nur 288 tatverdächtige Mädchen, weibliche Jugendliche und Frauen der Altersgruppe im Deliktfeld der Körperverletzung registriert wurden. Insgesamt hat sich der Anteil der unter vierzehn Jahre alten Mädchen von 23,7 Prozent im Jahr 1993 auf neunundzwanzig Prozent im Jahr 2000 erhöht, wobei sich die Delikte eindeutig mit einundsiebzig Prozent auf den Bereich Ladendiebstahl konzentrierten.³⁹ Dagegen wurden im gleichen Zeitraum 1437 tatverdächtige Jungen, Jugendliche und Männer der Altersgruppe acht bis einundzwanzig Jahre registriert. Damit liegt bei weiblichen Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden, verglichen mit 1993 (288 Tatverdächtige gegenüber 128 Tatverdächtigen im Deliktfeld Körperverletzung unter hunderttausend jungen Menschen), mehr als eine Verdoppelung vor.⁴⁰

Im Zusammenhang mit Straftaten von Kindern und Jugendlichen gegen Leib und Leben sorgt die derzeit anhaltende Diskussion um so genannte Intensivtäter (Mehrfachtäter) für erhebliche Unruhe in Fachkreisen, in der Öffentlichkeit und einigen politischen Parteien. Intensivtäter sind nach einer Definition von Wiebke Steffen⁴¹ Kinder und Jugendliche (acht bis siebzehn Jahre alt), die eine gewohnheitsmäßige Begehung verschiedener Straftaten mit dem Schwerpunkt in den Bereichen der Gewalt- und Eigentumskriminalität erkennen lassen und bei denen nach polizeilicher Bewertung angenommen werden kann, dass weitere Straftaten in erheblichem Ausmaß beziehungsweise von beträchtlicher Bedeutung verübt werden. Terminologisch uneinheitlich wird der Begriff des Intensivtäters meist für Jugendliche, manchmal auch schon für Kinder oder für Personen verwendet, die sowohl im Kindes- als auch im Jugendalter delinquent waren. Man könnte bei der Definition des Intensiv- oder Mehrfachtäters auch auf die Prognose abstellen und Intensivtäter als Personen bezeichnen, bei denen die Quantität und Qualität des bisherigen Verhaltens eine erhebliche Wiederholungsgefahr beinhalten. Nur etwa fünf Prozent aller jungen Rechtsbrecher werden als Intensivtäter angesehen; andere, ältere Untersuchungen gehen nur von einem Anteil von einem Prozent aus.⁴² Kritisch wird hierzu angemerkt, dass der Begriff des

Intensivtäters offenbar für diejenigen Kinder und Jugendlichen verwendet wird, bei denen nicht nur die Straftat eine erhebliche Intensität aufweist, sondern wenn (vor allem?) die kriminalrechtlichen Kontrolleinrichtungen und vor allem die Öffentlichkeit eine als bedrückend empfundene Hilflosigkeit erleben.⁴³ Immer wieder wird dann öffentlichkeitswirksam von Kindern berichtet, die bereits seit Jahren zum Teil schwerer Straftaten verdächtigt werden: „13-Jähriger zum 50. Mal erwischt.“⁴⁴ Hier handelt es sich um einen Jungen, der wegen Raubdelikten, gefährlicher Körperverletzung, Erpressung, Brandstiftung, Ladendiebstählen und Ähnlichem polizeilich registriert wurde.

2002 wurden beispielsweise in Berlin 7479 Kinder als Tatverdächtige ermittelt, davon zwei Drittel Jungen und ein Drittel Mädchen. 1997 waren es noch 11000 Kinder. In Bezug auf schwere Straftaten (zum Beispiel Raubdelikte) wurden 2002 in Berlin 329 Kinder ermittelt und 1999 noch 364.⁴⁵ Der Anteil der Kinderkriminalität an der Gesamtheit der registrierten Kriminalität in Deutschland lag beispielsweise 2001 bei 6,3 Prozent.⁴⁶ Bundesweit wird der so genannte harte Kern delinquenter Kinder auf zehn Prozent geschätzt, ohne dass gleich von Intensivtäterschaft gesprochen wird, wobei auch hier ein denkbarer Anstieg beziehungsweise Rückgang empirisch noch nicht hinreichend erfasst wurde.⁴⁷ Bei Jugendlichen deuten einige Studien darauf hin, dass der Anteil jugendlicher Mehrfachtäter über einen Zeitraum von mehr als zwanzig Jahren zugenommen hat und dass der Anteil jugendlicher Mehrfachtäter in verschiedenen Zuwandergruppen deutlich erhöht ist.⁴⁸

Festzuhalten bleibt, dass für die Gruppe der so genannten Intensivtäter unter vierzehn Jahren nicht das Kriminalrecht, sondern das Jugendhilferecht gefragt und zuständig (§ 19 StGB) ist. Eine Steigerung der Kinderdelikte ist nicht erfolgt und stellt offenbar eher ein publikumswirksames mediales Ereignis dar.⁴⁹ Allerdings nimmt die Gewalt bei Kindern bisher zu. Dennoch werden für diesen Personenkreis zu Recht unter anderem unter Beachtung der individuellen Ursachenkette eine frühe Erkennung, Hilfestellung und Intervention in Bezug auf den jungen Menschen und die Umgebung (zum Beispiel Vermeidung von entsozialisierenden Maßnahmekarrieren, Vorrang von schulischer Förderung, frühzeitige Kooperation von Schule und Jugendhilfe) für dringend geboten gehalten.⁵⁰ Die Schule nimmt

bei präventiven Maßnahmen zur Vermeidung von Delinquenz neben dem Elternhaus und der Jugendhilfe einen zentralen Stellenwert ein, da bei gefährdeten Kindern häufig folgende Indikatoren zusammenspielen: erlebte Ausgrenzung, Schul- und Unterrichtsvermeidung, Gewalterfahrung und Gewaltausübung sowie Delinquenz.⁵¹

Kinderdelikte und kindliche Entwicklung

Kriminologisch bedeutsam ist, dass ein Großteil der Kinderdelinquenz eher normalem kindlichem Verhalten entspricht, wobei dann häufig bei Gelegenheit die strafrechtlichen Grenzen bei Sport, Spiel, Unfug, Ausgelassenheit, Übermut, Abenteuerlust, Erlebnisdrang, Ulk oder Schabernack überschritten werden.⁵² Kinder wollen mit dem oft von ihnen nicht als strafrechtlich bedeutsam erkannten Delikt Anerkennung finden, ihre Kräfte messen, sich durchsetzen, Helden sein oder berühmt werden. Typische Kinderdelikte sind: Hinterziehen von Eintritts- und Fahrgeld (so genanntes Schwarzfahren), unbefugtes Benutzen und Stehlen von Fahrrädern, Beschädigung von Kraftfahrzeugen, Brandstiftung durch unvorsichtiges Hantieren mit Feuer oder erpresserische Drohungen. Nur selten begehen Kinder schwere Straftaten, wie zum Beispiel Tötungsdelikte, die dann regelmäßig mit körperlichen und seelischen Vernachlässigungen, mit Misshandlungen und insgesamt mit erzieherisch mangelhaften Betreuungssituationen im Zusammenhang stehen. In den Jahren 1991 bis 2001 haben allerdings jährlich sieben bis dreizehn Kinder auch Tötungsdelikte begangen.⁵³ Da es sich bei Kinderdelinquenz um ein in weiten Bereichen normales kindliches Verhalten handelt, das nur gelegentlich die Grenzen zu strafbarem Verhalten überschreitet und das zum Prozess des Erwachsenwerdens und des Hineinwachsens in die Gesellschaft gehört, meist während der Freizeit auftritt und aus der Gruppe heraus begangen wird,⁵⁴ ist eine prognostische Aussage über künftiges delinquentes Handeln von Kindern nur in einem äußerst beschränkten Ausmaß möglich. Auch bei älteren Kindern, die über einen längeren Zeitraum wiederholt schwerere Delikte begehen, können die kriminologischen Erkenntnisse zur Jugendkriminalität vor allem in Bezug auf Ursachen und Tathandlungen nur begrenzt für eine Prognose angewendet werden. Obwohl antisoziales Verhalten

in der Grundschule, Kriminalität der Eltern und/oder deren chaotische Lebensführung und häufige Delinquenz im Kindesalter offenbar prognostische Annahmen auf spätere Kriminalität im Jugendalter zulassen,⁵⁵ ist andererseits auch davon auszugehen, dass Kinderdelinquenz keine Einstiegsfunktion für Jugend- oder Erwachsenen Kriminalität beinhaltet, da es sich bei fünfundsiebzig Prozent aller Kinder häufig nur um eine einmalige Episode handelt⁵⁶ und sich die Kinderdelinquenz in ihren Wesensmerkmalen und Ursachen von der Jugendkriminalität und von der Erwachsenen Kriminalität erheblich unterscheidet. Leo Montada⁵⁷ erwähnt weitere delinquenzbegünstigende Faktoren: Variablen im Elternhaus sind Kriminalität der Eltern, schlechte Wohnverhältnisse, wirtschaftliche Schwierigkeiten, chaotische Lebensführung, feindselige und konfliktreiche Interaktionen, inkonsistente Erziehung, harte Strafen; weitere Faktoren sind Kontakte zu Delinquenten und Leistungsdefizite, wie schlechte Schulleistungen, Schulabbruch, abgebrochene Berufsausbildung, rasch wechselnde Arbeitsstellen, häufige Arbeitslosigkeit, sowie Auffälligkeiten, wie Aggressivität, Problemtrinken, Drogengebrauch und Impulsivität. Armut allein ist keine hinreichende Bedingung für Delinquenz, denn trotz Korrelation wird nur eine Minderheit der Kinder aus armen Familien straffällig.⁵⁸

Friedrich Lösel⁵⁹ schlägt angesichts neuerer kriminologischer Erkenntnisse und Ergebnisse der Entwicklungspsychopathologie, die auch in der multidisziplinären Entwicklungskriminologie von großer Bedeutung sind, vor, sich nicht nur mit der Kriminalität im Sinne des Strafrechtes zu beschäftigen, sondern mit der Entwicklung und dem Entstehen der Gesamtheit devianten Sozialverhaltens. Hier scheint einerseits ein gestörtes Sozialverhalten als besonders komplexes Phänomen, aber auch protektive Faktoren, die zu positiven Wendungen in der Entwicklung führen können, eine bedeutende Rolle zu spielen. Dementsprechend wird dieser Annahme die so genannte „multifaktorielle biopsychosoziale Perspektive“ zugrunde gelegt. Zu den einschlägigen Verhaltensproblemen von Kindern und Jugendlichen zählt Lösel⁶⁰ folgende drei Entwicklungspfade, die relevante kriminogene Faktoren sein könnten: Sie sind zum einen gekennzeichnet durch direkt gegen das Opfer gerichtete, aggressive Verhaltensweisen, wie Schlagen, Treten, Kämpfen, Belästigen, Tierquälen, zum anderen durch ein nicht direkt

gegen das Opfer gerichtetes antisoziales Verhalten, wie häufiges Lügen, Stehlen, Vandalismus, Feuerlegen, spätere Einbrüche oder Betrügereien, und ferner durch häufigen Ungehorsam, wie Trotzen, Halsstarrigkeit, Wutausbrüche sowie später Herumstreunen, Über-Nacht-Wegbleiben oder Schulschwänzen. Bei frühem Beginn (in Bezug auf alle drei Entwicklungspfade) manifestiert sich nach Lösel⁶¹ besonders häufig eine langfristige und gravierende Delinquenz bei bis zu fünfzig Prozent der betreffenden Kinder und Jugendlichen bis zum achtzehnten und zwanzigsten Lebensjahr und fällt dann wieder kontinuierlich ab. Sieben bis sechzehn Prozent aller Kinder weisen zeitweise Störungen ihres Sozialverhaltens der oben genannten Art auf, wobei Jungen häufiger auffällig werden als Mädchen. Erschwerend kommen hinzu: familiäre Risiken in so genannten Multiproblemfamilien, eine deprivierende Wohngegend und Nachbarschaft, Einflüsse delinquenter Peergruppen, aber auch biologische Besonderheiten, wie Unterschiede im Temperament (hyperaktiv, impulsiv und unaufmerksam) oder kognitive Defizite.⁶² Als schützende und resiliente Faktoren gelten nach Lösel⁶³ unter anderem eine flexible Anpassung der Ichgrenzen anstelle rigider Über- oder Unterkontrolle, überdurchschnittliche Intelligenz und strukturiertes Planungsverhalten, wenigstens eine sichere Bindung an eine Beziehungsperson, emotionale Zuwendung, Kontrolle und Konsistenz in der Erziehung zu Hause und in der Schule, des Weiteren ein aktives Bewältigungsverhalten, soziale Unterstützung durch nichtdelinquente Freunde oder Partner, Erfolg in der Schule, soziale Beziehungen zu nichtdelinquenten Peergruppen sowie Erfahrungen der Selbstwirksamkeit in nichtdelinquenten Aktivitäten. Die Entwicklung eines positiven Selbstbildes, Überzeugungen und soziale Informationsverarbeitungsprozesse, die nicht aggressionsfördernd sind, die Entwicklung eines Kohärenzgefühles durch Erfahrungen von Struktur und Sinnhaftigkeit im eigenen Leben und Erfahrungen mit einer sozial integrierten und nicht gewalttätigen Nachbarschaft wirken sich nach Lösel ebenso protektiv aus. Auch die so genannten Intensivtäter werden ähnlich klassifiziert wie dissoziale Kinder und Jugendliche.⁶⁴ Wilfried Huck⁶⁵ nennt folgende Kategorien: Affektlosigkeit oder Mangel an Beziehung zu anderen Menschen, Auffälligkeiten im Kontaktverhalten und häufig wechselnde Kontakte, süchtiges Verlangen nach Zuwendung und Bestätigung bei gleichzeitiger Angst vor Nähe, Missachtung von Gemeinschafts- und Gruppenwerten,

emotionale Labilität, Unreife und Neigung zu Kurzschluss-handlungen, Mangel an Vorsicht, sexuelle Abweichung, Frustrationsintoleranz, Handlungsweisen, um dem Erleben von Angst, Unlust und anderen unangenehmen Affekten zu entgehen, geringer Realitätsbezug, eine ausgeprägte Anspruchshaltung, die Abwesenheit von Schuldgefühlen sowie die Unfähigkeit, durch Strafe zu lernen.

Ein Nachteil von Kategorialsystemen ist einerseits darin zu sehen, dass sie erhebliche stigmatisierende Wirkungen entfalten können, und andererseits sind trotz dieser immer differenzierteren Kategorialsysteme nach dem derzeitigen kriminologischen Kenntnisstand eine einigermaßen sichere Aussage über Entstehung, Veränderungen und Entwicklungen der Kinderdelinquenz sowie eine individuelle Prognose bezüglich delinquenten Verhaltens von Kindern im Kindes- beziehungsweise im späteren Jugend- oder Erwachsenenalter kaum möglich. Eine stringente Theorie über delinquentes Verhalten von Kindern mit wenigstens mittlerer Reichweite ist somit ebenso wenig verfügbar und kaum zu erwarten wie bei Jugendlichen und Erwachsenen. Wenn jedoch zum Beispiel ein sehr junges Kind besonders häufig ein vielfältiges antisoziales Verhalten zeigt, in instabilen Familienverhältnissen aufwächst sowie mehrmals Delikte begeht, die sich darüber hinaus über einen längeren Zeitraum verteilen und zu den schwereren Deliktgruppen gehören (zum Beispiel schwerer Diebstahl, Raub), wird die Wahrscheinlichkeit größer, dass es auch als Jugendlicher und später als Erwachsener weiterhin Straftaten begeht oder erneut straffällig wird.

Zusammenfassung und Ausblick

Die meisten Kinder begehen Normverstöße mit strafrechtlicher Relevanz. Die mit Abstand häufigsten Verstöße gegen Strafrechtsnormen entstehen insbesondere bei jüngeren Kindern unter acht Jahren aus spielerisch-delinquenten Handlungen. Sie sind damit häufig Begleiterscheinungen eines sozialen Lernprozesses und ein Charakteristikum der Kindheit selbst. Die Gründe für den Anstieg von Kinderdelinquenz bis 1998 liegen wahrscheinlich in Veränderungen und Relativierungen der Wertorientierung, Unsicherheiten von Lebensplanungsmöglichkeiten und Lebensentwürfen, verminderter Einbindung in prosoziale

Institutionen, Konsumorientierung bereits in der Kindheit, der zunehmenden Einkommensschere zwischen Arm und Reich, der Verbreitung von Gewalt und Rollenklischees in den Massenmedien, der wachsenden Instabilität von Familien, aber auch in der Toleranz sozialer Auffälligkeit und in der Anzeigehäufigkeit und Selektion.⁶⁶ Delikte von Kindern sind in der Regel zunächst nicht Ausdruck einer wie auch immer gearteten „delinquenten oder kriminellen Energie“. Bei den eher selten durch Kinder begangenen schweren Delikten sind die Opfer meist Familienmitglieder oder Freunde. Hier können die Ursachen fast immer in zwischenmenschlichen Spannungen und Versagungen liegen, die die Kinder über einen längeren Zeitraum ertragen mussten. Kinderdelikte dieser Art stehen somit regelmäßig auch mit Entbehrungen von elterlicher Liebe und Zuneigung, Verlust- und Mangelerfahrung im Zusammenhang, die zu einer Spaltung in gut und böse führen, eine Projektion von Minderwertigkeitsgefühlen nach außen und realitätsferne Überzeugungen beinhalten sowie zu Idealisierungen und Entwertungen von Bezugspersonen führen.⁶⁷

In Bezug auf die Tätigkeit der Strafverfolgungsbehörden gilt, dass bei Tätern, die noch Kinder sind, Ermittlungen, Registrierungen, Speicherungen und Weitergabe von Informationen unzulässig sind, es sei denn, diese Maßnahmen dienen ausschließlich der Identifizierung eines sich abzeichnenden und sich erheblich zuspitzenden schädigenden Verhaltens und der Hilfe durch das Jugendamt nach dem Kinder- und Jugendhilfe-recht. Anzeigen gegen Kinder dürfen von der Polizei nicht bearbeitet werden; sie müssen unverzüglich an die Staatsanwaltschaft weitergeleitet werden. Sind weitere Gefährdungen des Kindes erkennbar, sind Eltern und Jugendamt zu benachrichtigen. Die Staatsanwaltschaft ist nach Einstellung der Ermittlungen zu keiner weiteren Verwertung der Informationen befugt. Ebenso wenig dürfen im Falle späterer Auffälligkeiten des Kindes im Erwachsenenalter polizeiliche oder staatsanwaltschaftliche Unterlagen aus der Kindheit des Täters benutzt oder weitergeleitet werden. Ulrich Eisenberg⁶⁸ hält schon die Einschaltung der Kriminalpolizei bei tatbestandsmäßigen und rechtswidrigen Taten von Kindern für zweifelhaft.

Kinderdelinquenz zeichnet sich in erster Linie durch die so genannte Bagatelldelinquenz aus. Für das Ansteigen der Regis-

trierungen durch die Polizei in der PKS bis zum Jahr 1998 scheinen auch eine erhöhte Anzeigebereitschaft und die gestiegene Kontrollsdichte Ursache zu sein. Die Zunahme bezieht sich in erster Linie auf deutsche Kinder, die Tatverdächtigenzahl bei Mädchen steigt offenbar nicht beziehungsweise nur geringfügig an, und kindliche „Intensivtäter“ stellen nach wie vor die Ausnahme dar.⁶⁹ Dennoch darf die Kinderdelinquenz nicht bagatellisiert werden; vor Dramatisierungen ist jedoch zu warnen.

Präventive Gesichtspunkte zur Bekämpfung von Kinderdelinquenz umfassen alle Maßnahmen, mit denen Ausmaß und Schwere der Delikte vermindert werden, sei es durch Einschränkung der deliktsfördernden Gelegenheiten, sei es durch Einwirken auf potenzielle Rechtsbrecher und deren Umfeld sowie die Allgemeinheit. Von *primärer Prävention* im Katalog präventiver Maßnahmen spricht man, wenn die Auftretenswahrscheinlichkeit delinquenten Verhaltens durch eine Herabsetzung von Risiken gesenkt werden soll. Hierzu zählen beispielsweise mittel- und langfristig grundlegende Änderungen der Familien-, Arbeitsmarkt-, Wohnungs- und Sozialpolitik, um Kindern bessere Voraussetzungen und Bedingungen für ihre Erziehung im Elternhaus und außerhalb des Elternhauses zu schaffen (zum Beispiel durch Elternt raining, Aufklärung, Förderung der kognitiven und sozialen Kompetenzen von Kindern, Fortbildung im Kindergarten, Hort, in der Schule und durch Schaffung kindgerechterer Freizeitmöglichkeiten) – Forderungen, die im Übrigen seit Jahrzehnten erhoben werden. Eine effektive *sekundäre Prävention* würde unter anderem die Früherkennung kriminogener Bedingungen und deren prompte Beeinflussung durch eine frühe Behandlung umfassen. Hierzu gehören aber auch schulbezogene Präventionsprogramme. Neben der Jugendhilfe ist unter anderem auch die Polizei gefragt, die es sich mittlerweile zur Aufgabe gemacht hat, sozusagen als „Kinder- und Jugendhilfefeuerwehr“ auch erzieherische Aspekte im Umgang mit strafunmündigen Kindern zu beachten und entsprechend zu handeln. Zwischen Polizei und Jugendhilfe ist ein koordiniertes kooperatives Netzwerk von Hilfen bundesweit festzulegen, das sich nicht nur auf Modellprojekte beschränken darf. Bisher ist offenbar eine bundesweit flächendeckende und effektive Zusammenarbeit der Polizei mit der Jugendhilfe nicht erfolgt, aber auch die Jugendhilfe selbst hat

nach den Vorgaben des Sozialgesetzbuches Achtes Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) in Bezug auf eine effektive Delinquenzprävention mit Kindern noch längst keinen Stand erreicht, der regelmäßig wirksame Hilfen für betroffene Kinder ermöglicht. Die *tertiäre Prävention* im Sinne einer Rückfallbekämpfung hat sich auf frühe beratende und therapeutische Maßnahmen mit den betroffenen Familien in Zusammenarbeit mit Hort und Schule zu konzentrieren, um sich abzeichnendes antisoziales Verhalten abzubauen und Rückfälle zu vermeiden. Verantwortlich hierfür sind auch Eltern, Jugendhilfe und Strafverwaltungsbehörden.⁷⁰ Die so genannte *situative Prävention* umfasst eine möglichst schnelle und spürbare Reaktion der Instanzen sozialer Kontrolle auf delinquentes Verhalten. Wenn beispielsweise das Jugendamt erst Wochen oder Monate nach einem Delikt eines Kindes im Kaufhaus (Kaufhausdiebstahl) oder gegen eine Person (zum Beispiel Körperverletzung oder Raub) mit den Eltern in Kontakt tritt beziehungsweise treten kann, begünstigt auch diese Verzögerung unter Umständen eine delinquente Entwicklung.

Anmerkungen

- 1 Michael Walter (2001). Mehrfach- und Intensivtäter: Kriminologische Tatsache oder Erfindung der Medien. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 14, 159–163, Rdnrn. 242 f.
- 2 Hans-Dieter Schwind (2003). Kriminologie. Eine praxisorientierte Einführung mit Beispielen. Heidelberg. § 3, Rdnr. 4.
- 3 Leo Montada (2002, 5. Aufl.). Delinquenz. In R. Oerter & L. Montada (Hrsg.), Entwicklungspsychologie (S. 859–873; hier S. 859). Weinheim.
- 4 Heribert Ostendorf (2001). Jugendgerichtsgesetz. Kommentar. Köln. Grundlegendes zu §§ 1 bis 2, Rdnr. 5.
- 5 Wilfried Hommers & Martin Lewand (2003). Zur empirischen Fundierung des strafrechtlichen Eintrittsalters. Zentralblatt für Jugendrecht, 90; hier S. 7.
- 6 Heribert Ostendorf (2001), a.a.O. Grundlegendes vor §§ 1 bis 2, Rdnr. 8.
- 7 Michael Walter (2001), a.a.O., Rdnr. 243.
- 8 Heribert Ostendorf (2001), a.a.O. Grundlegendes zu §§ 1 bis 2, Rdnr. 9.
- 9 Ulrich Eisenberg (2004). Jugendgerichtsgesetz. München. § 1, Rdnr. 4.
- 10 Heribert Ostendorf (2001), a.a.O. Grundlegendes zu §§ 1 bis 2, Rdnr. 7.
- 11 Franz Streng (2003). Jugendstrafrecht. Heidelberg. § 3, Rdnr. 5.
- 12 Heribert Ostendorf (2001), a.a.O., § 1, Rdnr. 13; §§ 33 bis 33 b, Rdnr. 3.
- 13 Ulrich Eisenberg (2004), a.a.O., § 1, Rdnrn. 4 a, 4 b, 11.
- 14 Heribert Ostendorf (2001), a.a.O., § 1, Rdnr. 2; § 52 Abs. 2 StPO [Zeugnisverweigerungsrecht aus persönlichen Gründen] (2). Haben Minderjährige wegen mangelnder Verstandesreife oder haben Minderjährige oder Betreute wegen einer psychischen Krankheit oder einer geistigen oder seelischen Behinderung von der Bedeutung des Zeugnisverweigerungsrechts keine genügende Vorstellung, so dürfen sie nur vernommen werden, wenn sie zur Aussage bereit sind und auch ihr gesetzlicher Vertreter zustimmt. Ist der gesetzliche Vertreter selbst Beschuldigter, so kann er über die Ausübung des Zeugnisverweigerungsrechts nicht entscheiden; das gleiche gilt für den nicht beschuldigten Elternteil, wenn die gesetzliche Vertretung beiden Eltern zusteht.
- 15 Heribert Ostendorf (2001), a.a.O., § 1, Rdnr. 4.
- 16 Ulrich Eisenberg (2004), a.a.O., § 1, Rdnr. 6.

17
Hanna Permien (2002). Strategien von Familien und Jugendhilfe im Umgang mit Kinderdelinquenz. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 13, 143–149; hier S. 143.

18
Johannes Mürder (2003). Kinder- und Jugenddelinquenz im Spannungsfeld der Jugendhilfe – ein Forschungsbericht. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 54, 28–32; hier S. 30.

19
Armuts- und Reichtumsbericht der Bundesregierung 2001. BT-Drucks. 14/5990.

20
Johannes Mürder (2003), a.a.O., S. 30 f.

21
Vgl. auch Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention – Deutsches Jugendinstitut e.V. (Hrsg.) (2001). Schnelle Reaktion. Tatverdächtige Kinder und Jugendliche im Spannungsfeld zwischen beschleunigtem Verfahren und pädagogischer Hilfe. München.

22
Hanna Permien (2002), a.a.O., S. 145.

23
Vgl. hierzu auch die Darstellung weiterer Modellprojekte in Berlin, Thüringen und Stuttgart: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention – Deutsches Jugendinstitut e.V. (Hrsg.) (2003). Evaluierte Kriminalitätsprävention in der Kinder- und Jugendhilfe. Erfahrungen und Ergebnisse aus fünf Modellprojekten. Band 7. München.

24
Ulrich Eisenberg (2004), a.a.O., § 1, Rdnr. 5.

25
Bernd-Rüdiger Sonnen (2002). Wie gehen wir mit Kindern um? Juristische Voraussetzungen des Umgangs mit Kinderdelinquenz. Das heutige Recht, Verschärfungsdiskussion und Reformgedanken. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 13, 330.

26
Hans-Dieter Schwind (2003), a.a.O., § 2, Rdnr. 39.

27
So schon Günther Kaiser (1989). Kriminologie. Eine Einführung in die Grundlagen (S. 252). Heidelberg.

28
Wiebke Steffen (2002). Analyse der Kinderdelinquenz in Deutschland. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 13, 155.

29
Hanna Permien (2002), a.a.O., S. 145.

30
Stiftung zur Förderung des Kinderschutzes (2000). Taschenbuch der Kinderpresse 2000 (S. 289).

31
Wiebke Steffen (2002), a.a.O., S. 159.

32
A.a.O., S. 157 f.

33
Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalitätsprävention – Deutsches Jugendinstitut e.V. (Hrsg.) (2002). Nachbarn lernen voneinander. Modelle gegen Jugenddelinquenz in den Niederlanden und in Deutschland (S. 210). München.

34
Bernd-Rüdiger Sonnen (2002), a.a.O., S. 327.

35
Tagesspiegel vom 4.5.2004; vgl. auch www.bmi.bund.de

36
Ulrich Eisenberg (2004), a.a.O., § 48 Rdnr. 4.

37
Heribert Ostendorf (2001), a.a.O. Grundlegendes zu §§ 1 bis 2, Rdnr. 8.

38
Hans-Dieter Schwind (2003), a.a.O., § 3, Rdnr. 5.

39
Wiebke Steffen (2002), a.a.O., S. 159.

40
Kirsten Bruns & Svendy Wittmann (2003). Aussagen und Ergebnisse über gewaltbereite Mädchen in Forschung, Praxis und amtlicher Statistik. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 14, 133.

41
Wiebke Steffen (2003). Mehrfach- und Intensivtäter: Aktuelle Erkenntnisse und Strategien aus dem Blickwinkel der Polizei. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 14, 157.

42
Hans-Dieter Schwind (2003), a.a.O., § 3, Rdnr. 22, m.w.N.

43
Michael Walter (2001), a.a.O., Rdnr. 161.

44
Tagesspiegel vom 27.5.2003, S. 12.

45
Tagesspiegel vom 7.10.2003.

46
Hans-Dieter Schwind (2003), a.a.O., § 3 Rdnr. 10 a.

47
Wiebke Steffen (2003), a.a.O., S. 156.

48
Thomas Bliesener (2003). Jugenddelinquenz. Risikofaktoren, Prävention, Intervention und Prognose. Praxis der Rechtspsychologie, 13, 174–191; hier S. 178.

49
Michael Walter (2001), a.a.O., Rdnr. 162.

50
Philipp Walkenhorst (2003). Verständnis – Konfrontation – Verantwortung. Pädagogische Ansätze in der Arbeit mit Mehrfach- und Intensivtätern. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 14, 173.

51
Olaf Emig (2002). Kinderdelinquenz und Schulschwänzen. Zwischen Besorgnis und Skandalisierung – Beobachtung eines Phänomens. Systemüberschreitende Kooperation und Hilfe am Beispiel Jugendhilfe und Schule. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 13, 184.

52

Hans-Dieter Schwind (2003), a.a.O., § 3, Rdnr. 11.

53

Hans Joachim Schneider (2002). Tötungsdelikte von Kindern, Jugendlichen und Heranwachsenden – Kriminalpsychologie tödlicher Schulgewalt. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 13, 422.

54

Olaf Emig (2002), a.a.O., S. 176.

55

Leo Montada (2002), a.a.O., S. 862.

56

Hans-Dieter Schwind (2003), a.a.O., § 3, Rdnr. 18.

57

Leo Montada (2002), a.a.O., S. 860.

58

A.a.O., S. 861.

59

Friedrich Lösel (2003). Delinquenzentwicklung in der Kindheit und Jugend. In R. Lempp, G. Schütze & G. Köhnken (Hrsg.), Forensische Psychiatrie und Psychologie des Kindes- und Jugendalters (S. 241–255; hier S. 241). Darmstadt.

60

A.a.O., S. 241.

61

A.a.O., S. 243.

62

A.a.O., S. 246.

63

A.a.O., S. 250 f.

64

Wilfried Huck (2002). Kinder und Jugendliche als Intensivtäter. Anamnese, Früherkennung und Dissoziales Verhalten. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe, 13, 189.

65

A.a.O.

66

Friedrich Lösel (2003), a.a.O., S. 251 f.

67

Wilfried Huck (2002), a.a.O., S. 189.

68

Ulrich Eisenberg (2004), a.a.O., § 1, Rdnr. 4.

69

Wiebke Steffen (2002), a.a.O., S. 160.

70

Vgl. zum Thema der vorfindbaren Modellprojekte: Arbeitsstelle Kinder- und Jugendkriminalprävention – Deutsches Jugendinstitut e. V. 2001; 2002; 2003.

Peter Schruth

Mädchennotdienste: Übergänge von der Inobhutnahme zu Anschlusshilfen*

Seit 1999 bietet die Berliner Jugendhilfe Mädchennotdienste an. Es sind Einrichtungen, an die sich Mädchen und junge Frauen wenden können, wenn sie sich in Not befinden, insbesondere wenn sie sexueller Gewalt, Misshandlung und Vernachlässigung ausgesetzt sind, um schnell und rund um die Uhr die notwendigen Hilfen zu bekommen. Schon im achten Jugendbericht wurde auf die Bedeutung des Auf- und Ausbaues von Einrichtungen der Krisenintervention in der Jugendhilfe nachdrücklich hingewiesen: „In unvorhersehbaren Konflikten – wenn Auseinandersetzungen in Familien sich zu Katastrophen verdichten, wenn Menschen zusammenbrechen, ausbrechen, weglaufen – müssten rasche, direkte, intensive Hilfen erreichbar sein, in denen nicht nur die unmittelbare Katastrophe entdramatisiert, Auswege konzipiert und angebahnt, sondern auch die Hintergründe transparent gemacht werden können. [...] Kriseninterventionen werden in vielfältigen, traditionellen und neu entstehenden Ansätzen praktiziert, mit besonderer Intensität in den letzten Jahren auch für Mädchen und Frauen. Sie sind aber zurzeit noch sehr unzulänglich präsent und ausgestattet. [...] Es braucht über Notruf erreichbare Beratungen und Unterkunft und die Zusammenarbeit mit Wohngemeinschaften, Heimen oder Familien, die bereit sind, Kinder und Jugendliche auf Zeit aufzunehmen.“¹

Neben der anhaltenden fachpolitischen – man könnte auch sagen, ideologischen – Grundfrage, ob es überhaupt eine mädchen-spezifische Versorgungsnotwendigkeit geben kann, die der exklusiven Hilfe bedarf, hat sich in der Berliner Praxis der Mäd-

* Dieser Beitrag fasst zwei unveröffentlichte Vorträge zusammen, die der Verfasser am 19. Mai 2003 und 30. April 2004 auf Berliner Fachtagungen zu diesem Thema gehalten hat.

chennotdienste eine Reihe klärungsbedürftiger jugendhilferechter Fragen aufgetan:

- Welche Pflichten ergeben sich für die freien Träger der Mädchennotdienste aus der Übernahme der dem Jugendamt obliegenden Aufgabe der Inobhutnahme?
- Welche besondere Bedeutung kommt der Gleichberechtigungsmaxime des § 9 Abs. 3 SGB VIII bei der Inobhutnahme von Mädchen und jungen Frauen zu?
- Was geschieht in der Grauzone zwischen Inobhutnahme und Anschlusshilfen, wie werden Übergänge zwischen Krisenintervention und Erziehungshilfe gestaltet, und welchen Anteil übernimmt die Inobhutnahme am Clearingprozess des Hilfebedarfes und der daraus folgenden Hilfeangebote?

Inobhutnahme als Aufgabe freier Träger

Grundsätzlich ist das Jugendhilferecht mit seinen Leistungsangeboten nach §§ 11 bis 41 SGB VIII von Freiwilligkeit, von der Selbstbestimmung der Hilfesuchenden geprägt. Wenn die Betroffenen eine angebotene Hilfe nicht als notwendig und förderlich anerkennen können, ist sie als aufgezwungene Hilfe wirkungslos. Da nach unserer Verfassung und unserem humanitären Grundverständnis jeder Mensch und somit auch Kinder und Jugendliche zu beachtende und zu schützende Grundrechte haben, also Grundrechtsträger sind, und der weit gehenden, von staatlichen Vorgaben freigestellten Elternautonomie wegen der Grundrechte von Minderjährigen mittels des staatlichen Wächteramtes Grenzen gesetzt sind, wird dem Jugendamt in § 42 SGB VIII zum vorläufigen Schutz von Kindern und Jugendlichen ein Interventionsrecht eingeräumt, welches auf kurzfristige Eilsituationen begrenzt ist.

Die Bedeutung dieses Interventionsrechtes wird unabhängig vom Einzelfall allein statistisch deutlich. In der Bundesrepublik Deutschland werden jährlich etwa 31 500 Minderjährige in Obhut genommen, davon etwa ein Drittel auf Wunsch der Minderjährigen selbst. Die stärkste Zunahme an Inobhutnahmen ist bei den sechzehn- bis unter achtzehnjährigen Mädchen zu regis-

trieren. Etwa drei Viertel der Kinder und Jugendlichen lebte vor der Inobhutnahme bei ihren Eltern oder einem Elternteil.² Etwa zweiundvierzig Prozent der Minderjährigen waren, als sie in Obhut genommen wurden, von zu Hause beziehungsweise einer Einrichtung weggelaufen.³ Schätzungen zufolge ist wegen der hohen Dunkelziffer von mindestens dreihunderttausend Kindern und Jugendlichen pro Jahr auszugehen, die von körperlicher Misshandlung oder sexuellen Übergriffen betroffen sind.⁴ Als eines der wenigen Instrumente des Jugendamtes, das noch eingriffs- und ordnungsrechtlichen Charakter hat, ist die Inobhutnahme in § 42 SGB VIII bundeseinheitlich geregelt. Nach der ausdrücklichen Zielvorstellung des Gesetzgebers⁵ Ende der 1980er-Jahre sollte durch die Inobhutnahme innerhalb einer möglichst kurzen Verweildauer eine intensive pädagogische Hilfestellung für die betroffenen Kinder und Jugendlichen geleistet werden, um die Ursache des Ausreißens herauszufinden und Ansätze für mögliche Perspektiven zu entwickeln. Ferner sollte eine intensive Zusammenarbeit mit den für Minderjährige zuständigen Sozialen Diensten, dem Heimatjugendamt, den Heimen und insbesondere mit den Eltern gepflegt werden, um gegebenenfalls weiteren Ausbruchstendenzen entgegenzuwirken.

Die gesetzliche Intention macht deutlich, dass es bei der Ausübung des staatlichen Wächteramtes mittels Inobhutnahme nicht vornehmlich um eine ordnungsrechtliche Aufgabe geht, sondern um eine sozialpädagogische (Um)orientierung mit Angeboten der Beratung, der Hilfe, der Unterstützung – nicht zuletzt aus der Erkenntnis, dass gerade solch sozialpädagogisch ausgerichtete Jugendschutzstellen sich durch eine hohe Akzeptanz bei den Minderjährigen auszeichnen. Und schließlich kommt in § 42 Abs. 2 SGB VIII auch noch der Sozialleistungscharakter der Jugendhilfe zum Ausdruck. Hiernach ist das Jugendamt verpflichtet, Minderjährige, die darum bitten, in Obhut zu nehmen. Diese haben auf die Inobhutnahme einen unbedingten individuellen Rechtsanspruch. Hoheitliche Aufgabenerfüllung und sozialrechtliche Leistungsgewährung sind somit untrennbar miteinander verknüpft. In erster Linie sind mit den Aufgaben des § 42 SGB VIII die Jugendämter angesprochen, weil es sich bei der Schutzgewährung vor allem um eine hoheitliche Aufgabe handelt. Nach § 76 SGB VIII können freie Träger der Jugendhilfe nur an bestimmten hoheitlichen Aufgaben des öffentlichen Trägers beteiligt werden. Die rechtliche

Möglichkeit der Beteiligung freier Träger umfasst nicht die hoheitlichen Eingriffsbefugnisse. Das bedeutet, dass eine Inobhutnahme ohne oder erst aufgrund der nachträglichen Einschaltung des Jugendamtes unzulässig ist. Dies gilt auch für die so genannten Selbstmelder. Schon deshalb muss eine vierundzwanzigstündige Rufbereitschaft des Jugendamtes vorgehalten werden, weil die Jugendämter für die Erfüllung der Aufgabe verantwortlich bleiben. Dies betrifft insbesondere die Arbeitsorganisation des Jugendamtes, nämlich ausreichende Vorsorge zu treffen, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unter Berücksichtigung von Fallzahlen, Krankheits- und Urlaubsvertretung, Betreuungsbudget und sonstigen Dienstpflichten im erforderlichen Maße um die Betreuung von in Not befindlichen Minderjährigen kümmern können.

Aus der Alleinzuständigkeit des Jugendamtes zur Entscheidung einer Inobhutnahme im Einzelfall darf aber nicht eine darüber hinausgehende Weisungsabhängigkeit freier Träger abgeleitet werden – zum Beispiel im Hinblick auf die Art und Weise der Durchführung der Inobhutnahme –, denn dies würde gegen die vom Sozialgesetzbuch Achtes Buch Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) vorgesehene Struktur der partnerschaftlichen Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern verstoßen. Praktisch können Differenzen in der Zusammenarbeit – gewissermaßen als Stolpersteine für die Minderjährigen – dadurch entstehen, dass Beginn, Durchführung und Beendigung der Inobhutnahme vom freien und öffentlichen Jugendhilfeträger fachlich unterschiedlich beurteilt werden. Da es in der Sozialarbeit nicht die objektive Fachlichkeit nach wissenschaftlich-empirischem Regelwissen gibt, kann die Entscheidung über die notwendige Intervention nur als fachlich begründete Aushandlung im normativ vorgeschriebenen Verfahren erfolgen. Zuerst ist es nötig, Vertrauen aufzubauen und die Gesprächsbereitschaft der Minderjährigen zu erhöhen, um Hintergründe des Schutzbegehrens einigermaßen beurteilen zu können und nicht vorschnell zu unterschätzen. Um den Hilfebedarf nicht aufgrund von Vorurteilen falsch einzuschätzen, bedarf es fachlich verantwortlicher Absprachen der Kooperationspartner zwischen Jugendamt und Einrichtung, die sich insbesondere bei differenter Beurteilung des Schutz- und Hilfebedarfes eines Minderjährigen bewähren müssen. Letztlich zahlen sich falsche Beurteilungen und zu schnelle Beendigungen der Inobhutnahme nicht aus, weil sie dazu führen, dass die an sich positive Schlüssel- und Dreh-

scheibenfunktion der Inobhutnahme, über die ein niedrigschwelliger Zugang zur Jugendhilfe realisiert wird, kippt und für schwer erreichbare, besonders belastete Minderjährige unversehens negative Drehtüreffekte entstehen können. Deshalb kommt dem Clearing des Schutz- und Hilfebedarfes der Minderjährigen in der Krisenintervention eine wesentliche Funktion zu.

Aus der Inobhutnahme folgende Trägerpflichten

Die mit der Inobhutnahme einhergehenden Verpflichtungen lassen sich unterteilen in institutionelle und persönlich-fachliche Gewährleistungs- oder auch Garantenpflichten. Der Begriff der Garantenpflicht stammt aus dem Strafrecht und meint die Frage des strafbaren Handelns durch Unterlassen (§ 13 StGB), weil eine Pflicht zum aktiven Handeln gegenüber den betroffenen Minderjährigen beziehungsweise ihren Familien bestand. Damit ist nicht die verwaltungsgerichtliche Überprüfung des Verwaltungshandelns auf mögliche Rechtswidrigkeiten gemeint, sondern die Frage, ob sich Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter strafbar gemacht haben, weil sie es pflichtwidrig unterlassen haben, die Gefährdung beziehungsweise Schädigung einer oder eines Minderjährigen abzuwenden. Strafrechtlich gesehen geht es immer nur um die persönliche Vorwerfbarkeit gegenüber einer zum Handeln verpflichteten Person, nicht um die institutionelle Verantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Die konkrete Person muss aufgrund ihrer besonderen Beziehung (Garantenstellung) zum geschützten Rechtsgut (Leben und Gesundheit von Minderjährigen) eine spezielle Rechtspflicht zum Tätigwerden haben. Solche Garantenpflichten entstehen durch ausdrückliche gesetzliche Pflichten (wie insbesondere in § 42 SGB VIII benannt), vertragliche Abmachungen oder eine enge Lebensbeziehung zwischen der die Garantenpflicht ausübenden und der zu schützenden Person. Da es in der Sozialarbeit keine objektive Fachlichkeit nach wissenschaftlich-empirischem Regelwissen gibt, sondern die fachlich begründete Aushandlung im normativ vorgeschriebenen Verfahren, kann die Entscheidung über die notwendige Intervention risikoloser und zugleich verantwortlich getroffen werden.

Die Garantenpflicht gilt grundsätzlich für alle Beteiligten, für alle, die in eine Garantenstellung eintreten, wenngleich die

Stellung des öffentlichen Jugendhilfeträgers nach den gesetzlichen Pflichten des SGB VIII besonders ausgeprägt ist. Unstreitig nach Rechtsprechung und Literatur haben Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des öffentlichen Jugendhilfeträgers eine Garantenpflicht für die von ihnen betreuten Minderjährigen. Diese Garantenpflichten treffen aber nicht nur die Letzten in der Kette, die einzelne Mitarbeiterin beziehungsweise den Mitarbeiter, sondern alle: Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter des ASD, Abteilungsleitung, Leitung des Jugendamtes sowie Verantwortliche für das jeweilige Bezirksamt. So gehört in diesem Zusammenhang zur institutionellen Garantenpflicht, dass die administrativ Verantwortlichen nach § 79 SGB VIII eine ausreichende Infrastruktur an geeigneten Diensten und Einrichtungen der Inobhutnahme vorhalten. Diese Bestimmung erlegt den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe eine Garantenstellung gegenüber den Leistungsberechtigten für die tatsächliche Verfügbarkeit notwendiger Dienste und Einrichtungen auf. Diese Garantenstellung des öffentlichen Trägers betrifft auch die Arbeitsorganisation des Jugendamtes, nämlich ausreichende Vorsorge zu treffen, dass sich die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im erforderlichen Maße um die Betreuung in Not befindlicher Minderjähriger kümmern können. Hierzu zählt auch nach § 72 SGB VIII der besondere fachliche Qualifizierungsbedarf für das überaus anspruchsvolle Arbeitsfeld der Inobhutnahme. Wo dies alles nicht gewährleistet ist, gehört es zu den sozialanwaltlichen Pflichten der Fachkräfte im Jugendamt, dies zu dokumentieren und zu beanstanden.

Zur Mädchenspezifischen Inobhutnahme

Das Jugendamt hat im Rahmen seiner Gesamt- und Planungsverantwortung (§§ 79, 80 SGB VIII) unterschiedliche, zielgruppenspezifische, insbesondere geschlechtsspezifische Angebote zu garantieren beziehungsweise selbst vorzuhalten, um der unterschiedlichen Situation von (missbrauchten) Mädchen, Ausreißerinnen, jungen Wohnungslosen, Trebegängerinnen und auf der Straße lebenden Minderjährigen sowie unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gerecht zu werden. Gerade im Krisen- und Gefahrenfall kommt den Notdiensten eine Schlüsselfunktion zu. Dieser Schlüsselfunktion können Notdienste nur entsprechen, wenn sie niedrigschwellig angelegt

sind (zum Beispiel ein Dach über dem Kopf, Essen, Dusche, Waschmaschine bieten) und den Minderjährigen darüber hinaus ermöglichen, gemeinsam mit ihnen zu entwickelnde Hilfen im Rahmen eines ganzheitlichen Beratungs- und Unterstützungsangebotes anzunehmen.

Schon die Einrichtung von Mädchennotdiensten in Berlin zeigt die Umsetzung des gesetzlichen Auftrages nach § 9 Nr. 3 SGB VIII, die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen zu berücksichtigen, insbesondere deren nach wie vor bestehende soziale Benachteiligung abzubauen und ihre Gleichberechtigung zu fördern. Dass die Benachteiligung nach wie vor besteht, wird schon darin deutlich, dass für die sozialpädagogische Bearbeitung geschlechtsspezifischer Konfliktlagen kaum Angebote existieren. Dem Ansatz von Mädchennotdiensten liegt der Gedanke zugrunde, dass die Betonung von Gleichheit und Gleichberechtigung formal bleibt, wenn sie nicht von der real existierenden Benachteiligung von Mädchen ausgeht. Deshalb sind die Spielräume, die der Jugendhilfe zum Beispiel mit der Einrichtung von Mädchennotdiensten zur Verfügung stehen, so gut wie möglich zu nutzen, um – neben dem notwendigen Schutz vor Gefahren – durch kompensatorische Arbeit und durch eine bewusste Förderung die Chancen von Mädchen zu verbessern. Die Berliner Jugendhilfe hat sich – und das sage ich bewusst angesichts vieler sonstiger, rechtlich fragwürdiger Abbaumaßnahmen – im Falle der Einrichtung von Mädchennotdiensten ganz an den Auftrag des SGB VIII gehalten. Weiter gehend dürfte viel entscheidender sein, ob in der alltäglichen Praxis die Fachkräfte der Jugendämter den Mädchenspezifischen Ansatz teilen, entsprechende Hilfebedarfe erkennen, sinnvolle Hilfen bewilligen und insbesondere das die Mädchennotdienste ergänzende Netz an weiterführenden Erziehungshilfen in ausreichendem Maße aufrechterhalten.

Nur minderjährige junge Menschen können in Obhut genommen werden. Junge volljährige Frauen können nicht, auch nicht vorübergehend, nach § 42 SGB VIII untergebracht werden. Der Gesetzeswortlaut ist eindeutig und nicht auslegungsfähig. Eine analoge Anwendung von § 42 SGB VIII auf junge Volljährige wird in der Rechtsliteratur grundsätzlich verneint. Befinden sich junge volljährige Frauen in einer Krisensituation mit Selbst- oder Fremdgefährdung, sind sie – gesetzlich

betrachtet – gegebenenfalls nach den Unterbringungsgesetzen (Gesetz über Hilfen und Schutzmaßnahmen bei psychischen Krankheiten) beziehungsweise nach Polizeirecht im Rahmen der Gefahrenabwehr vorbeugend „in Verwahrung“ zu nehmen, soweit kurzfristige Hilfen nicht gemäß § 41 SGB VIII geleistet werden können. In der Praxis wird diese normativ klare Linie gelegentlich überschritten, weil ein Abbruch der Krisenhilfe unverhältnismäßig, ja verantwortungslos wäre, zum Beispiel wenn eine hilfebedürftige, gerade noch siebzehnjährige Jugendliche während ihres Aufenthaltes volljährig wird und eine Anschlusshilfe noch nicht gesichert ist. Hilfe ist hier nur nach § 41 SGB VIII möglich. Zwar sind die dort genannten Hilfen nach dem inhaltlichen Zuschnitt im Prinzip auf einen längerfristigen Zeitraum angelegt, dennoch dürften nach dieser Regelung vorläufige Hilfsmaßnahmen nicht ausgeschlossen sein. Demzufolge wäre es keinesfalls sachgerecht, junge volljährige Frauen in einer Krisen- und Notsituation allein auf die Möglichkeiten von psychiatrischen Einrichtungen zu verweisen.

Die Berliner Regelungen zu den Mädchennotdiensten

In einer Leistungsvereinbarung zwischen dem Land Berlin und den freien Trägern (Evangelisches Jugend- und Fürsorgewerk, Wildwasser) sind Gegenstand, Ziele, Verfahren der Aufnahme und Betreuung, die Verantwortung des Jugendamtes, Regelungen zum Umgang mit Nichtberliner Mädchen und zur Vollbelegung sowie zur Abholung und zum Verlassen der Betreuung festgelegt worden. Beiden genannten Trägern ist mit dieser Vereinbarung gemäß §§ 42, 76 SGB VIII die Aufgabe der Inobhutnahme von den unterzeichnenden Jugendämtern übertragen worden. Ein besonderes Profil dieser Träger mit einem örtlich von anderen Kriseneinrichtungen getrennten, eigenständigen Angebot wird insbesondere mit dem Aspekt der geschlechtsspezifischen Angebots- und Versorgungsform und dem Schutzgedanken begründet. Ein Notdienst – so die Vereinbarung – muss deshalb den Zugang zur Hilfe und Beratung an einen Begriff von Krise binden, der nicht nur die objektive Eskalation der familiären Situation, sondern krisenbelastete bestehende subjektive Not- und Spannungssituationen niedrigschwellig und frühzeitig als Anlass aufnimmt und sein Angebot auch für die lebensälteren jugendlichen Mädchen und jungen Erwachsenen

profiliert. Beide Träger bieten Beratung und/oder kurzfristige Unterkunft an (möglichst nicht länger als sechs Wochen). Das Unterkunftsangebot besteht aus vier Bausteinen: der Unterkunftsgewährung und pädagogischen Betreuung, der Problemerkklärung und Ursachenanalyse mit den Jugendlichen, der ganzheitlichen Problemerkklärung mit allen Beteiligten und der Perspektivklärung sowie Vorbereitung der Entscheidung über Anschlusshilfen oder geeignete Einrichtungen (einschließlich der Vorklärung über die Verfügbarkeit von Hilfen in enger Absprache mit dem Jugendamt).

Das Verfahren der Aufnahme und Betreuung verläuft in Analogie zu § 36 SGB VIII. Alle in der Zeit von Montag bis Freitag zwischen acht und achtzehn Uhr im Mädchennotdienst in Obhut genommenen Minderjährigen werden unverzüglich dem zuständigen Jugendamt gemeldet. Damit ist die Zuständigkeit des Jugendamtes hergestellt, welches für die weitere Sicherung der erforderlichen Inobhutnahme einschließlich Transport und Begleitung verantwortlich ist. In der Zeit von Montag bis Freitag zwischen achtzehn und acht Uhr, an Sonnabenden, Sonn- und Feiertagen sowie am vierundzwanzigsten und einunddreißigsten Dezember ganztägig entscheidet der Mädchennotdienst eigenständig über unmittelbar notwendige weitere Schritte bei der Hilfe im Rahmen des § 42 SGB VIII. Das zuständige Jugendamt wird in diesen Fällen per Fax über die Inobhutnahme, die wesentlichen bekannten Hintergründe und alle zunächst veranlassenden Schritte informiert. Weibliche Minderjährige mit gewöhnlichem Aufenthalt oder Wohnsitz außerhalb Berlins werden aufgenommen und deren Inobhutnahme fortgesetzt, wenn deren Rückführung nicht innerhalb von drei Werktagen möglich ist. Um Minderjährige in Notsituationen wegen Vollbelegung nicht abweisen zu müssen, dürfen die Träger – nach Anzeige ihrer Belegungssituation gegenüber dem Jugendamt – kurzfristig überbelegen. Bei der Ausführung der Aufgaben der Inobhutnahme ist zu gewährleisten, dass zum einen die Mädchen und jungen Frauen unverzüglich Gelegenheit haben, eine Person ihres Vertrauens zu benachrichtigen – es sei denn, es sprechen begründete Bedenken dagegen –, und dass zum anderen der mutmaßliche Wille des beziehungsweise der Personensorgeberechtigten angemessen berücksichtigt wird. Außerhalb der Erreichbarkeit der Jugendämter bereitet der Mädchennotdienst alles Notwendige für einen Antrag beim Familiengericht

vor. Die Abholung des Kindes oder Jugendlichen muss vom Mädchennotdienst direkt mit dem Personensorgeberechtigten oder einem von diesem benannten Dritten und dem zuständigen Jugendamt abgesprochen werden. Das Jugendamt und der Mädchennotdienst verabreden ein Verfahren für die Übergabe der Minderjährigen. Entweichen Kinder und Jugendliche aus der Einrichtung, sind zum nächstmöglichen Zeitpunkt die Personensorgeberechtigten, das zuständige Jugendamt und, soweit es zum Schutz der Minderjährigen erforderlich ist, die Polizei zu benachrichtigen.

Die Rolle des Clearings in der Krisenintervention

Gerade wegen der vorläufigen, relativ kurzfristigen und manchmal erzwungenen Unterbringung der Inobhutnahme bedarf es des verfahrensrechtlichen und sozialpädagogischen Clearings der Krisenintervention im Einzelfall. Ein solches Clearing befasst sich mit der Verantwortung für die Krisenintervention und die Hilfeplanung. Im Allgemeinen gehören zu einem Clearing im Rahmen der Inobhutnahme die Aspekte des Zuganges, insbesondere unter zielgruppenspezifischer Sicht, die Diagnostik und Beratung sowie Vermittlung in weiterführende Hilfen in Abstimmung mit der Minderjährigen, dem Jugendamt, den Personensorgeberechtigten und gegebenenfalls dem Träger der weiterführenden Hilfe. Die Gewährleistung eines zielgruppenspezifischen Zuganges zum Clearing ist wegen der nachfolgenden Diagnostik und Beratung aus fachlicher Sicht relevant, um der unterschiedlichen Situation von (missbrauchten) Mädchen, Ausreißern, jungen Wohnsitzlosen, Trebegängern und auf der Straße lebenden Kindern und Jugendlichen sowie unbegleiteten minderjährigen Flüchtlingen gerecht werden zu können. Sozialpädagogische Diagnostik und Beratung versuchen als Kernaufgaben des Clearings die Ursachen des Schutzbegehrens der Minderjährigen herauszufinden und Ansätze für mögliche Perspektiven zu entwickeln. Ein letzter Aspekt des Clearings besteht in der Aufgabe der Vermittlung, nämlich den notwendigerweise Beteiligten, insbesondere den Personensorgeberechtigten und dem Jugendamt, die Ergebnisse des Beratungsprozesses zu erläutern, um damit den Hilfeplanungsprozess einzuleiten und diesem zu einem bedarfsgerechten Ergebnis zu verhelfen. Clearing setzt demnach geeignete niederschwellige und ziel-

gruppenspezifische Anlauforte für Schutz begehrende Minderjährige ebenso voraus wie qualifizierte Fachkräfte, die zu der erforderlichen Diagnostik, Beratung und Vermittlung in weiterführende Hilfen in der Lage sind.

Hinsichtlich der Art und Weise der Unterbringung ermöglicht § 42 Abs. 1 Satz 1 SGB VIII die Wahl zwischen drei gleichwertigen Alternativen, die insbesondere im Hinblick auf die Krisenintervention allesamt geeignet, das heißt insbesondere personell und sachlich angemessen ausgestattet sein müssen. Neben den einschlägigen Einrichtungen und betreuten Wohnformen nach § 34 SGB VIII wird gelegentlich auf Einzelpersonen – häufig aus dem verwandtschaftlichen Umfeld des Minderjährigen – verwiesen. Verwandte und Einzelpersonen müssen als Anbieter von Unterbringung in diesem Zusammenhang nicht sozialpädagogisch ausgebildet, aber „geeignet“ sein. Für die Eignung entscheidend ist, ob die Minderjährige der betreffenden Person vertrauen kann und sich bei ihr ausreichend geschützt fühlt und ob die fragliche Person den besonderen Bedürfnissen des Kindes oder Jugendlichen gewachsen ist. Es versteht sich im Rahmen von Krisenintervention von selbst, dass hier eine sorgfältige Prüfung obligat ist und schnelle und lediglich Kosten sparende Entscheidungen unzulässig sind.

Ein fachlich ernst genommenes sozialpädagogisches Clearing geht nicht im Eiltempo. Häufig stehen die um Schutz suchenden Minderjährigen unter dem Eindruck des Erlebten, brauchen Zeit, um zu den ihnen fremden neuen Kontaktpersonen Vertrauen aufzubauen. Ein schnelles Abklären des Schutz- und Hilfebedarfes der Minderjährigen ist deshalb oft nicht möglich und dessen ungeachtet kontraproduktiv. Der Notwendigkeit einer Einzelfallprüfung stehen die teilweise in der Praxis durch Dienstanweisungen vorgegebenen festen Rahmenzeiten (zum Beispiel zwei bis drei Werktage, achtundvierzig Stunden) entgegen. Gerade im Hinblick auf die sozialpädagogischen Aufgaben des Clearings, also der Diagnose und Krisenintervention, muss eine angemessene Zeitspanne zur Prüfung und Entscheidung verbleiben. Hierbei gewissenhaft zu arbeiten ist zuallererst im Interesse der Minderjährigen und nicht zuletzt im Interesse der beteiligten freien und öffentlichen Jugendhilfeträger, die ihrer übernommenen Garantenpflicht nachzukommen haben. Wenn das Clearing abgeschlossen ist und weiterer sozialpädago-

gischer Unterbringungsbedarf festgestellt wurde, stellt sich die Frage, wie der Übergang von der Inobhutnahme zu den Erziehungshilfen erfolgt.

Übergänge zwischen Inobhutnahme und Erziehungshilfen

Bezeichnend ist der von Misstrauen geprägte Ausspruch im Arbeitsfeld der Krisenintervention: „Nach § 42 buchen, nach § 34 zahlen.“ Misstraut wird den im Einzelfall aus Kostengründen erforderlichen Hilfeübergängen, insbesondere von der kostenintensiveren Inobhutnahme zu einer kostengünstigeren Erziehungshilfe. Zwar ist, rein funktional gesehen, die Inobhutnahme der Einstieg in einen Hilfeplanungsprozess, dies setzt aber wegen der Langfristigkeit der Hilfen ein Zusammenwirken mit den Personensorgeberechtigten beziehungsweise dem Familiengericht voraus. Ein einfacher und aufgesetzter Wechsel von Leistungsangeboten von § 42 zu § 34 SGB VIII ist damit nicht vereinbar. Auch dann nicht, wenn die Personensorgeberechtigten über die Inobhutnahme informiert und dazu bewegt wurden, ihr Einverständnis über den Verbleib des Kindes oder Jugendlichen in der Schutzstelle zu erklären. Eine solche Einverständniserklärung der Personensorgeberechtigten wird in geeigneten Fällen regelmäßig angestrebt, um mit ihnen eine gemeinsame Lösung zu finden. Dieses erklärte Einverständnis aber als Antrag auf Erziehungshilfe umzudeuten entspricht weder der Intention der Erklärung der Personensorgeberechtigten noch den Anforderungen der Hilfeplanung und des erforderlichen Verfahrens. Nirgendwo im SGB VIII findet sich das Erfordernis einer Antragstellung der Anspruchsberechtigten, denn ausreichend ist das Bekanntwerden eines möglicherweise bestehenden Hilfebedarfes. Allein mit der Bitte um Inobhutnahme wird der Hilfebedarf der Minderjährigen signalisiert. Sind im Einzelfall im Zuge des Clearings und der Inobhutnahmen Übergänge zu Erziehungshilfen angezeigt, ist das gesetzlich vorgesehene Verfahren der Hilfeplanung durchzuführen – nicht mehr und nicht weniger. Umdeutungen von Erklärungen der Sorgeberechtigten aus Kostengründen sind damit nicht vereinbar.

Doch weit schwieriger sind die Probleme der Schnittstellen der Inobhutnahme zu bewältigen. Das Aufgabenfeld der Inobhutnahme ist komplex wegen der notwendigerweise am Pro-

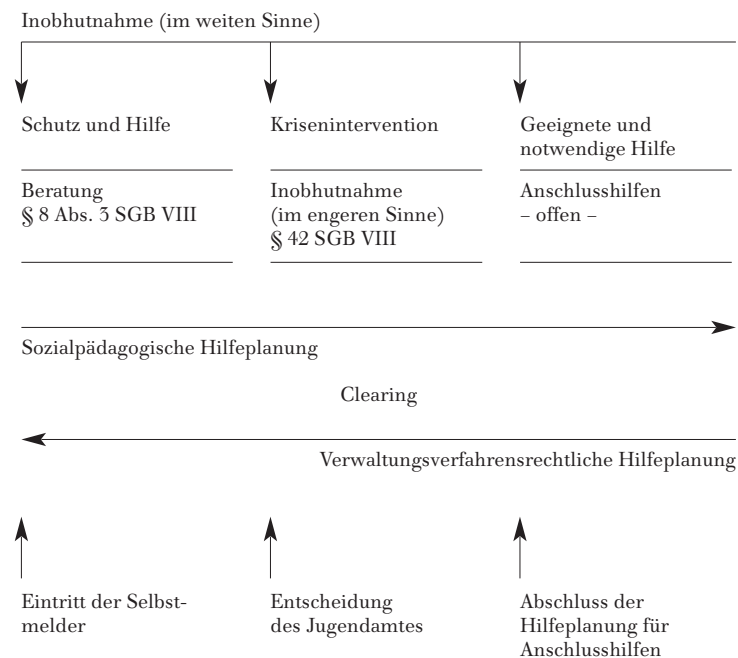
zess mit unterschiedlichen Interessen, Aufgaben und Pflichten Beteiligten⁶ und deren Zusammenwirken von der Aufnahme der Minderjährigen an über die „erste Hilfe“ der Beratung, die gesetzlich notwendige Informierung der Sorgeberechtigten, die Einbeziehung des zuständigen Jugendamtes zur Entscheidung der Inobhutnahme bis hin zur Hilfeplanung im Clearing, in der Krisenintervention und gegebenenfalls deren Übergang in Anschlusshilfen. Wegen der Komplexität dieses Aufgabenfeldes bestehen in der Praxis zwischen den beteiligten Trägern Unklarheiten über Begriffsinhalte, Zuständigkeiten und Abstimmungen im Prozess.

Zu unterscheiden ist die Inobhutnahme im weiten und im engeren Sinne. Im Vorfeld der Entscheidung des zuständigen Jugendamtes über die Inobhutnahme beginnt der Schutz- und Hilfeprozess insbesondere für die minderjährigen Selbstmelder⁷ mit der Beratung nach § 8 Abs. 3 SGB VIII, der nach der Entscheidung des zuständigen Jugendamtes in die Inobhutnahme im engeren Sinne übergeht, in die Krisenintervention. Dass der Inobhutnahme im engeren Sinne eine Beratung nach § 8 Abs. 3 SGB VIII vorausgeht, hat mit der gesetzlichen Verpflichtung des öffentlichen Jugendhilfeträgers zu tun, geeignete Dienste und Einrichtungen der Inobhutnahme vorzuhalten. Dieser kann aber in jedem Einzelfall erst nach Prüfung über den Anspruch auf Inobhutnahme entscheiden. Bis zur Einschaltung des Jugendamtes entsteht in jedem Fall eine zeitliche Differenz, weil der freie Träger selbst keine hoheitlichen Befugnisse der Entscheidung über die Inobhutnahme im Einzelfall besitzt beziehungsweise besitzen kann. Von Anbeginn der Aufnahme der Minderjährigen in der Schutzstelle oder dem Notdienst findet im Sinne des Clearings sozialpädagogische Hilfeplanung statt, die von der verwaltungsverfahrenrechtlichen Hilfeplanung unter Federführung des Jugendamtes abzugrenzen ist. Letztere setzt mit der Einbeziehung des Jugendamtes im Zusammenwirken aller Beteiligten ein und führt als Abschluss der Krisenintervention nach § 36 SGB VIII gegebenenfalls zur Entscheidung über geeignete und notwendige Anschlusshilfen (zumeist als eine Erziehungshilfe nach den §§ 27 ff. SGB VIII). Sozialpädagogische Hilfeplanung, regelmäßig durchgeführt vom aufnehmenden freien Träger der Jugendhilfe, ist kein Widerspruch zur gesetzlichen Hilfeplanung des Jugendamtes: Beide Planungsprozesse sind zwei Seiten einer Medaille, gehören untrennbar

zusammen – unabhängig davon, ob man dazu Clearing, Beratung oder Krisenintervention sagt, ob ein freier Träger zuerst und das Jugendamt später tätig wird.

Wesentlich für ein Gelingen notwendiger weiterführender Hilfen nach Beendigung der Inobhutnahme (im engeren Sinne) ist auf der fachlichen Ebene die reibungslose Kooperation zwischen den Anbietern des Clearings und den Entscheidungspersonen des Jugendamtes, ist die frühzeitige Einleitung eines gemeinsamen Hilfeplanverfahrens. Ganz wesentlich dafür ist aber, dass man sich wechselseitig in der sozialpädagogischen Fachlichkeit anerkennt und in den erforderlichen Abstimmungen sorgsam mit unterschiedlichen Bewertungen des Hilfebedarfes umgeht. Eine solche Kultur der Zusammenarbeit lässt sich nicht allgemein in Leistungs- oder Kooperationsvereinbarungen regeln.

Abbildung: Schnittstellen der Inobhutnahme nach § 42 SGB VIII



Anmerkungen

1
Achter Jugendbericht. BT-Drucks. 11/6576, S. 140 f.

2
Vgl. KomDat (2001), 3, 5.

3
Vgl. Statistisches Bundesamt (2000), ZfJ, 240.

4
Jugendschutzforum, 88, 21.

5
Vgl. BT-Drucks. 11/5948, S. 79.

6
Beteiligt sind der bzw. die Minderjährige, Sorgeberechtigte, freie Träger als Leistungsanbieter, das zuständige Jugendamt am Ort der Inobhutnahme und möglicherweise das Heimatjugendamt der bzw. des Minderjährigen (aus Gründen der Kostenübernahme).

7
Dies gilt praktisch im Regelfall bei Jugendlichen als Selbstmeldung, bei Kindern als Zuführung.

Kinder im Zentrum. Entwicklungsperspektiven für den SOS-Kinder- dorfverein

Wie viele andere Träger der Sozialen Arbeit steht der SOS-Kinderdorf e.V. derzeit vor schwierigen Entscheidungen. Veränderte gesellschaftliche und finanzielle Rahmenbedingungen stellen bislang vertraute Strukturen und Konzepte infrage und erfordern zukunftsorientierte Weichenstellungen mit dem Ziel, die Wettbewerbsfähigkeit der Organisation und die Qualität der Leistungsangebote sowie seine hohe Attraktivität für Spenderinnen und Spender zu sichern.

Damals und heute

Als 1949 das erste SOS-Kinderdorf in Imst/Tirol für elternlose, infolge des Krieges verwaiste Kinder entstand, begann die Erfolgsgeschichte einer Kinderhilfsorganisation, die heute in hundertzweiunddreißig Ländern der Welt in vierhundert SOS-Kinderdörfern und tausend zusätzlichen Projekten, wie Schulen, Sozialzentren, Berufsausbildungsangeboten, Tausende von jungen Menschen betreut und fördert. Die familiennahe, alltagsorientierte Erziehung in einer Haus- und Lebensgemeinschaft von Erwachsenen und Kindern, das verlässliche Beziehungsangebot seitens der Erwachsenen, brach mit den damals bestehenden fachlichen Konventionen und setzte neue Standards zu Gunsten der Kinder. Während die Fachwelt überwiegend reserviert reagierte, fand die SOS-Kinderdorfidee breite Resonanz in der Bevölkerung. Die Basis für eine „Bewegung für Kinder“, genauer gesagt, eine Bewegung zur Gründung von Kinderdörfern als zeitgemäßer Form der Kinderbetreuung war gelegt. Eine Bewegung für Kinder hat zum Ziel, Menschen zu gewinnen, die sich über gesetzliche Regelungen und staatliche Vorgaben hinaus ehrenamtlich oder professionell für Kinder enga-

gieren wollen. Hermann Gmeiner, der Gründer des heute weltweiten SOS-Kinderdorfwerkes, baute von Anfang an auf Frauen und Männer, die die Kinderdorfidee zu ihrer Sache machten, ob als aktiv Tätige im Kinderdorf oder als unterstützende Freunde, Mitglieder, Spender. Seine Vision einer Welt, „in der jedes Kind in einer Familie aufwächst – geliebt, geachtet und behütet“, überschritt schon nach wenigen Jahren alle geographischen, kulturellen und religiösen Grenzen.

Fragt man nach den Faktoren des damaligen Erfolges, so sind vor allem folgende zu erwähnen: eine Vereinsführung, die sich ganz auf die Seite der Kinder stellte und Konflikten mit Behörden und den damals anerkannten Fachinstanzen nicht aus dem Wege ging; der Mut zur Tat trotz vielerlei Bedenken; ein innovatives Konzept für die langfristige Betreuung von hilfsbedürftigen Kindern; die Idee einer solidarischen, durch gemeinsame Werte verbundenen Gemeinschaft von haupt- und ehrenamtlich tätigen Erwachsenen; eine breite Bevölkerungsschichten ansprechende und zum Engagement für Kinder motivierende Öffentlichkeitsarbeit, die eine Welle der Sympathie für die Organisation und der Mitverantwortung für ihre Ziele erzeugte.

Getragen von dieser Sympathie der inzwischen über zwei Millionen zählenden Mitglieder, Freunde und Spender, hat sich der SOS-Kinderdorfverein Deutschland zu einem fachlich renommierten Träger entwickelt, der heute mit 2 300 fest angestellten Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern in fünfzig über das gesamte Bundesgebiet verstreuten Einrichtungen mit insgesamt fünfhundertfünfzig Leistungsangeboten in dem weiten Bereich der präventiven, ambulanten und stationären Kinder-, Jugend-, Familien- und Behindertenhilfe tätig ist. Hinzu kommt, dass der SOS-Kinderdorfverein einer der großen Fördervereine der weltweiten SOS-Kinderdorfarbeit ist und derzeit rund hundertfünfzig SOS-Einrichtungen und Projekte im Ausland finanziell unterstützt.

In den annähernd fünfzig Jahren seines Bestehens hat der SOS-Kinderdorf e.V. Deutschland also eine rasante Entwicklung vollzogen, die in der breiten Öffentlichkeit bislang nur teilweise registriert wurde: von einer auf dem Laienansatz beruhenden und von ehrenamtlichem Engagement getragenen Kinderhilfsorganisation zu einem modernen Jugendhelfeträger, der unterschied-

liche Angebote der Kinder-, Jugend-, Familien- und Behindertenhilfe bereitstellt. Infolge dieses Prozesses haben sich allerdings vielfältige Spannungsfelder ergeben, die sich vor allem in Zeiten enger werdender finanzieller Spielräume verschärfen. Kontroverse Debatten an den Schnittstellen zwischen fachlicher Weiterentwicklung und spenderorientiertem Marketing, zwischen ursprünglicher Kinderdorfidee und der von manchen kritisch als Gemischtwarenladen bezeichneten Angebotsvielfalt begleiteten diese Expansion. Die fachpolitische Entwicklung von der traditionellen Angebotsorientierung zur Adressatenorientierung, von der pädagogischen Insel zur Sozialraumorientierung bewirkte, dass das Angebotsprofil des Vereins nicht nur breiter, sondern im Ganzen gesehen auch unspezifischer wurde. Für neue Zielgruppen, wie junge Erwachsene, Frauen und Mütter, alte und behinderte Menschen, Straßenkinder, Familien mit Migrationshintergrund, wurden neue Konzepte entwickelt. Folge war eine zunehmende Angleichung des SOS-Kinderdorfvereins an das „Standardprofil“ heutiger Jugendhilfeträger. Fragen nach dem originären Profil des Vereins, seiner unverwechselbaren Identität wurden deshalb immer dringender vorgebracht. In seiner „Mittelfristigen Unternehmensplanung 2002“ hat der Verein als Reaktion darauf eine klärende Zielgruppendefinition vorgenommen: „Zielgruppen sind Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und Familien mit Kindern. Dabei richtet sich das Engagement schwerpunktmäßig auf Menschen in erschwerten Lebenslagen. Änderungen von Angeboten oder Neuentwicklungen müssen demnach ihren Fokus in der Kinder- und Jugendhilfe haben.“

Freie Träger zwischen Anpassung und Innovation

Wie für viele Träger und wohl die gesamte Soziale Arbeit typisch, wurden im SOS-Kinderdorfverein die meisten inhaltlichen und konzeptionellen Reformen von den Praktikerinnen und Praktikern an der Basis entwickelt. Es waren Reformen von unten, klientennah, getragen vom Engagement der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Vor allem in den Achtziger- und Neunzigerjahren konnte der Verein dank guter finanzieller Rahmenbedingungen seine Potenziale voll entfalten und innovative Leistungsangebote aufbauen, die neue Standards setzten, wie zum Beispiel stadtteilorientierte Mütterzentren als generationenübergreifende

Treffpunkte für Kinder, Jugendliche, Familien und alte Menschen mit vielfältigen Beratungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten, Jung-hilft-Alt-Projekte mit Qualifizierungsangeboten für junge Menschen in der Altenpflege, Beratungszentren mit personell abgesicherten offenen, präventiven Angeboten für Kinder, Jugendliche und Familien oder Ausbildungszentren zur beruflichen Förderung, Ausbildung und Beschäftigung für sozial benachteiligte junge Menschen. Diese Entwicklungsdynamik ist heute aufgrund finanzieller Engpässe weitgehend zum Stillstand gekommen – leider auch im SOS-Kinderdorf e.V. Existenzsicherung und die Anpassung der Angebote an vorgegebene Standards drängen sich bei vielen Trägern in den Vordergrund. Wenn aber nur noch rechtlich abgesicherte und voll refinanzierte Standardangebote im Fokus der Sozialen Arbeit stehen, dann fehlen die für innovative Projektarbeit nötigen Voraussetzungen. Wo werden zum Beispiel Praxisansätze zum Bildungsauftrag der Jugendhilfe systematisch durchgeführt und wissenschaftlich ausgewertet? Wo werden sozialpräventive Konzepte für vernachlässigte Kleinkinder oder Kinder von Migrantenfamilien erprobt? Hektischer Abbau statt planvolle Weiterentwicklung scheint vielerorts heute die Devise zu sein.

Das Leitbild des SOS-Kinderdorfvereins formuliert den Anspruch, „über staatliche Rahmenbedingungen und Vorgaben hinaus innovative und modellhafte Angebote zu schaffen.“ Im Rahmen der „Mittelfristigen Unternehmensplanung“ des Vereins werden dafür gezielt Eigenmittel bereitgestellt. Als innovativ werden dabei solche Projekte bezeichnet, die auf aktuelle Notstände reagieren, prophylaktisch orientiert sind, nicht zum Förderangebot der öffentlichen Hand gehören, sich am regionalen Bedarf orientieren und die Beteiligung von jungen Menschen und Familien an der Gestaltung der Vorhaben ermöglichen.

Aktuelles Beispiel für innovative Weiterentwicklungen im SOS-Kinderdorfverein ist der Aufbau des „SOS-Kinder- und Familienzentrums“ in Berlin-Moabit¹, einem sozialen Brennpunkt mit einem hohen Anteil ausländischer Kinder und Familien. In einem am Bedarf des Sozialraumes orientierten Hilfeverbund sollen Flexible Hilfen aus einer Hand zur Verfügung gestellt werden: Erziehungs- und Lebensberatung, Familientreff mit Mittagstisch für Kinder, Lückekinderangebote, Schulstationen, Mutter-Kind-Projekt, Kindertagesstätte.² Auch drei

SOS-Kinderdorffamilien für Kinder aus dem Stadtteil gehören zum Angebot. Die Kinderdorffamilie wird hier erstmals in einer Großstadt konzeptionell und organisatorisch in ein Netz sozialraumorientierter, familiennaher Hilfen eingebunden.

Das KJHG und die Folgen

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) gilt zu Recht als Meilenstein in der fachlichen Weiterentwicklung der Jugendhilfe. Das in dem Gesetz sich niederschlagende neue Denken der Partizipation, der Qualitätsentwicklung, der Adressatenorientierung, des rechtlich gesicherten und damit einklagbaren Anspruches auf eine fachlich qualifizierte Leistung zur Hilfe zur Erziehung, der systematischen Jugendhilfeplanung ist nach wie vor eine Herausforderung für die Praktikerinnen und Praktiker, auch im SOS-Kinderdorfverein. Mit dem traditionellen Konzept der „Ersatzmutterschaft“ im Hintergrund mussten zum Beispiel die SOS-Kinderdorfmütter auf die fachliche Zusammenarbeit mit den sorgeberechtigten Eltern vorbereitet werden und ein neues Selbstverständnis im familiennahen Zusammenleben mit Kindern entwickeln, deren zeitliche Unterbringungsperspektive offen ist.⁵

Kritisch ist anzumerken, dass sich das KJHG in der Praxis inzwischen zu einem allzu engen Korsett für die Jugendhilfe entwickelt hat, das Weiterentwicklungen eher blockiert als befördert. Vielfach dient es heute nur noch dazu, auf der Grundlage des in ihm aufgeführten Kataloges der Hilfen zur Erziehung existenzsichernde Entgeltvereinbarungen auszuhandeln, wobei der viel bemühte Qualitätswettbewerb immer mehr zu einem bloßen Preiswettbewerb verkommt. Ist das KJHG inzwischen zu einem Papiertiger mutiert? Michael Winkler spricht von einem alltäglichen Rechtsbruch, den man schon lange kenne, der nun aber Methode werde: „Die im Hilfeplan vereinbarte und für sinnvoll erachtete Hilfe wird nicht mehr genehmigt. Leistungen und Angebote werden befristet, ohne dass man die Problemsituation eines Kindes auch nur annähernd erfasst hat. Und all dies geht mit einem erstaunlichen Verlust an Fachlichkeit in der öffentlichen Jugendhilfe einher [...]“. „⁴ Vertreter der Jugendhilfe zeigen sich diesen destruktiven Entwicklungen gegenüber heute weitgehend sprachlos.

Wie wird sich der SOS-Kinderdorfverein in dieser Situation verhalten? Wird er in Rückbesinnung auf seine Anfangsjahre wie damals deutliche Worte finden, wenn es um das Wohl von benachteiligten, hilfebedürftigen Kindern und Jugendlichen geht, also um Kinder und Jugendliche, die in Armut aufwachsen, die vernachlässigt und missbraucht werden, die emotional verkümmern, die ständig überfordert werden und nur Misserfolg erleben, die sich in ihrer Not und Verlassenheit durch Aggressivität und Vandalismus Luft verschaffen? In der Mittelfristigen Unternehmensplanung 2002 ist angekündigt, dass der Verein künftig bei Themen, die seine Zielgruppen und seine Praxisfelder betreffen, eine deutliche Position beziehen will. Ein Verein, der Kinder fördern und stärken will, muss sich für Kinder stark machen und gerade heute im Vergleich zu der oft verschleiernenden Politik- und Fachsprache Klartext sprechen.

Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit: Wohin geht die Reise?

Die Zeiten, in denen es für viele Praktikerinnen und Praktiker der Sozialen Arbeit geradezu unschick war, über die Kosten eines Angebotes zu reden, diese Zeiten sind längst vorbei. Die im KJHG geforderten Leistungs- und Entgeltvereinbarungen haben ein stringentes Kostenbewusstsein und Kostenmanagement erzwungen. Heute ist betriebswirtschaftliches, unternehmerisches Denken in allen Tätigkeitsbereichen der Sozialen Arbeit selbstverständlich. Beschleunigt wurde diese Entwicklung durch die in den vergangenen fünfzehn Jahren stetig wachsende Finanzmisere des Bundes, der Länder und Kommunen, deren Folge der Um- und Abbau sozialstaatlicher Leistungen sind. Welches aber sind die langfristigen Perspektiven für diesen Umbauprozess? Vor allem: Wer vertritt dabei die Interessen der Kinder und Jugendlichen? Winkler⁵ spricht von einer „Politik der Nicht-Beteiligung“ der Jugendhilfe, die in der Alltagspraxis an vielen Orten sichtbar werde. Die Ökonomisierung der Sozialen Arbeit hat dazu geführt, dass sich die Träger der freien Wohlfahrtspflege längst zu sozialwirtschaftlichen Unternehmen entwickelt haben. Die Frage „wohin geht hierbei die Reise?“ stellt sich auch für den SOS-Kinderdorfverein in Deutschland. Sein Entwicklungsprozess vom Familienbetrieb zum sozialwirtschaftlichen Unternehmen mit einer klaren Aufbau- und Ablauforganisation, mit professionellem Management und ent-

sprechend definierten Entscheidungskompetenzen von Geschäftsführung, Vorstand und Verwaltungsrat hat lange gedauert und war nicht konfliktfrei, da es nicht wenigen im Verein schwer fiel, von der Vorstellung der „SOS-Familie“ Abstand zu nehmen. Sie befürchteten vor allem, dass aus Industrie und gewerblicher Wirtschaft übernommene Organisations- und Arbeitsstrukturen zu Lasten der „eigentlichen“ Aufgabe, der Betreuung der Kinder und Jugendlichen, gehen würden, weil sich die Erwachsenen zu sehr mit sich selbst beschäftigten. Diese scheinbar antiquierte Position ist und bleibt zu Recht der Stachel im Fleisch aller engagierten sozialwirtschaftlichen Unternehmen.

Die Finanzmisere der öffentlichen Haushalte und das seit einigen Jahren stagnierende Spendenaufkommen bedeuten auch für den SOS-Kinderdorfverein mit seiner Personalausstattung und seinen vielen, nur teilweise refinanzierten Leistungen, wie zum Beispiel den offenen, präventiven Angeboten, den Treffpunkten oder Mütterzentren, eine enorme Herausforderung, die viele Fragen aufwirft: zum Beispiel nach dem Fortbestand von Einrichtungen und Angeboten, die trotz nachgewiesenen Bedarfes und guter fachlicher Arbeit seit ihrer Gründung nur in sehr geringem Umfang durch öffentliche Mittel bezuschusst werden und bei denen auch künftig keine höheren Zuschüsse zu erwarten sind. Oder: In welchen Arbeitsfeldern, für welche Zielgruppen, Angebote und Leistungen sollen künftig die Spendenmittel vorrangig eingesetzt werden? Mit diesen Fragen steht das Unternehmen SOS-Kinderdorf e.V. vor der Entscheidung, seine Identität im Spannungsfeld zwischen einer fachlich qualifizierten Arbeit für benachteiligte Kinder, Jugendliche und Familien und den drängenden wirtschaftlichen Anforderungen neu zu bestimmen.

Profil und Identität zukunftsorientiert weiterentwickeln

Die Jugendhilfe in Deutschland hat in den vergangenen zehn Jahren all ihre Dynamik verloren, die unmittelbar nach dem Einigungsprozess der beiden deutschen Staaten zu vielen neuen Projekten und kreativen Weiterentwicklungen geführt hatte. Sie ist weithin zu einer bloßen Standardversorgung geworden,

deren Bestand aufgrund leerer Kassen und einer mancherorts äußerst kurzsichtigen Sparpolitik obendrein ernsthaft gefährdet ist. Und das zu einer Zeit, in der mit einer steigenden Nachfrage nach Beratung, Hilfe zur beruflichen und sozialen Integration, Unterstützung und Orientierung in schwierigen Lebenslagen und mit einem deutlich wachsenden Bedarf an schützenden Maßnahmen für junge Menschen in Gefährdungssituationen gerechnet werden muss. Die anhaltend hohe Arbeitslosigkeit, das nach wie vor große Armutsrisiko für Familien mit Kindern, die schwierigen Startbedingungen für Kinder aus armen Familien,⁶ die Konsequenzen aus gesetzlichen Änderungen – infolge der Hartz-IV-Reformen rechnet zum Beispiel die Stadt München mit einem drastischen Anstieg der unterhalb der Armutsgrenze lebenden jungen Menschen –, die zunehmend komplexer werdenden Lebensverhältnisse mit ihrer wachsenden Tendenz zur Ausgrenzung sozial benachteiligter Menschen geben Anlass für diese Prognose. Zwar ist der heute immer öfter vorgebrachten Forderung nach mehr Elternverantwortung und verstärkter Aktivierung der Ressourcen im Sozialraum aus fachlicher Sicht grundsätzlich zuzustimmen. Sie ist gesellschaftspolitisch aber nur dann sinnvoll, wenn die individuellen und strukturellen Voraussetzungen gegeben sind, und sozialpolitisch nur vertretbar, wenn durch sie Gewinn und Verlust nicht auseinander fallen und die Risiken der gesellschaftlichen Entwicklungen nicht einseitig Familien mit Kindern aufgebürdet werden.

In dieser prekären gesellschaftlichen Lage ergeben sich aus meiner Sicht als langjähriger ehemaliger Geschäftsführer für den SOS-Kinderdorfverein folgende Konsequenzen und Aufgaben:

- Der Verein sollte bei der Weiterentwicklung seiner fachlichen Arbeit wieder mehr auf seine Stärken bauen: auf die Verbindung von familiennahen, verlässlichen Betreuungs- und Bindungsangeboten mit hoher Professionalität; auf die Gestaltung attraktiver „Orte zum Leben“, künftig vor allem in städtischen Ballungsräumen und sozialen Brennpunkten (!); auf seine Pädagogik des langen Atems, die sich entgegen dem aktuellen Trend zu immer kürzeren Hilfen auch langfristig Kindern, Jugendlichen und Familien verpflichtet sieht und sich für sie zuständig weiß.

- Der Verein sollte auch und erst recht in schwieriger gewordenen Zeiten an seiner bewährten Kultur der Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter festhalten und diese bewährte Tradition fortführen. Die Beteiligung der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter ist nicht nur eine unverzichtbare Voraussetzung für die Umsetzung der fachlich geforderten Partizipation der Kinder, Jugendlichen und Sorgeberechtigten, sie ist darüber hinaus der Motor für die Dynamik eines Unternehmens und wesentliches Element einer lernenden Organisation. Der Beteiligung der jungen Menschen an allen sie betreffenden Entscheidungen und an ihrer Erziehung zu demokratisch gesinnten Bürgerinnen und Bürgern ist dabei besonderes Augenmerk zu widmen.
- Der Verein sollte seine jugendhilfepolitische Positionierung in der Fachwelt und gegenüber den Spenderinnen und Spendern noch deutlicher vertreten als Spezialist für eine an den Interessen der Kinder und Jugendlichen orientierte, auf längere Zeit angelegte, verlässliche Erziehungs- und Betreuungsform und als Träger, der am Entstehungsort sozialer Probleme tätig wird und auf den sich wandelnden Bedarf der nachfragenden jungen Menschen und ihrer Familien reagiert. Eine wesentliche Kernkompetenz des Vereins ist es, Arbeitsansätze für familiennahe Hilfen zu entwickeln und umzusetzen, und zwar für die Bandbreite von „Familien mit Kindern unterstützen“ über „Kinder in ihren Familien stützen“ bis hin zur „dauerhaften Unterbringung von Kindern in familienähnlichen Betreuungssettings“, den Kinderdorffamilien.
- Der SOS-Kinderdorfverein sollte sich wieder mehr auf das besinnen, was mit dem ursprünglichen Anspruch gemeint war, eine „Bewegung für Kinder“ zu sein: über die gängige Standardversorgung hinaus für hilfebedürftige Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene und deren Familien innovative, den Anforderungen einer fachlich qualifizierten Jugendhilfe entsprechende Angebote zu entwickeln und durch eine breite Öffentlichkeitsarbeit Menschen zu aktivieren, die bereit sind, als ehrenamtlich Aktive oder als Spender diese Projekte zu unterstützen. In einer Zeit, in der immer mehr Menschen, vor allem Familien mit Kindern, an den Rand der Gesellschaft gedrängt werden, heißt es, sich wieder verstärkt derer anzunehmen, die durch alle sozialstaatlichen Netze fallen. Kinder

und Familien stärken, sich für Kinder und Familien stark machen sollten die zentrale Leitidee der künftigen SOS-Arbeit sein.

Am Anfang der heute weltweiten SOS-Kinderdorfarbeit stand eine Initiative sozial hoch engagierter Männer und Frauen. Es waren Ehrenamtliche, die sich mit der SOS-Kinderdorfidee identifizierten, Spendenaufrufe verfassten, beim Bau der ersten Häuser mit Hand anlegten oder an der Betreuung der Kinder aktiv beteiligt waren. Die Aktivierung und Beteiligung von Menschen aus allen gesellschaftlichen Gruppierungen waren und sind bis heute wesentliche Erfolgsgaranten der SOS-Kinderdorforganisation. Sie finden ihren sichtbaren Ausdruck in der beeindruckenden Zahl von Bürgerinnen und Bürgern, die mit ihrer regelmäßigen Spende die Arbeit des Vereins unterstützen, aber auch in dem aktiven Engagement von Frauen und Männern in den stadtteilorientierten und offenen Angeboten und insbesondere in der Mitarbeit von Ehrenamtlichen im Vorstand und im Verwaltungsrat des Vereins. Johannes Münder, dem diese Festschrift gewidmet ist, sei hier besonders erwähnt. Er ist seit sechzehn Jahren mit enormem Einsatz und hoher Fachkompetenz ehrenamtlich im SOS-Kinderdorf e.V. tätig, zunächst als Mitglied im Verwaltungsrat, seit zwölf Jahren als Mitglied im Vorstand, und wird den Verein auf seinem Weg in die Zukunft hoffentlich noch lange begleiten.

Anmerkungen

1

Siehe hierzu den Beitrag von Kirsten Spiewack und Reinhard Rudeck, Vernetzungsarbeit auf Multikultisch, der in Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 2/2005, erscheinen wird.

2

Zur Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfeeinrichtung und Schule, dargestellt am Beispiel der SOS-Kinder- und Jugendhilfen Göppingen und des SOS-Kinder- und Familienzentrums Moabit, siehe Gabriele Vierzigmann (2003). Die Schulen öffnen – zur Gestaltungskraft der Jugendhilfe. SOS-Dialog 2003, 43–52.

3

Zur aktuellen Diskussion um familienähnliche Betreuung siehe Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (2002). Glücklich an einem fremden Ort? Familienähnliche Betreuung in der Diskussion. Weinheim.

4

Michael Winkler (2004). Zukunft der Hilfen zur Erziehung – Herausforderung und offene Fragen. Vortrag gehalten am 3.6.2004 auf dem 12. Deutschen Jugendhilfetag in Osnabrück. Nichtautorisierte Mitschrift.

5

A.a.O.

6

Siehe hierzu Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.) (1999). Kinderarmut in Deutschland. SOS-Dialog 1999; darin insbesondere die Beiträge von Ulrich Schneider & Gerhard Schulte, Kinderarmut – Herausforderung für die Sozialpolitik (S. 4–9); Gerda Holz & Beate Hock, Armutslagen von Kindern und Jugendlichen in Deutschland am Ende des 20. Jahrhunderts (S. 10–15); Christel Sperlich, Schattenkinder (S. 16–20); Beate Pyde und Bärbel Stuke, Kinder, die von Sozialhilfe leben – Auswirkungen und Anforderungen an die pädagogische Praxis (S. 21–26); Elfriede Seus-Seberich & Reinhard Rudeck, Arm und nicht glücklich. Arme Kinder in der Familienberatung (S. 27–33).

Familienrecht

Verträge für die privatautonome Ehe

Der Abbau des Patriarchates in der Familienrechtsordnung ist schubweise verlaufen. Es gab einen ersten Schub während der Weimarer Zeit, die aber zu keinem familienrechtlichen Konzept gefunden hat, einen weiteren unmittelbar nach dem Zweiten Weltkrieg, insbesondere im Zeichen des Art. 3 Abs. 2 GG, und einen nachhaltigen Schub seit den Siebzigerjahren, der mit dem Erstarken der neuen Frauenbewegung einherging und sogar in der langen christlich-liberalen Regierungsperiode schließlich zur vollständigen Tilgung männlicher Vorrechte in den familienrechtlichen Gesetzen geführt hat. Die Reformen waren oft den in der Gesellschaft vorherrschenden Haltungen voraus, haben aber insgesamt zu einem weit reichenden Umdenken beigetragen. Die Kindschaftsrechtsreform als letzte große Reform hat Ende der Neunzigerjahre den Gedanken gemeinsamer Elternverantwortung nach einer Ehescheidung und sogar ohne eine eheliche Verbindung gestärkt. Ebenfalls seit den Siebzigerjahren ist das Streben der Frauen nach beruflicher Selbstständigkeit ein anerkannter gesellschaftlicher Wert. Selbst konservative Parteienformationen wagen es nicht mehr, eine Rückkehr der Frauen ins Private zu postulieren.

Die traditionellen Geschlechterrollen – zumindest was die Berufstätigkeit betrifft – sind zu Beginn dieses Jahrhunderts dennoch nicht verschwunden. Noch immer ist die Bewährung im Beruf für Männer strikter vorgegeben als für Frauen, wenn nicht in der Ausbildungsphase, dann doch in der weiteren Biografie. Noch immer ist die Arbeitsteilung von Paaren mit Kindern in Beruf und Familie durch ein Übergewicht der Frauen bei den familiären Aufgaben geprägt, wenn sie auch auf anderen wesentlichen Sektoren zu dominieren begonnen haben (Beispiel Sexualität und Fortpflanzung). Trotzdem sind die kontinuier-

liche Erwerbstätigkeit und die berufliche Leistung des Mannes angesichts der Hochs und Tiefs in der Arbeitsmarktentwicklung nicht mehr selbstverständlich gegeben. Ein Mann wird aber, wenn er beruflich erfolglos ist, weiterhin nach dem alten Rollenmuster stärker als Versager gesehen als eine Frau mit gleicher Berufsbiografie. Und im Scheidungsfall gewähren Ehe- und Familienrecht einen so weit reichenden rechtlichen Unterlegenschutz, dass sogar der beruflich aktivere männliche Scheidungspartner in den Sog des beruflichen Niederganges geraten kann.

Die zugewiesenen Geschlechtsrollen sind also weiterhin wirksam und zugleich außerordentlich ausgefranst und bieten kaum Hilfe bei der Paarbildung. Was eine Frau von einem Mann erwarten kann und umgekehrt, ist immer weniger rollentypisch festgelegt und muss individuell erkundet werden. Die Kriterien für eine solche Erkundung zu entwickeln dauert im Hinblick auf die Verlängerung der Adoleszenz, die Dauer der Ausbildungsphase und die Unsicherheiten der beruflichen Perspektiven immer länger. Es wird dementsprechend immer später geheiratet, noch nicht einmal automatisch nach der Geburt des ersten Kindes. Paare durchleben vielfach zunächst relativ unbeschwerte Jahre ohne Kinder, mit Ausbildungsfortschritten und wachsendem Konsumniveau. Wenn ein Kind aus der Verbindung hervorgeht, wird alles anders, denn Beruf und Familie sind nur noch schwer miteinander zu vereinbaren. Die Fürsorge für das Kind wirkt für viele Partner wie ein vernichtender Schlag gegen die erreichte Lebensqualität. Arbeitsteilungskonflikte zwischen Mann und Frau werden das zermürbende Dauerthema. Die Entwertung der beruflichen Kompetenz ist bei Eltern mit zwei und mehr Kindern geradezu zwangsläufig, zumal das Tempo in der beruflichen Entwicklung und das Qualifikationsniveau in der Informationsgesellschaft ständig zunehmen. In Metropolen mit ihren komplizierten Strukturen werden von einer Familie mit zwei berufstätigen Elternteilen und Kindern geradezu heroische Arbeits-, Organisations- und Vertrauensleistungen gefordert. Aber auch im provinzielleren Rahmen ist eine anspruchsvolle Erziehung nur mit einer hoch differenzierten Kombination von Rundumsorge, Ernährungs-, Textil-, Transport- und Digitalleistungen zu gewährleisten, die auch auf altersspezifische Konsumangebote und Anforderungen der Peergroups reagiert. Und trotzdem kollabiert auch bei einem hohen Maß an elterlicher Sorg-

falt während der Pubertät nur allzu oft die familiäre Kohärenz. Versagen als Eltern und in der Partnerschaft ist damit in gewissem Umfang vorprogrammiert.

Ob allerdings ein Versagen in der Partnerschaft durch die Not mit den Kindern oder eher durch überzogene Erwartungen an den Partner hervorgerufen wird, entzieht sich praktisch einer empirischen Überprüfung. In jedem Fall jedoch ist das partnerbezogene Anspruchsniveau seit den Sechzigerjahren ständig gewachsen. Sogar bei der Partnerschaftsvermittlung für Menschen, die sich in der Partnersuche schwer tun und meist schon öfter gescheitert sind, wird eine umfangreiche Wunschliste ausgefüllt, die von vornherein nicht realitätsgerecht ist. Eine solche Präferenzenskala mit einem Maß an Differenziertheit wie beim Autokauf kann auf direktem Weg in die frühe Singleexistenz führen.

Auch beruflich erfolgreiche und kommunikativ kompetente Ehekanidatinnen und -kandidaten sind unsicher über Rollenerwartungen und müssen die Synthese individualisierter Existenzen erst mühsam erproben. Geschlechtsrollen sind nur noch in Fragmenten greifbar und höchst instabil. Wenn sich Männer und Frauen in gleicher Weise körperlich fit halten, beruflichen Ehrgeiz entwickeln, die Haushaltsaufgaben minimieren und auch (unterschiedliche) außereheliche Kontexte pflegen, womöglich auch ihre Sexualität nicht eindimensional definieren, wird die Familiengeschichte zum Abenteuerroman. Denn die traditionell Mann und Frau zugeschriebenen Eigenschaften von der physischen bis zur kommunikativen Seite, von der handwerklichen bis zur sozialen Kompetenz, von der Durchsetzungskraft bis zur Leidensbewältigung, von der zweckrationalen Intelligenz bis zur Emotionalität, vom Unternehmungsgeist bis zur Verlässlichkeit, von der Genussfähigkeit bis zum Pflichtbewusstsein sind heute in unberechenbarer Weise auf Männer und Frauen verteilt, sodass eine Prognose für das Zusammenleben von Partnern äußerst schwierig ist. Aus all dem erklärt sich die Blüte der ehevertraglichen Abmachungen, durch die einesteils Individualität gesichert, andererseits Überforderung abgewehrt werden soll. Eheverträge sind heute zu einem chaotischen Konfliktfeld geworden, in dem sich die jüngere Rechtsprechung regelrecht verirrt hat. Eine kritische Würdigung der Judikaturlinien soll hier zur Klärung darüber beitragen, wie viel eheliche

Solidarität den Partnern mit und ohne Kinder noch abverlangt werden kann. Dazu ist zunächst die Entwicklung der Rechtsprechung zu den Scheidungsfolgenverzichtsnachzuzeichnen, um die verfassungsrechtlichen Vorgaben analysieren zu können und ihre Umsetzung in der Rechtsprechung des Bundesgerichtshofes (BGH) zu kontrollieren. Daran schließt sich eine Analyse an, die auch die Abstimmung von familiärem Unterhalt und sozialstaatlicher Leistung betrifft – ein Thema, das stets ein Schwerpunkt der Arbeiten von Johannes Mündler war. Abschließend ist dann noch zu thematisieren, welche ehegebundenen Rollenperspektiven für die finanzielle Seite der Partnerschaft in Zukunft verbleiben.

Die Rechtsprechung zu Scheidungsverzichtserklärungen bis zum Jahr 2000

Mit Beschluss vom 29. März 2001¹ hat der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) die Rechtslage für Eheverträge radikal umgekrempelt. Seither weiß niemand mehr genau, wie viel von den vorher geschlossenen Verträgen noch gilt und wie Eheverträge in Zukunft zu gestalten sind. Der Familienrechtssenat des BGH² hat sich inzwischen um eine Rahmenordnung bemüht. Von präzisen Grundlagen vertraglicher Ehegestaltung kann im Augenblick und wohl auch noch für längere Zeit jedoch nicht die Rede sein. Das alles ist darauf zurückzuführen, dass die Familiengerichte der Privatautonomie der Ehegatten bis 2001 breiten Raum gegeben und § 138 BGB mit der Zurückhaltung angewandt haben, wie sie in anderen Rechtsgebieten üblich ist.

Der gesetzliche Rahmen

Der gesetzliche Rahmen ist relativ schlicht gestrickt. Nach § 1408 Abs. 1 BGB können Ehegatten einen güterrechtlichen Ehevertrag schließen, auch nach Eingehung der Ehe, insbesondere also die in § 1414 BGB in einem einzigen Paragraphen geregelte Gütertrennung vereinbaren. Sie dürfen nach § 1408 Abs. 2 Satz 1 BGB auch den Versorgungsausgleich ausschließen, was nur dann gemäß § 1408 Abs. 2 Satz 2 BGB nicht gelingen kann, wenn die Ehe bereits innerhalb eines Jahres durch Scheidungsantrag infrage gestellt wird. Die Vereinbarung patriarchalischer

Güterstände nach früherem nationalen oder nach ausländischem Recht schließt § 1409 BGB aus. Auf Scheidungsunterhalt kann nach § 1585 c BGB verzichtet werden, auf Getrenntlebensunterhalt aber nicht.⁵ Für Vereinbarungen über Sorgerechtsverzicht gibt es keine gesetzliche Norm, ebenso wenig für Vereinbarungen der Partner über die Befreiung des Unterhaltspflichtigen vom Kindesunterhalt. Die einzigen Korrektornormen sind § 138 Abs. 1 BGB⁴ mit der Nichtigkeitssanktion für sittenwidrige Verträge und § 242 BGB, der eine treuwidrige Geltendmachung von Vertragsansprüchen ausschließt.

Die Rechtsprechung zum Scheidungsunterhaltsverzicht nach der Eherechtsreform

Zum nahehelichen Unterhaltsanspruch hat die Rechtsprechung seit dem 1. Juli 1977, als durch die Eherechtsreform der § 72 EheG aufgehoben wurde,⁵ lange Zeit Verzichtsverträge bis auf wenige Ausnahmen anerkannt. Ein Unterhaltsverzicht wurde im Zweifel auch auf den Notbedarf erstreckt.⁶ Sittenwidrigkeit wurde nur angenommen, wenn der Verzicht erkennbar zur Sozialhilfebedürftigkeit führte, wobei aber eine Schädigungsabsicht der Ehegatten nicht vorausgesetzt wurde.⁷ Dabei wurde der Gesamtcharakter der Vereinbarung nach Inhalt, Zweck und Beweggründen zugrunde gelegt.⁸ Paare, die von vornherein gegenseitig auf Scheidungsunterhalt verzichteten und ihr späteres Ehe-, Familien- und Berufsschicksal nicht voraussehen konnten, standen damit nicht unter einem moralischen Verdikt.

Die Grundsatzentscheidung des Bundesgerichtshofes vom 8. Dezember 1982⁹ betraf ein Ehepaar, bei dem die Frau zum Zeitpunkt des Scheidungsunterhaltsverzichtes nicht erwerbstätig war, seit ihrer Trennung Sozialhilfe bezog, ein behindertes Kind zu versorgen hatte und deswegen voraussehbar auf Jahre hinaus nicht in der Lage war, einer Erwerbstätigkeit nachzugehen. Andererseits hatte der Ehemann ihr den Hausrat überlassen und ihre Schulden übernommen. Hier stellte der zuständige IV-b-Senat für die Sittenwidrigkeit im Wesentlichen auf die mögliche Belastung des Sozialhilfeträgers ab.¹⁰ In casu ließ der Senat aber offen, ob der Verzicht nicht als Bestandteil einer „ritterlichen Scheidung“ Bestand haben könne, bei der der Ehemann die Schuld an der Scheidung übernommen habe.

Die Kritik an dieser Grundsatzentscheidung¹¹ wies der IV-b-Senat in zwei Entscheidungen vom 24. April 1985¹² zurück, nicht ohne seine Rechtsprechung allerdings weiterzuentwickeln: Im einen Fall¹⁵ ging es um die geschiedene Ehe eines Fotomodells, das offenbar nach der Scheidung in gehobenen Verhältnissen auf einer spanischen Insel lebte. Der BGH beanstandete den die Gütertrennung und einen Ehegattenunterhaltsverzicht¹⁴ umfassenden Ehevertrag nicht, da der Ehemann ganz überdurchschnittlichen Kindesunterhalt leistete und eine „wirtschaftliche Lebensgemeinschaft“ nicht zum Wesen der Ehe gehöre.¹⁵ Dagegen erklärte der IV-b-Senat in der anderen Entscheidung vom 24. April 1985¹⁶ die Berufung auf einen Unterhaltsverzicht für treuwidrig. Hier ging es um die Ehe zweier berufstätiger Partner, eines Schreiners und einer Verwaltungsangestellten, die nach vier Jahren geschieden worden war. Der BGH hielt den Unterhaltsverzicht zwar für wirksam, versagte dem Ehemann jedoch die Berufung darauf. Die Ehegatten seien bei ihrem Vertrag davon ausgegangen, dass jeder von ihnen für sich sorgen könne. Das habe sich aber durch die Geburt des Kindes geändert, da die geschiedene Ehefrau nunmehr im Einverständnis mit dem Mann die Betreuung und Erziehung des Kindes übernommen habe und deswegen an einem eigenen Erwerb gehindert sei. Der BGH erkannte der Mutter daher Betreuungsunterhalt nach § 1570 BGB zu.¹⁷

Die Einbeziehung des Versorgungsausgleiches in den Anspruchsverzicht

In der Folgezeit wurde bei Eheverträgen zunehmend der Unterhaltsverzicht mit dem Ausschluss des Versorgungsausgleiches verbunden. So war es auch in dem Sachverhalt, den 1990 der nunmehr als Familienrechtssenat zuständige Zwölfte Senat des BGH zu beurteilen hatte.¹⁸ Hier war der Unterhaltsverzicht der Ehefrau vor der Eheeingehung beschlossen worden. Kurz nach der Eheschließung gebar die dreiundzwanzigjährige Ehefrau, die keine abgeschlossene Berufsausbildung hatte, ein gemeinsames Kind. Nach der Trennung vier Jahre später bestätigten die Eheleute ihren Verzicht; die Ehefrau erhielt zugleich das Sorgerecht und bezog Sozialhilfe. Der BGH billigte den Eheleuten in seinem Urteil volle Vertragsfreiheit zu, die auch den Verzicht auf den Betreuungsunterhalt nach § 1570 BGB einschließe.¹⁹ Es sei jedoch treuwidrig, sich auf einen Unterhaltsverzicht

zu berufen, wenn überwiegende schutzwürdige Interessen gemeinsamer Kinder einer Geltendmachung entgegenstünden. So sei es, wenn wegen der Betreuung eines gemeinschaftlichen Kindes eine Erwerbstätigkeit nicht möglich und der Verzichtende mangels anderer Mittel auf Sozialhilfe angewiesen wäre.

Die Schwangerschaftsfälle

Im Jahr 1992 hatte es der BGH erstmals mit einem „Schwangerschaftsfall“ zu tun.²⁰ Die Eheleute hatten nach mehrjährigem Zusammenleben Mitte der 1980er-Jahre, einige Monate vor der Geburt des gemeinsamen Kindes, geheiratet. Es wurde ein Scheidungsunterhaltsverzicht vereinbart, falls es innerhalb von fünf Jahren zu einem Scheidungsantrag kommen sollte, und eine Halbierung des gesetzlichen Scheidungsunterhaltes bei längerer Dauer abgemacht. Die Ehe hielt jedoch keine zwei Jahre. Der BGH hielt wiederum die Berufung auf den Unterhaltsverzicht für treuwidrig, und zwar nunmehr unabhängig davon, ob eine unvorhersehbare Entwicklung eingetreten ist. Während er früher auf die Belastung des Sozialhilfeträgers abgestellt hatte, stützte er sich nun primär auf die Wahrung des Kindeswohles. Die Berufung auf einen Unterhaltsverzicht sei treuwidrig, wenn und soweit das Kindeswohl den Bestand der Unterhaltungspflicht erfordere. Der BGH gewährte jedoch Scheidungsunterhalt nicht nach dem Maßstab der ehelichen Verhältnisse im Sinne des § 1578 BGB, sondern nur in Höhe des notwendigen Unterhaltes, solange die Ehefrau neben der Betreuung des Kindes nicht mindestens ihren notwendigen Bedarf²¹ durch eigene Erwerbstätigkeit decken könne. Trotz des Primates des Kindeswohles wurde Unterhalt also nur insoweit zugesprochen, als sonst der Sozialhilfeträger belastet worden wäre.

Mit den Schwangerschaftsfällen geriet der Zwölfte Senat aber zunehmend in eine kritische Position. Im Urteil vom 18. September 1996²² hatte er es mit einer Kombination von Gütertrennung, Ausschluss des Versorgungsausgleiches und Verzicht auf die Hälfte des gesetzlichen Scheidungsunterhaltes aus einem Ehevertrag während des fünften Schwangerschaftsmonates zu tun. Nach dem Grundsatz der Vertragsfreiheit, erklärte der BGH, sollten Heiratswillige nicht gezwungen werden, den Versorgungsausgleich für ihre Ehe hinzunehmen. Insofern konnte er sich auch auf ein entsprechendes verfassungsrechtliches Prä-

judiz berufen.²³ Insoweit komme es nicht auf eine Gegenleistung an. Eine Sittenwidrigkeit ergebe sich noch nicht daraus, dass der Verzichtende nicht in der Lage sein werde, eine eigene Altersversorgung aufzubauen. Die Rechtsgrundsätze zur Treuwidrigkeit der Geltendmachung eines Unterhaltsverzichtes übertrug er nicht auf den Ausschluss des Versorgungsausgleiches, weil das Wohl gemeinsamer Kinder durch diesen im Allgemeinen nicht berührt werde und eine Prognose der Bedarfslage im Rentenalter mit erheblichen Unsicherheiten belastet sei.

Der Verzicht in der Ehekrise

Ein Ehedrama lag schließlich dem Urteil vom 2. Oktober 1996²⁴ zugrunde. Die Partner lebten in diesem Fall schon seit der Studienzeit des Mannes zusammen, während die Frau als kaufmännische Angestellte tätig war. Nach seinem Examen heirateten sie. Die Ehefrau gab ihre Berufstätigkeit auf, war zeitweise krank und im Übrigen arbeitslos. Nach zwei Jahren Ehe wurde ein gemeinsames Kind geboren. Nach vier Jahren kam es zu einer Ehekrise, in deren Verlauf sich der Mann wegen einer anderen Partnerin scheiden lassen wollte. Er war zur Fortsetzung der Ehe nur bereit, wenn sie auf Versorgungsausgleich und Scheidungsunterhalt verzichtete und in die Gütertrennung einwilligte. Nach Abschluss eines derartigen Ehevertrages lebten die Ehegatten noch zehn Jahre zusammen, bis die Frau das Zusammenleben aufkündigte. Im Scheidungsrechtsstreit ging es am Ende noch um den Versorgungsausgleich. Das Oberlandesgericht Schleswig als Vorinstanz hielt den Vertrag für sittenwidrig, vor allem wegen des Unterhaltsverzichtes. Demgegenüber erklärte der Bundesgerichtshof, die Unterhaltsabrede sei nicht unwirksam, nur die Berufung auf den Verzicht könne mit Rücksicht auf die Kindesbetreuung treuwidrig sein. Für den Ausschluss des Versorgungsausgleiches seien lediglich die Grenzen der §§ 134, 138 BGB zu beachten. Die wirtschaftliche Erschwerung der Scheidung durch eine solche Abrede sei noch kein Sittenwidrigkeitselement. Es müssten vielmehr besondere Umstände hinzukommen. Das sei aber zu verneinen, da die Ehe bei der Vereinbarung in der Krise gewesen und der Vertrag geschlossen worden sei, um die Nachteile eines Verzichtes auf die sofortige Scheidung zu vermeiden. Dass der Ehemann den Verzicht von Seiten der Frau verlangt habe, habe die Ehefrau nicht

in eine die Sittenwidrigkeit begründende Zwangslage versetzt. Der Verzicht nach vierjähriger Ehe habe noch keine größeren Vermögenswerte und Versorgungsanrechte erfasst. Die damals einunddreißigjährige Ehefrau hätte auch die Rückkehr in den erlernten Beruf und den Aufbau einer eigenen Alterssicherung in Angriff nehmen können. Deswegen sei der Vertrag nicht anstößig.

Die Freistellung von Kindesunterhalt

Ein Sonderthema war die Freistellung von der gesetzlichen Verpflichtung zum Kindesunterhalt. Der Kindesunterhaltsanspruch ist zwar – außer für Rückstände – in § 1614 Abs. 1 BGB zwingend geregelt. Dies schließt aber eine Vereinbarung der Eltern untereinander nicht aus, dass der eine Elternteil den anderen von der Kindesunterhaltsverpflichtung freistellt. Die Sittenwidrigkeit solcher Abreden wurde meist im Zusammenhang mit der Sorgerechtsregelung untersucht. Der BGH hatte in einem frühen Urteil vom 23. Mai 1984²⁵ erstmals darüber zu entscheiden. Hier waren die Ehegatten nach ihrer Scheidung in einen länger währenden Streit über das Umgangsrecht des Mannes geraten. Schließlich hatte dieser gegenüber einem Vormundschaftsrichter auf die Ausübung seines Besuchsrechtes verzichtet, während die geschiedene Ehefrau ihn von der Zahlung des Kindesunterhaltes freistellte. Fünf Jahre nach dieser Einigung machte die geschiedene Ehefrau jedoch wieder den Kindesunterhaltstitel geltend und ließ aus ihm vollstrecken. Die Freistellungsklage des geschiedenen Ehemannes blieb erfolglos. Der BGH führte zur Begründung an, der an sich nicht unzulässige (befristete) Verzicht auf die Ausübung des Umgangsrechtes sei nicht zu beachten, wenn er sittenwidrig mit einer Unterhaltsfreistellung des anderen Teiles gekoppelt, das Sorgerecht über das Kind somit zum Tauschobjekt gemacht, das Umgangsrecht also kommerzialisiert werde. Deswegen sei auch hier die Freistellungsabrede nichtig.

Zum entgegengesetzten Ergebnis kam der Senat in einem Urteil vom 5. Februar 1986.²⁶ Hier waren der Abrede ebenfalls schwerwiegende Auseinandersetzungen der Ehegatten, eines als Prokuristen tätigen Diplommathematikers und einer Bankangestellten, über sämtliche Scheidungsfolgen vorausgegangen. Die Parteien verglichen sich dann umfassend über die Vermögens-

teilung, schlugen gemeinsam die Übertragung des Sorgerechtes auf den Mann vor, bei dem die beiden gemeinsamen Kinder seit der Trennung lebten, und sahen einen befristeten Scheidungsunterhalt vor. Ferner übernahm der Mann die Tragung des Kindesunterhaltes der Frau, die aber nach einigen Jahren wieder berufstätig und deshalb auf Kindesunterhalt in Anspruch genommen wurde.

Der BGH hielt die Freistellungsabrede dieser Ehegatten nicht für anstößig. Eine Trennung der Sorgerechtsfragen von den Unterhaltsregeln sei nicht möglich gewesen. Der Ehemann sei bei Vertragsabschluss wirtschaftlich wesentlich besser gestellt gewesen, während die Ehefrau auf eine Erwerbstätigkeit nur habe hoffen können. Es sei dementsprechend nicht sittenwidrig gewesen, wenn sie zu einem übereinstimmenden Sorgerechtsvorschlag nicht vor der Einigung über die Unterhaltsfolgen bereit gewesen sei. Das Kindeswohl sei dadurch ebenfalls nicht beeinträchtigt worden. Bei einer Übertragung des Sorgerechtes auf die Ehefrau hätte der Ehemann mit wesentlich höheren Belastungen rechnen müssen, meinte der BGH. Die Sorgerechtsregelung sei auch deswegen nicht abgekauft, weil die umfassende Scheidungsfolgeregelung alle Streitfragen erledigt habe und dem Ehemann das Sorgerecht auch ohne den gemeinsamen Vorschlag hätte übertragen werden müssen. Auch die obergerichtliche Rechtsprechung²⁷ schwankte zwischen diesen beiden BGH-Entscheidungen, hielt aber Freistellungsvereinbarungen nicht für grundsätzlich unzulässig. Über eine Freistellungsabrede in einem Schwangerschaftsfall war noch nicht zu entscheiden.

Die Linie des Bundesgerichtshofes fand in der Literatur weitgehend Zustimmung. In den Handbüchern für Eheverträge und Scheidungsvereinbarungen fanden sich entsprechende Muster-texte.²⁸ Nur vereinzelt wurde eine Einschränkung der Privatautonomie mit Rücksicht auf das Kindeswohl zum Zwecke des Übervorteilungsschutzes und zur Vermeidung einer zu weit reichenden Reduzierung der ehelichen Solidarität gefordert.²⁹

Die verfassungsrechtlichen Vorgaben

Der Erste Senat des Bundesverfassungsgerichtes hatte es dann in seiner Entscheidung vom 6. Februar 2001³⁰ mit einem Sach-

verhalt zu tun, in dem die Verzichts- und die Freistellungsabrede zusammentrafen. Verfassungsbeschwerdeführerin war eine Frau, die aus erster Ehe ein fünfjähriges Kind zu betreuen hatte, als sie mit ihrem künftigen Ehemann nach zweijährigem Zusammenleben und vor der Geburt eines gemeinsamen Kindes eine Vereinbarung schloss, nach der beide Ehegatten auf Scheidungsunterhalt verzichteten und der künftige Ehemann von ihr bis auf einen monatlichen Kindesunterhaltsbetrag von hundertfünfzig Mark freigestellt wurde. Die dann geschlossene Ehe wurde nach gut dreizehn Jahren geschieden. Der auf höheren Kindesunterhalt in Anspruch genommene geschiedene Ehemann verlangte vereinbarungsgemäß Freistellung und hatte beim OLG Stuttgart Erfolg.³¹ Das BVerfG gab der Verfassungsbeschwerde jedoch statt.

Für seine Entscheidung stützte sich das BVerfG zunächst auf das Grundrecht der Ehefrau aus Art. 2 Abs. 1 in Verbindung mit Art. 6 Abs. 4 GG zum Schutz vor unangemessener Benachteiligung durch einen Ehevertrag. Auch ein Ehevertrag dürfe in seinem Inhalt faktisch nicht einseitig bestimmt sein; das Recht müsse auf die Wahrung der Grundrechtspositionen beider Partner hinwirken, um zu verhindern, dass sich für einen Vertragspartner die Selbstbestimmung in Fremdbestimmung verkehre.³² Verfassungsrechtlich sei durch Art. 3 Abs. 2 GG die gleichberechtigte Partnerschaft geschützt, sodass in Fällen gestörter Vertragsparität und einseitiger Dominanz eines Ehepartners eine gerichtliche Kontrolle notwendig sei. Auch die Eheschließungsfreiheit rechtfertige nicht die Freiheit zu unbegrenzter Vertragsgestaltung. Bei einseitiger Lastenverteilung im Zusammenhang mit einer Schwangerschaft gebiete Art. 6 Abs. 4 GG ebenfalls Schutz vor Übervorteilung.

Eine Unterlegenheitssituation ergebe sich regelmäßig, wenn eine schwangere Frau vor die Alternative alleiniger Verantwortung für das Kind einerseits oder der Eheschließung unter Einbeziehung des Kindesvaters in die Verantwortung andererseits gestellt sei, sie sich also bei Nichteheeschließung als ledige Mutter um die Sicherung der eigenen Existenz und der des Kindes bemühen müsse und damit den gesellschaftlichen und finanziellen Nachteilen als allein erziehende Mutter ausgesetzt sei. Die Schwangerschaft bei Abschluss des Ehevertrages sei aber nur ein Indiz für eine vertragliche Disparität, sodass es auf wei-

tere maßgebliche Faktoren wie die Vermögenslage und die Arbeitsteilung der Partner ankomme. Der gegenseitige Verzicht auf Scheidungsunterhalt bedeute bei gleichwertiger Berufstätigkeit und Teilung von Berufs- und Hausarbeit keine ungleiche Belastung. Je mehr im Ehevertrag Rechte abbedungen und zusätzliche Pflichten übernommen würden, desto mehr könne sich der Effekt einseitiger Benachteiligung verstärken. Die Eheschließung könne eine einseitige Belastung nicht aufwiegen. Das Oberlandesgericht (OLG) habe weder die besondere Situation der Schwangeren noch ihr geringes Einkommen, die Verantwortung für zwei Kinder und die geringen Möglichkeiten zur Verbesserung ihrer Einkommenslage beachtet, ebenso wenig den im Vergleich zum Unterhalt eines nichtehelichen Kindes geringeren Unterhalt des Vertragspartners, wie er sich aus der Freistellungsabrede ergebe.

Der ehevertraglichen Abrede seien aber auch nach Art. 6 Abs. 2 GG Grenzen im Interesse des Kindeswohles gesetzt. Bei nachhaltiger Kindeswohlgefährdung sei der Staat in Wahrung seines Wächteramtes nach Art. 6 Abs. 2 Satz 2 GG verpflichtet, die Pflege und Erziehung des Kindes sicherzustellen. Im Fall der Scheidung seien die seelischen Belastungen des Kindes nach Möglichkeit zu mindern und eine vernünftige Lösung für die Pflege und Erziehung zu finden. Die Freistellung des nicht betreuenden Elternteiles vom Kindesunterhalt gefährde das Kindeswohl. Es sei keine Form elterlicher Interessenwahrnehmung mehr, wenn ein Elternteil sich seinen finanziellen Verpflichtungen entziehe und damit die Deckung des Lebensbedarfes des Kindes nachhaltig einschränke. Das könne auch dadurch geschehen, dass das dem gemeinsamen Haushalt von betreuendem Elternteil und Kind zur Verfügung stehende Einkommen infolge der Freistellungsverpflichtung sinke.

Soweit der Einkommenswegfall durch Vermögen oder eigene Unterhaltsansprüche des betreuenden Elternteiles ausgeglichen sei, bleibe auch bei einer Freistellungsvereinbarung die Betreuung des Kindes gesichert. Wo das nicht der Fall sei, werde der betreuende Elternteil gezwungen, entweder die Betreuung des Kindes in fremde Hände zu geben oder mit dem Kind in nicht familienadäquaten Verhältnissen zu leben. Auch wenn der sorgende Elternteil einer Erwerbstätigkeit nachgehe und das Kind in Obhut gebe, sei eine Kindeswohlbeeinträchtigung nur aus-

zuschließen, wenn ohne erhebliche Einschränkung des eigenen Unterhaltes des betreuenden Elternteiles auch die Betreuungskosten und der angemessene Kindesunterhalt sichergestellt seien. Das OLG habe die Folgen der Freistellung nicht bedacht. Es habe außer Acht gelassen, dass die Mutter für ein weiteres Kind zu sorgen gehabt habe, da ihr für den Scheidungsfall Kindessorge und Kindesunterhalt aufgebürdet worden seien und sie als kaufmännische Angestellte nur bescheidenere Verdienstmöglichkeiten gehabt habe. Das Bundesverfassungsgericht hob deswegen das Urteil des Oberlandesgerichtes auf und verwies an dieses zurück. Wie die verfassungsrechtlichen Vorgaben zivilrechtlich umzusetzen sind, ließ das BVerfG offen.⁵⁵

Im Anschluss an dieses Urteil des Ersten Senates ist noch eine Kammerentscheidung des BVerfG ergangen,⁵⁴ in dem es nicht um eine Freistellungsverpflichtung, sondern um einen Ehevertrag mit Gütertrennung, Ausschluss des Versorgungsausgleiches und Scheidungsunterhaltsverzicht zwischen einem sehr gut verdienenden Diplomwirtschaftsingenieur und einer Partnerin ging, die ein behindertes Kind zu versorgen hatte und mit einem gemeinsamen Kind schwanger war. Die dann geschlossene Ehe wurde nach gut zwei Jahren geschieden. Das OLG sprach der geschiedenen Ehefrau unter Heranziehung des § 242 BGB lediglich den notwendigen Scheidungsunterhalt zu. Die Dritte Kammer des Ersten Senates des BVerfG rügte, dass das OLG die unangemessene Belastung durch den Verzicht auf sämtliche gesetzlichen Ansprüche in einer familiär und wirtschaftlich beengten Situation nicht hinreichend kontrolliert habe, entwickelte die Grundsätze der Senatsentscheidung aber nicht weiter.

Die zivilrechtliche Umsetzung

Nach diesen beiden Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichtes war die Verunsicherung bei den Zivilgerichten greifbar. Das OLG München entschied am 1. Oktober 2002⁵⁵ in einem Fall, der dann auch zum Bundesgerichtshof führte, ein Ehevertrag eines sehr gut verdienenden und vermögenden Ehemannes (hier eines Unternehmensberaters) mit der den Haushalt führenden und die gemeinsamen Kinder betreuenden Ehefrau sei wegen deren unangemessener Benachteiligung als insgesamt unwirksam zu erachten, wenn die Ehefrau auf Unter-

halt mit Ausnahme von Betreuungsunterhalt verzichtet habe, der Versorgungsausgleich durch eine geringe Beitragszahlung für eine Lebensversicherung ersetzt und der Zugewinnausgleich ausgeschlossen sei. Das Oberlandesgericht stützte sich dabei auf § 242 BGB, dessen Anwendung es insbesondere auf die einseitige Belastung der Ehefrau, eine Kindeswohlbeeinträchtigung und die ungenügende Alterssicherung der Ehefrau nach sechzehnjähriger Ehe stützte. Auch durch den Ausschluss des Zugewinnausgleiches habe der Ehemann seine dominierende Stellung unzulässig ausgenutzt.

Dagegen lehnte das OLG Koblenz⁵⁶ es ab, einen Ehevertrag für sittenwidrig zu erklären, bei dessen Abschluss die Ehegatten beiderseits berufstätig waren und über kein nennenswertes Vermögen verfügten, selbst dann, wenn für die Zukunft ein allgemeiner Kindeswunsch bestanden habe, dessen Verwirklichung jedoch unsicher gewesen sei. Dies betraf einen Fall, bei dem Zugewinn- und Versorgungsausgleich ausgeschlossen worden waren, später ein gemeinsames Kind geboren wurde und die Ehe zirka fünf Jahre dauerte. Auch das OLG Köln⁵⁷ verneinte die Unwirksamkeit eines Ehevertrages, den die Ehefrau, eine Studienrätin als Beamtin auf Lebenszeit, kurz vor der Heirat und der Geburt des ersten der beiden gemeinsamen Kinder mit ihrem künftigen Ehemann, einem lange Zeit arbeitslosen Marketingberater, über Gütertrennung, Ausschluss des Versorgungsausgleiches und Scheidungsunterhaltsverzicht geschlossen hatte. Das OLG verwies darauf, dass die Ehefrau kurz vor dem Erwerb eigener Rentenansparungen gestanden habe und sich selbstständig habe sichern können.⁵⁸

Wegen dieser extrem unterschiedlichen obergerichtlichen Rechtsprechung warteten die Familienrechtspraktiker ungeduldig auf die Revisionsentscheidung des BGH zum hier skizzierten Urteil des OLG München. Diese Entscheidung ist am 11. Februar 2004 ergangen, enthält keine aussagekräftigen Leitsätze, ist aber ausführlich begründet.⁵⁹ Der Zwölfte Senat des BGH musste dabei seine bisherigen Rechtsgrundsätze aufnehmen und unter Beachtung der verfassungsrechtlichen Aspekte zivilrechtsdogmatisch überprüfen. Das ist ihm nur zum Teil gelungen. Der BGH gab in seinem Tatbestand die persönlichen und finanziellen Verhältnisse der geschiedenen Ehegatten detailliert wieder, deren Kinder fast achtzehn beziehungsweise fast fünfzehn Jahre alt

waren und für die der Vater Unterhalt nach der höchsten Stufe der Düsseldorfer Tabelle zahlte. Die Ehefrau betrieb einen alternativen Spielwarenladen, zuletzt zusammen mit einer Postagentur. Das OLG hatte den Ehemann zu monatlichem Scheidungsunterhalt von zirka dreitausend Euro und zu Vorsorgeunterhalt von tausend Euro verurteilt, da dieser über ein Monatseinkommen von etwa vierzehntausend Euro verfügte.

Der Bundesgerichtshof räumte ein, dass er bisher den Ehegatten volle Vertragsfreiheit gewährt habe und eine Inhaltskontrolle nicht vollzogen worden sei, weil der Verzicht auf nachehelichen Unterhalt den Kernbereich der Ehe nicht berühre und eine wirtschaftliche Lebensgemeinschaft nicht zwingend mit der Ehe verbunden sei. Schranken der Gültigkeit habe er nur aus den §§ 134, 138 BGB entnommen. Dazu wiederholte der Zwölfte Senat noch einmal seine bisherigen Rechtsgrundsätze und fügte hinzu, dass diese nach den Kriterien des Bundesverfassungsgerichtes zu überprüfen seien. Der BGH rezipierte ferner die Vorschläge in der Literatur, den Kernbereich des Scheidungsfolgensystems zu wahren, insbesondere den ehebedingten Unterhalt und den Versorgungsausgleich,⁴⁰ die Verantwortung der Ehegatten füreinander vor Globalverzichten zu sichern⁴¹ und die Vertragsfreiheit mit Rücksicht auf Einverdienerehen einzuschränken. Auch Dieter Schwabs Auffassung⁴² wurde erörtert, wonach eheliche Solidarität keine Vermögensbeteiligung erfordere und nur die Kumulierung von Verzichten ohne soziale Sicherstellung bedenklich sei. Die rechtsdogmatische Umsetzung, für die in der Literatur überwiegend § 242 BGB angewandt wurde,⁴³ strukturierte der Zwölfte Zivilsenat dann folgendermaßen: Grundsätzlich seien die Ehegatten in der Disposition über Unterhalt, Zugewinn und Versorgungsausgleich frei. Einen unverzichtbaren Mindestgehalt gebe es nicht. Das nahezu lückenlose System von Unterhaltstatbeständen stehe dem legitimen Bedürfnis zur Ausgestaltung des Ehebildes der Ehegatten gegenüber. So könnten etwa bereits vor der Ehe vorhandene Lebensrisiken (etwa wegen Krankheit oder aufgrund der Ausbildungssituation) von vornherein aus der gemeinsamen Verantwortung herausgenommen werden. Auch die nacheheliche Solidarität sei nicht mit einem unverzichtbaren Mindestgehalt festgelegt. Der Zugewinnausgleich sei weniger Ausfluss nachehelicher Solidarität als der Teilhabegerechtigkeit, die weit über den Ausgleich ehebedingter Nachteile hinausgehe. Die Mög-

lichkeit der Ehegatten, ihrer individuellen Arbeitsteilung oder den unterschiedlichen Beiträgen durch einvernehmliche Regelung Rechnung zu tragen, sei jedoch nicht abgeschnitten. Diese Grundsätze gälten auch für den Versorgungsausgleich, der dem Zugewinnausgleich nachgebildet sei, auch wenn es sich um vorweggenommenen Altersunterhalt handle.

Die grundsätzliche Disponibilität dürfe aber nicht durch evident einseitige oder durch die individuelle Gestaltung der ehelichen Lebensverhältnisse nicht gerechtfertigte Lastenverteilung unterlaufen werden, die bei verständiger Würdigung des Wesens der Ehe unzumutbar erscheine, wobei es auf das Maß des Eingriffes in den Kernbereich des Scheidungsfolgenrechtes ankomme. Dazu gehöre der Betreuungsunterhalt nach § 1570 BGB, wobei aber Kinderbetreuung und Erwerbstätigkeit ohne Einbußen miteinander vereinbar sein könnten.⁴⁴ Im Übrigen sei eine Rangabstufung vorzunehmen. Die Sicherung des laufenden Unterhaltes sei wichtiger als der Zugewinnausgleich und der spätere Versorgungsausgleich. Innerhalb der Unterhaltstatbestände komme nach dem Betreuungsunterhalt dem Krankheits- und dem Altersunterhalt Vorrang zu. Diese beiden Unterhaltstatbestände beträfen zwar keine ehebedingten Nachteile, gehörten aber dennoch zum Kernbereich der Scheidungsfolgenregelung. Die Regelung der Anschlusszeitpunkte zeige insoweit die besondere Bedeutung der nachehelichen Solidarität, was freilich bei Ehen im Alter oder nach Ausbruch einer Krankheit den Verzicht nicht ausschließe. Die Unterhaltspflicht wegen Erwerbslosigkeit sei demgegenüber nachrangig. Es folgten dann Krankenvorsorge- und Altersvorsorgeunterhalt. Am ehesten verzichtbar erschienen die Ansprüche auf Aufstockungs- und Ausbildungsunterhalt.

Auf derselben Stufe wie der Altersunterhalt rangiere der Versorgungsausgleich. Als vorweggenommener Altersunterhalt stehe er vertraglicher Disposition nur begrenzt offen. Vereinbarungen über ihn müssten deshalb denselben Kriterien unterworfen werden wie ein vollständiger oder teilweiser Unterhaltsverzicht. Da er dem Zugewinnausgleich verwandt sei, könne bei deutlich hervorgehobenen Versorgungsverhältnissen eine weiter gehende Dispositionsbefugnis bestehen. Der Zugewinnausgleich erweise sich ehevertraglicher Disposition am weitesten zugänglich. Die eheliche Lebensgemeinschaft sei nicht not-

wendig auf eine Vermögensgemeinschaft gerichtet. Dem gesetzlichen Güterstand liege die typisierende Vorstellung zugrunde, dass die Ehegatten in ökonomisch gleichwertiger Weise zur Vermögensbildung beitragen. Diese fiktive Gleichwertigkeit hindere die Ehegatten jedoch nicht, durch Modifizierung oder Abwahl des Regelgüterstandes ihre interne Vermögensordnung einvernehmlich an die individuellen Verhältnisse ihrer konkret beabsichtigten oder gelebten Eheform anzupassen und dabei auch eigene ökonomische Bewertungen an die Stelle der gesetzlichen Typisierung zu setzen. Grob unbillige Versorgungsdefizite könnten vorrangig im Unterhaltsrecht kompensiert werden.

Ob eine einseitige Lastenverteilung entstehe, sei anhand der Tatsachen des Einzelfalles zu prüfen, wobei es auf die Belehrung durch einen Notar nicht ankomme, die ohnehin bei einer Unterhaltsvereinbarung nicht Wirksamkeitsvoraussetzung sei. Nach § 138 Abs. 1 BGB sei für den Zeitpunkt des Zustandekommens des Vertrages zu prüfen, ob offenkundig eine derart einseitige Lastenverteilung für den Scheidungsfall getroffen sei, die losgelöst von der künftigen Entwicklung der Ehegatten und ihrer Lebensverhältnisse wegen Verstoßes gegen die guten Sitten ganz oder teilweise mit der Folge unwirksam sei, dass an ihrer Stelle die gesetzlichen Regelungen träten. Dabei sei eine Gesamtwürdigung der individuellen Verhältnisse bei Vertragsabschluss notwendig, insbesondere unter Einbeziehung der Einkommens- und Vermögensverhältnisse, des geplanten oder bereits verwirklichten Zuschnittes der Ehe sowie der Auswirkungen auf die Ehegatten und auf die Kinder. Regelmäßig komme das Verdikt der Sittenwidrigkeit nur in Betracht, wenn durch den Vertrag Regelungen aus dem Kernbereich des gesetzlichen Scheidungsfolgenrechtes ganz oder zu erheblichen Teilen abbedungen würden, ohne dass dieser Nachteil kompensiert werde.

Soweit ein Vertrag danach Bestand habe, müsse der Richter im Rahmen der Ausübungskontrolle prüfen, ob und inwieweit ein Ehegatte die ihm durch den Vertrag eingeräumte Rechtsmacht gemäß § 242 BGB missbrauche, wenn er sich im Scheidungsfall auf eine vertragliche Scheidungsfolge berufe. Hierfür sei maßgeblich, ob sich zum Zeitpunkt des Scheiterns der Lebensgemeinschaft eine evident einseitige Lastenverteilung ergebe. Dies könne insbesondere dann der Fall sein, wenn die tatsäch-

liche einvernehmliche Gestaltung der ehelichen Lebensverhältnisse von der ursprünglichen Lebensplanung grundlegend abweiche. Nacheheliche Solidarität könne dabei ein Ehegatte regelmäßig nicht einfordern, wenn er seinerseits die eheliche Solidarität verletzt habe. Dass es hier insoweit auch um Verschuldungsgesichtspunkte geht, ergibt sich daraus, dass der Senat diese hinsichtlich eines angemessenen Ausgleiches ehebedingter Nachteile zurücktreten lassen will. Je höherrangig die vertraglich ausgeschlossene Scheidungsfolge sei, um so schwerwiegender müssten jedenfalls die Gründe für ihren Ausschluss sein. Halte ein vertraglicher Ausschluss einer Scheidungsfolge der richterlichen Rechtsausübungskontrolle nicht stand, so führe dies noch nicht zur Unwirksamkeit. Vielmehr habe der Richter diejenige Rechtsfolge anzuordnen, die den berechtigten Belangen beider Parteien in der nunmehr eingetretenen Situation in ausgewogener Weise Rechnung trage. Dabei werde sich der Richter allerdings umso stärker an der vom Gesetz vorgesehenen Rechtsfolge orientieren müssen, je zentraler diese Rechtsfolge im Kernbereich des gesetzlichen Scheidungsfolgenrechtes angesiedelt sei.

In concreto prüfte der Senat ausführlich die Wirksamkeit des Ehevertrages der Parteien. Er betonte, dass die Ehefrau über eine akademische Ausbildung verfügte, diese zudem bereits erfolgreich beruflich genutzt hatte. Eine wirtschaftliche Abhängigkeit sei nicht dargetan. Aus der günstigen finanziellen Situation des Ehemannes lasse sich keine Zwangslage der Ehefrau herleiten, die sie nach zwei Jahren Ehe veranlasst haben könnte, teilweise auf ihre Scheidungsfolgerechte zu verzichten. Die Unterhaltsregelung der Parteien betreffe außer dem Betreuungsunterhalt ferner den Aufstockungsunterhalt für die Zeit bis zum Ende der Kinderbetreuung, was der Zwölfte Zivilsenat aufgrund eigener Auslegung des Ehevertrages feststellte. Ein Sittenwidrigkeitsmoment leitete er auch nicht aus dem Verzicht auf den Unterhalt wegen Krankheit und Alter her, da eine einvernehmliche Lebensplanung mit langfristigem Rückzug der Ehefrau aus dem Erwerbsleben nicht festgestellt sei. Zudem werde der Verzicht trotz des Ausschlusses des Versorgungsausgleiches durch die Kapitallebensversicherung für die Ehefrau gemildert. Aber auch bei Bejahung der Wirksamkeit des Ehevertrages bleibe die Ausübungskontrolle nach § 242 BGB notwendig. Durch die Aufgabe ihrer Berufstätigkeit habe

die Ehefrau ein Risiko auf sich genommen, das sich mit dem Scheitern der Ehe zu einem Nachteil verdichte, wenn die Betreuungsbedürftigkeit der gemeinsamen Kinder ende und ein Wiedereinstieg in den Beruf nicht mehr möglich sei. Bei entsprechender Lebensplanung könne insofern ein Unterhaltsanspruch zum Ausgleich ehebedingter Erwerbsnachteile gerechtfertigt sein, der seine Grenze an dem nach den ehelichen Lebensverhältnissen vollen Unterhalt finde.

Die Gütertrennung beurteilte der Zwölfte Zivilsenat am mildesten. Hier könne eine Korrektur geboten sein, wenn sich die Planung beiderseitiger, ökonomisch vergleichbar gewinnbringender Berufstätigkeit später zerschlage. Anders sei dies jedoch, wenn nur die Nachteile durch eine infolge der Kinderbetreuung fehlende zwischenzeitliche Berufstätigkeit auszugleichen seien. Hier sei Abhilfe über die Instrumente des Unterhaltsrechtes angesagt. Nach diesen Rechtsgrundsätzen hob der Senat das OLG-Urteil auf und verwies die Sache zur Wirksamkeits- und Ausübungskontrolle zurück. Für den betreuungsbedingten Unterhalt gab er auf zu berücksichtigen, dass durch die hohen Kindesunterhaltsleistungen des Ehemannes auch Bedarfsbeträge der Ehefrau abgedeckt waren.

Diese Entscheidung gibt eine höchst unsichere Rahmenordnung für die Eheverträge. Die Ehe kann durch Ehevertrag zu einem Individualkontrakt mit unscharfem Kernbereich werden. Je nach Ausbildung, Berufstätigkeit, Alter, Gesundheitszustand, Kindesbetreuungssituation, Erwerbsaussichten, Vermögen und so weiter wird eine Ehe mit Scheidungsfolgenverzicht zu einem singulären Fall, für den ohne gerichtliche Hilfe im Fall der Scheidung keine Klarheit geschaffen werden kann. Das Summum Ius einer solchen Inhaltskontrolle kann nur die Summa Calamitas einer hoch differenzierten Scheidungsfolgenkonkretisierung sein.

Eheliche Binnengerechtigkeit und sozialstaatliche Sicherung

Zu erörtern bleibt, was sich aus einer solchen leitsatzfreien Grundsatzentscheidung nun als gesicherter Zwischenstand der rechtlichen Wertung von Eheverträgen herauslesen lässt.

Der Ehevertrag des jungen Paares

Junge Paare ohne Kinder, beiderseits berufstätig, können einen umfassenden Scheidungsfolgenverzicht abmachen, ohne eine Unwirksamkeit nach § 138 BGB befürchten zu müssen, also einschließlich Gütertrennung, Ausschluss des Versorgungsausgleiches und Scheidungsunterhaltsverzicht. Wenn allerdings ein konkreter Kindeswunsch besteht, tauchen bereits Fragezeichen auf. Eine solche Ehe mit Individualautonomie und minimaler Ehesolidarität bietet zwar wenigstens einen unverzichtbaren Getrenntlebensunterhalt nach § 1361 BGB bis zur Rechtskraft der Scheidung. Derartige Ehen werden aber nicht gerade häufig geschlossen, da die Voraussetzungen für eine dauerhafte Festlegung zwischen jungen Partnern zunehmend schwächer ausgeprägt sind.

Die Vereinbarung mit der schwangeren Partnerin

Im Falle der Schwangerschaft der Partnerin wird der Bindungswunsch meist stärker, auch wenn viele Paare eine Eheschließung bis nach der Geburt des Kindes oder gar weiterer Kinder hinausschieben. Für die Schwangerschaftsfälle ist mit der Sittenwidrigkeit des Betreuungsunterhaltsverzichtes und der Kindesunterhaltsfreistellung zu rechnen, soweit – wie regelmäßig – die Übernahme des Hauptteiles der elterlichen Sorge und die Einschränkung der Erwerbstätigkeit auf Seiten der Ehefrau zu erwarten sind, etwa mit Rücksicht auf eine bessere berufliche Perspektive des Mannes. Die Belastung der Partnerin in der Schwangerschaftssituation hat das Bundesverfassungsgericht so drastisch herausgearbeitet, dass das Sittenwidrigkeitsverdikt wegen Kindeswohlbeeinträchtigung einen entsprechenden Ehevertrag treffen muss. Nur die Freistellungsverpflichtung eines beruflich erfolgreicherer Ehemannes, der die Kindessorge übernommen hatte, hat der Bundesgerichtshof früher zu Recht akzeptiert.⁴⁵ Die Freistellungsabrede ist also gewiss im Regelfall, aber auch nicht ausnahmslos gemäß § 138 BGB nichtig. Die Begrenzung des Betreuungsunterhaltes auf den notwendigen Unterhalt⁴⁶ hat der BGH aber stillschweigend fallen lassen. Das Zusammenspiel zweier Scheidungspartner zu Lasten des Sozialstaates, der damit verbundene letzte Freundschaftsdienst, ist seit langem in den Entscheidungssachverhalten nicht mehr vorgekommen. Die Paargerechtigkeit erfordert auch den angemess-

senen Betreuungsunterhalt, von dem der anspruchsberechtigte Ehegatte ja auch bei der Geltendmachung noch Abstriche machen kann, ohne dass dadurch freilich der Sozialhilfeträger belastet werden darf. In den Schwangerschaftsfällen ist die Wirksamkeitskontrolle nach § 138 BGB also ungleich intensiver. Dennoch werden die weiteren Verzichtserklärungen zu Unterhalt, Versorgungsausgleich und Zugewinnausgleich auch bei Schwangerschaft der Vertragspartnerin grundsätzlich kaum anders beurteilt werden können als in anderen Fällen.

Der Ehevertrag ungleicher Partner mit Kind während der Ehezeit

Haben die Partner die Ehe geschlossen und ist ein gemeinsames Kind vorhanden, dann kann die Arbeitsteilung in Beruf und Familie theoretisch so paritätisch sein, dass auch keine Bedenken gegen eine Kumulierung von Gütertrennung, Versorgungs- und Zugewinnausgleich unter dem Gesichtspunkt des § 138 BGB bestehen. Die Realität sieht jedoch so aus, dass ein Partner, regelmäßig noch immer die Frau, die Erwerbstätigkeit zurückstellt und sich überwiegend der Kinderbetreuung widmet. Dann kommt es auf die dadurch bedingte Beeinträchtigung des beruflichen Fortkommens und der sozialen Sicherung an. Diesem Defizit will der BGH in seiner Grundsatzentscheidung eher durch Unterhaltsansprüche als durch zwingende paritätische Vermögensteilhabe in Form des Zugewinnausgleiches Rechnung tragen, wenngleich Vermögensteilhabe sicherer sein kann als mit Rücksicht auf die Leistungsfähigkeit ungewisser Unterhalt. Ein dahingehend durchdachtes Konzept lässt sich darüber hinaus den knappen einschlägigen Ausführungen nicht entnehmen. Der Ausschluss des Versorgungsausgleiches, der etwas verkürzt als vorweggenommener Altersunterhalt bezeichnet wird, ist besonders knapp behandelt, wobei die in § 1408 Abs. 2 Satz 1 BGB gewährte freie Disposition wiederum mit Rücksicht auf Unterhaltsregelung und Vermögensauseinandersetzung als inhaltsskontrollbedürftig bezeichnet wird. Die für die Ehefrau eingegangene Kapitallebensversicherung entschärfte jedenfalls im konkreten Fall praktisch die Wirksamkeitskontrolle. Cum grano salis wird man bei gesichertem Unterhalt die Gütertrennung und den Ausschluss des Versorgungsausgleiches als entschuldigt ansehen können.

Am meisten hängt daher von der Reichweite des Scheidungsunterhaltsverzichtes ab. Hier ist die klare Rangfolge von Betreuungsunterhalt, Krankheits- und Altersunterhalt (ex aequo), Arbeitslosigkeits-, Aufstockungs- und Ausbildungsunterhalt wieder dadurch relativiert, dass es vor allem auf ehebedingte Nachteile ankommen soll, deren Ausgleich zum Kernbestand der ehelichen Solidarität gehören soll. Im Hinblick auf die Multi-kausalität ehelicher Lebensläufe tut sich hier ein wahrhaft stoffreiches Kapitel rechtlicher Ehedurchdringung auf.

Die nachträgliche einseitige Belastung

Ehegatten, die einen nicht gegen § 138 BGB verstoßenden Ehevertrag geschlossen und die überschaubaren Folgen wirksam geregelt haben, müssen damit rechnen, dass sich dennoch im Laufe der Zeit eine einseitige Belastung eines Partners durch Scheidungsfolgenverzicht ergibt. So kann es sein, dass ein Ehegatte überraschend nach der Kindererziehung keinen beruflichen Anschluss mehr findet. Dann kommt es aber in gleicher Weise zu einer Ausübungskontrolle nach § 242 BGB, wie wenn die einseitige Belastung aufgrund einer voraussehbaren Entwicklung eingetreten ist. Was dann von der Ehevertragsregelung bleibt, ist wegen der allseitigen Verschränkung der Verzichtserklärungen schwer abzuschätzen, vor allem wenn man wie der Zwölfte Senat in seinem Grundsatzurteil eine richterliche Anordnung im Spektrum zwischen den gesetzlichen Rechten und dem gänzlichen Verzicht auf diese für möglich hält, um „der nunmehr eingetretenen Situation in ausgewogener Weise Rechnung“ zu tragen.⁴⁷ Das Gericht schafft dann erst jeweils den richtigen Vertrag, was für das theoretische Konzept der Privatautonomie eine Katastrophe darstellt.

Der Vertrag in der Partner- und Ehekrise

Es gibt Paare, die heiraten, um eine Partnerkrise oder Zweifel an der Verbindung zu beenden, und Paare, die die Ehe nur unter neuen Bedingungen, etwa einem Scheidungsfolgenverzicht, fortsetzen. Die Rechtsprechung hat früher gefragt, welchen Vorteil eine von Verzichtserklärungen geprägte Eheschließung hat, und auf die bessere Sicherung durch Getrenntlebensunterhalt während der Ehe hingewiesen. Sie hat ferner die Lage mit und ohne Scheidung der Ehe verglichen, also darauf abgestellt, was

der betreffende Ehegatte bei der Scheidung erlangt hätte und was er durch die Fortsetzung der Ehe erlangt hat. Diese Art des Vergleiches mag für die Motivation der Partner maßgeblich sein und das eheliche Verhalten steuern. Nunmehr verwirklicht der BGH einen ganz anderen Vergleich, indem er die Ehe mit voller Solidarität derjenigen mit Scheidungsfolgenverzicht gegenüberstellt und die Letzteren bei einseitiger Belastung ganz oder teilweise für unwirksam oder die Berufung auf sie für treuwidrig erklärt. Das hat den Vorzug normativer Konsistenz, ist aber mit erheblichen Steuerungsdefiziten und Orientierungsschwierigkeiten der Partner verkoppelt. Diese können nicht wissen, was am Ende von ihren Vereinbarungen Bestand hat. In jedem Fall kann sich niemand mehr auf seine Eheschließungs- oder Ehefortsetzungsbereitschaft als Rechtfertigungsgrund für Verzicht berufen, sondern allenfalls selbst auf die Ehe oder Ehefortsetzung verzichten.

Die Reduzierung der Verantwortungsbasis bei später Ehe

Für Ehen schicksalsbeladener Partner kommt eine ehevertragliche Dimensionierung der Solidarität in Betracht. Wer einen Rentner heiratet, muss nicht unbedingt im Scheidungsfall altersbedingten Unterhalt leisten, wer einem Bypassträger das Jawort gibt, mag dessen Herzkrankheit als Alimentierungsgrund ausklammern, wer einen Dauerarbeitslosen zum Hausmann umschult, wird nicht unbedingt für dessen Arbeitslosigkeitsunterhalt aufkommen. Der Gesetzgeber des ersten Eherechtsreformgesetzes hat diese Differenzierungen der ehelichen Solidarität nach den ehebedingten Risiken zu vermeiden versucht. Der Zwölfte Zivilsenat des BGH gibt ihnen nun erstmals Legitimität. Rationale Gründe sprechen durchaus dafür, bestimmte Lebensrisiken nicht in die gemeinsame Verantwortung einzubeziehen, eine emotionale Verbindung kann man mit solchen Unterscheidungen jedoch nur allzu leicht zerstören.

Die Rückkehr des Verschuldens

Als wäre die Regelung der Grenzen von Eheverträgen nicht komplex genug, hat der Zwölfte Zivilsenat im Rahmen der Einzelfallwürdigung nebenbei auch das Verschulden an der Scheidung wieder zu einem Bewertungsfaktor erhoben. Wer wen verlassen hat unter welchen Umständen und warum, war

in den höchstrichterlichen Entscheidungen seit Anfang der 1980er-Jahre kein Thema mehr. Nur für die Verwirkung des Scheidungsunterhaltes nach § 1579 Nr. 6 BGB spielt das einseitige evidente Fehlverhalten eines Partners noch eine Rolle. Es scheint, dass der Zwölfte Zivilsenat die großen Debatten um das Verschuldensprinzip im Scheidungsrecht vergessen hat, wenn er für die Prüfung des angemessenen Ausgleiches ehebedingter Nachteile auch wieder das Tor für eine Verschuldensprüfung öffnet. Die Bereitschaft zu zivilprozessualen Verschuldenserörterungen ist in der heutigen Zivilgesellschaft glücklicherweise nicht mehr verbreitet greifbar. Die beiläufige Bemerkung des Senates zeigt aber, wie sehr die Eheverträge die Grundwertungen des Ehe- und Scheidungsrechtes durcheinander gewirbelt haben.

Die ehebezogenen Verhaltensperspektiven

Die Ehe wird bis heute als Institution verteidigt, obwohl sie sich immer mehr zum Individualkontrakt wandelt. Das Aufklärungspathos, das historisch hinter der Annahme der Vertragsnatur stand, schlägt aber in eine Konsumhaltung um, wenn jeder Partner die Ehe nach dem eigenen Rechtsoptimum und Nachteilsminimum zu dimensionieren versuchen kann. Schon längst ist die Ehe ein Sozialprodukt, das mehr verspricht, als es bietet, wenn man etwa an die geringe Unterhaltsloyalität denkt. Nunmehr geht der Trend dahin, dass sie noch weniger verspricht, als die soziale Solidarität ohne Ehe verlangt. Deswegen gilt es in der Tat, die mit der Ehe verbundene Erwartungssicherheit zu stärken, also einen Kernbestand von Solidaritätspflichten zu sichern. Es ist gänzlich unproduktiv, Ehen zweiten, dritten oder vierten Grades zu akzeptieren, weil die Partner ihre Biografien und insbesondere ihre Belastungen nicht prognostizieren und die geeignete Form daher nicht bestimmen können, selbst wenn sie gleiches Verhandlungsgewicht aufweisen. Den Kernbestand ehelicher Solidarität über die §§ 138, 242 BGB konturieren zu müssen ist eine außerordentlich schwer lösbare Aufgabe, die das Bundesverfassungsgericht der Zivilrechtsprechung übertragen hat, ohne die zivilrechtlichen Gesetznormen in seine verfassungsrechtliche Prüfung einzubeziehen. Statt des Äquilibrierens mit den Generalklauseln wären eine zwingende Ausgestaltung der zentralen Unterhaltstatbestände sowie die

gesetzliche Normierung von Voraussetzungen für die Vereinbarung der Gütertrennung und den Ausschluss des Versorgungsausgleiches erforderlich, da dies für die Stabilisierung der Grundwertungen des Ehe- und Familienrechtes notwendig ist. Im Hinblick auf die recht diffusen Kriterien einseitiger Belastung eines Ehegatten ist in Zukunft zu befürchten, dass dominante Partner weiterhin die Verzichte in den Eheverträgen aufreihen werden, womöglich differenzierter als bisher, dann aber in der Hoffnung, so den Partner am besten von Ausgleichsbemühungen abhalten und bei Gericht möglichst viele Vorteile retten zu können.

Anmerkungen

1
BVerfG FamRZ 2001, 343.

2
BGH NJW 2004, 930.

3
Der Verzicht auf Trennungsunterhalt für die Zukunft ist ausgeschlossen, siehe nur Gerd Brudermüller, in Palandt, BGB, 63. Aufl., § 1361 Rdnr. 71 m.w.N.

4
§ 138 Abs. 2 BGB ist nicht anwendbar, da er sich auf Austauschverträge bezieht (BGH NJW 1991, 913).

5
Bei der Anwendung des § 72 EheG stellte die Rechtsprechung auf „gewissenloses Handeln zum eigenen Vorteil“ und darauf ab, ob die Ehegatten ausschließlich die Absicht der Überbürdung der Unterhaltslast auf den Sozialhilfeträger verfolgten (s. z.B. OLG Düsseldorf, FamRZ 1955, 293, 294).

6
BGH FamRZ 1980, 1104.

7
BGHZ 86, 82; BGH NJW 1987, 1546; NJW 1992, 3164.

8
So die Formel von BGHZ 86, 82.

9
BGH a.a.O.

10
Insoweit war die Rechtsprechung des IV-b-Senates zu § 1585 c und § 138 BGB gegenüber Verichtsvereinbarungen strenger als die Rechtsprechung zu § 72 EheG (siehe dazu oben Anm. 7), die ein ausschließliches Schädigungsmotiv verlangte.

11
Siehe etwa Richter, in MünchKomm-BGB, § 1585 c Rdnr. 14; Gerrit Langenfeld, NJW 1981, 2377.

12
BGH NJW 1985, 1833 und 1835.

13
BGH NJW 1985, 1833.

14
Insoweit betonte der BGH, dass der Ehegattenunterhalt zwar privilegiert, aber nicht zwingend ausgestaltet sei.

15
Ferner verneinte es der BGH, dass die Ehegatten die Weitergeltung des alten, bis zum 1.7.1977 geltenden Rechtes zur Geschäftsgrundlage ihres Ehevertrages gemacht hätten.

16
BGH NJW 1985, 1835.

17
Keine weitere Ausdifferenzierung erfuhren die Rechtsgrundsätze des IV-b-Senates im Urteil vom 15.10.1986 (NJW 1987, 776), wo der geschiedenen Ehefrau eines Bausparkassenbezirksleiters trotz wirksamen Scheidungsunterhaltsverzichtes nach § 242 BGB mit Rücksicht auf die Kindererziehung und die Vermeidung von Sozialhilfebelasten Unterhalt zugesprochen wurde, nachdem sich die zunächst geplante Unterhaltsdeckung aus dem Verkauf von zwei Immobilien zerschlagen hatte.

18
BGH NJW 1991, 913.

19
So auch schon BGH NJW 1985, 1833 und NJW 1990, 703.

20
BGH NJW 1992, 3164.

21
Damals nach den Sätzen der Düsseldorfer Tabelle in Höhe von 1 000 DM.

22
BGH NJW 1997, 127.

23
BVerfG NJW 1980, 692.

24
BGH NJW 1997, 192.

25
BGH NJW 1984, 1951.

26
BGH NJW 1986, 1169.

27
Siehe nur OLG Karlsruhe, FamRZ 1983, 417; OLG Hamburg, FamRZ 1984, 1227; OLG Stuttgart, FamRZ 1992, 716; OLG Hamm, FamRZ 1999, 163.

28
Gerrit Langenfeld (1996, 3. Aufl.). Handbuch der Eheverträge und Scheidungsvereinbarungen (Rdnrn. 633 ff.). München.

29
Siehe nur Schwenzer, AcP 1996, 88, 109 f.; Dethloff, JZ 1997, 414 f.; Büttner, FamRZ 1998, 1.

30
BVerfG FamRZ 2001, 343.

31
OLG Stuttgart, FamRZ 1992, 716.

32
Unter Hinweis auf BVerfG 81, 242, 254; 89, 214, 232.

33
Für eine Anwendung des § 138 Abs. 1 BGB siehe die Anmerkung von Schwab, FamRZ 2001, 349, 350.

34
BVerfG FamRZ 2001, 985.

35
OLG München, NJW 2003, 592.

36
OLG Koblenz, NJW 2003, 2920.

37
FamRZ 2002, 828.

38
Siehe ferner noch OLG Hamm, NJW-RR 2003, 1659.

39
BGH NJW 2004, 930.

40
Dauner-Lieb, AcP 2001, 295, 319 f. mit geringerer Gewichtung des Zugewinnausgleiches.

41
Goebel, FamRZ 2003, 1513, 1516.

42
Schwab, DNotZ 2001, 9, 15 ff.

43
Siehe nur Goebel, FamRZ 2003, 1513, 1519 f.

44
Erstaunlicherweise wurde hier nur von der Kombination von Haus- und Erwerbsarbeit bei der Mutter gesprochen, siehe nur BGH NJW 2004, 930, 934.

45
BGH NJW 1986, 1169.

46
So noch BGH NJW 1992, 3169.

47
BGH NJW 2004, 930, 935.

Das gemeinsame Sorgerecht in Vergangenheit, Gegenwart und Zukunft

Versteht man Recht als Spiegelbild der Gesellschaft, so muss sich unsere Gesellschaft im letzten Vierteljahrhundert geradezu stürmisch entwickelt haben, wenn man sich anschaut, was aus dem Sorgerecht in der Bundesrepublik Deutschland in dieser Zeit geworden ist. Ein Blick in das Familienrecht des Jahres 1975 führt zu dem überraschenden Ergebnis, dass es den Begriff des Sorgerechtes in der Zeit überhaupt noch nicht gibt. Elterliche Gewalt wird das genannt, was wir heute unter Sorgerecht verstehen. Die Verwurzelung des deutschen Rechtes im römischen Recht lässt grüßen, wenn auch der Begriff der „*patria potestas*“ sich unter dem Einfluss des Gleichberechtigungsgebotes unseres Grundgesetzes (GG) immerhin verwandelt hat in die gemeinsame elterliche Gewalt, wobei es auch hierfür eines korrigierenden Eingriffes des Bundesverfassungsgerichtes (BVerfG) bedurfte. Die Beseitigung des „väterlichen Stichtendes“ bei Meinungsverschiedenheiten zwischen den Eltern durch das BVerfG¹ hat deutlich gemacht, wie schwer das Umdenken von der patriarchalischen Vormacht des Vaters hin zu einer Gleichberechtigung der Eltern gefallen ist. Doch bei dem Begriff der elterlichen Gewalt blieb es immer noch, wenn auch in der Rechtsprechung klar war, dass damit nicht der Gewaltbegriff im umgangssprachlichen Sinne gemeint war, sondern dass es sich hier allein um elterliches Erziehungs- und Betreuungsrecht mit einer entsprechenden Pflicht dazu handelte. Doch war auch die so verstandene elterliche Gewalt bei Trennung und Scheidung damals in einer Weise gesetzlich geregelt, die aus heutiger Sicht geradezu abenteuerlich erscheint. Das Gesetz sah zu diesem Zeitpunkt noch eine deutliche Verknüpfung der Sorgeregelung mit der Schuldfeststellung im Scheidungsurteil vor. Das Vormundschaftsgericht, das damals noch für diese Entscheidung zuständig war, durfte die elterliche Sorge allein dem

schuldlos geschiedenen Elternteil übertragen. Es war allein die Rechtsprechung², die hier eine gewisse Abmilderung geschaffen hatte, indem sie zumindest in den Fällen einer eklatanten Verletzung der Kindesinteressen durch eine solche Regelung ausnahmsweise auch die Übertragung der elterlichen Sorge auf den anderen, den schuldigen Elternteil zuließ. Hinter der aus heutiger Sicht kaum noch nachvollziehbaren Gesetzesregelung stand ganz offensichtlich der Gedanke, dass ein Ehepartner, der die auf Lebenszeit geschlossene Ehe durch sein Verschulden beendet hatte, sich dadurch auch als Elternteil disqualifiziert, nämlich als erziehungsungeeignet erwiesen hat. Vor diesem Hintergrund erscheint es fast schon als selbstverständlich, dass eine gemeinsame Sorge nach einer Scheidung damals überhaupt nicht in Erwägung gezogen wurde. Die gemeinsame elterliche Gewalt nach einer Scheidung gab es einfach nicht, ihre Zulassung wurde überhaupt nicht diskutiert.

Die erste große Wende brachte dann das am 1. Juli 1977 in Kraft getretene Erste Eherechtsreformgesetz.³ Zwar blieb es auch jetzt noch bei dem Terminus „elterliche Gewalt“, doch mit der Aufgabe des Verschuldensprinzips für die Scheidung entfiel auch die bisherige Anknüpfung für die Regelung der elterlichen Sorge. Ein neuer, das gesamte Kindschaftsrecht bis heute durchziehender Begriff begann seinen Siegeslauf: Die Entscheidung über die elterliche Sorge bei Trennung und Scheidung sollte sich am Kindeswohl orientieren. Dabei ging der Gesetzgeber davon aus, dass in der Regel ein gemeinsamer Elternvorschlag das Kindeswohl sicherte. Dem Familiengericht wurde nur dann eine Abweichung von diesem Vorschlag gestattet, wenn dies zum Wohl des Kindes erforderlich wurde. Die Möglichkeit einer gemeinsamen Sorge nach der Scheidung der Eltern wurde vom Gesetzgeber nur indirekt angesprochen, indem er in § 1671 Abs. 4 Satz 1 BGB vorschrieb, dass die elterliche Gewalt in der Regel einem Elternteil allein übertragen werden soll, mit der Modifikation in Satz 2, dass einem Elternteil die Sorge für die Person, dem anderen die Sorge für das Vermögen übertragen werden kann, wenn es das Wohl des Kindes erfordert. Verfahrensrechtlich wurde gleichzeitig mit der Regelung der elterlichen Sorge bei der Scheidung dem in dem Reformgesetz neu geschaffenen Familiengericht mit Zuständigkeit für Scheidung und Scheidungsfolgen übertragen. Dabei wurde zugleich festgelegt, dass das Gericht von Amts wegen zusammen

mit der Scheidung stets eine Regelung der elterlichen Sorge zu treffen hat.

Die behutsame Fassung des Gesetzes, wonach die Alleinsorge einem Elternteil lediglich „in der Regel“ zu übertragen ist, führte in den ersten Jahren nach der Reform zu zaghaften Ansätzen in der Rechtsprechung,⁴ Eltern, wenn sie es beide wünschten und keine Gründe des Kindeswohles entgegenstanden, ausnahmsweise auch das Sorgerecht gemeinsam zu belassen. Doch dem zarten Pflänzchen „gemeinsames Sorgerecht“ war nur ein kurzes Leben beschieden. Am 1. Januar 1980 trat nämlich das Sorgerechtsänderungsgesetz⁵ in Kraft, das die maßgebliche Norm des § 1671 BGB umgestaltete. „Die elterliche Sorge ist einem Elternteil allein zu übertragen“, hieß es nunmehr, und das bedeutete nach der Gesetzessprache, dass damit die Alleinsorge eines Elternteiles nach der Scheidung zwingend vorgeschrieben war. Vorausgegangen war eine heftige Diskussion innerhalb der Fachwelt.⁶ Der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages hatte eine große Zahl von Sachverständigen angehört, doch obwohl deren Votum zahlenmäßig ein leichtes Übergewicht für die Zulassung der gemeinsamen Sorge ergab, blieb der Gesetzgeber hart und ordnete die obligatorische Alleinsorge nach der Scheidung an. Ich habe stets den Verdacht gehabt, der Gesetzgeber befürchtete, dass scheidungswilligen Elternpaaren der Entschluss zur Scheidung leichter fallen könnte, wenn gesetzlich die Möglichkeit gegeben ist, nach der Scheidung die gemeinsame Sorge und trotz Scheidung den vollwertigen Elternstatus in der sorgerechtlichen Position beizubehalten. Eine solche psychologische Erleichterung des Scheidungsentschlusses sollte unter allen Umständen vermieden werden.

Doch der Unmut über diese rigorose gesetzliche Regelung war groß. Gleich nach In-Kraft-Treten des Sorgerechtsänderungsgesetzes gingen die ersten Verfassungsbeschwerden von Eltern ein, die gemeinsam Eltern mit vollem Sorgerecht bleiben wollten, und auch eine Reihe von Familiengerichten äußerte erhebliche Bedenken gegen die Verfassungsmäßigkeit dieser Ausschließlichkeitsregelung.⁷ Der Spruch des Bundesverfassungsgerichtes ließ nicht lange auf sich warten. Bereits am 3. November 1982 entschied es, dass die stringente, keine Ausnahme zulassende Regelung des Gesetzes einen Verstoß gegen Art. 6 Abs. 2 GG darstelle und damit verfassungswidrig sei.⁸ Wenn Eltern

sich einig seien, ihre gemeinsame Elternverantwortung auch nach der Scheidung weiter miteinander ausüben zu wollen und diesen Willen gemeinsam dem Familiengericht gegenüber bekunden, wenn keine Zweifel an ihrer Erziehungsfähigkeit bestünden und keine sonstigen Gründe hinsichtlich des Kindeswohles dem Fortbestand der Gemeinsamkeit entgegenstünden, verletze der Gesetzgeber das natürliche, grundgesetzlich in Art. 6 Abs. 2 GG geschützte Elternrecht, wenn er ihnen die Belassung der gemeinsamen Sorge nach der Scheidung durch das Familienrecht verwehre. Zwar hielt auch das BVerfG einen solchen Lebenssachverhalt bei Eltern für die Ausnahme, meinte aber, dass es dem Gesetzgeber dennoch nicht erlaubt sei, solchen Ausnahmen die Gestaltungsmöglichkeit zu entziehen. Zu diesem Spruch des Bundesverfassungsgerichtes haben maßgeblich die Gutachter⁹ aus dem psychologischen und soziologischen Bereich beigetragen, die dem BVerfG die neuen Ergebnisse der Vaterforschung aus den Vereinigten Staaten¹⁰ vermittelten. Danach sollte das Kind für seine gesunde Entwicklung auch nach der Scheidung möglichst ungestörte Kontakte zu beiden Elternteilen behalten können, wofür die Rechtsform der gemeinsamen Sorge die besten Voraussetzungen böte. Diese Argumente konnten das BVerfG überzeugen, sodass seine Entscheidung auch in der Fachwelt¹¹ breite Zustimmung fand.

Die anschließend vorgenommenen Versuche des Bundesjustizministeriums, die Sorgerechtsregelung nach der Scheidung neu zu gestalten und auch eine gemeinsame Sorge zumindest im Ausnahmefall unter bestimmten Voraussetzungen zuzulassen, scheiterten zwar, doch in der Rechtsprechung entwickelte die gemeinsame Sorge ihr Eigenleben. Es bedurfte allerdings eines längeren Anlaufes, bis sie zu einer ernst zu nehmenden Alternative zur Alleinsorge wurde. Ein Forschungsprojekt von Jutta Limbach¹² ergab, dass jedenfalls in den Jahren 1983 und 1984 lediglich in ein bis zwei Prozent aller Scheidungsfälle mit minderjährigen Kindern ein Antrag auf gemeinsame Sorge gestellt wurde. Doch das sollte sich in der Folgezeit deutlich ändern. 1997, im letzten Jahr vor der Kindschaftsrechtsreform, hatten die Gerichte in den alten Bundesländern schon in durchschnittlich achtzehn Prozent aller Fälle mit minderjährigen Kindern gemeinsame Sorge nach der Scheidung angeordnet. In einzelnen Bundesländern, wie Baden-Württemberg und dem Saarland, machte die gemeinsame Sorge bereits fünfundzwanzig

Prozent aller Sorgerechtsfälle aus. Zwar blieb die gemeinsame Sorge in den neuen Bundesländern mit rund neun Prozent demgegenüber weit zurück, doch zeigte die Statistik eindeutig, dass überall diese Form des Sorgerechtes eine steigende Tendenz aufwies.

Die Diskussion vor der Kindschaftsrechtsreform

Diese Entwicklung führte dazu, dass sich der Gesetzgeber im Rahmen der großen Kindschaftsrechtsreform entschloss, die gemeinsame elterliche Sorge ausdrücklich in das Gesetz aufzunehmen. Zugleich beabsichtigte er, im gerichtlichen Scheidungsverfahren generell auf die bisherige obligatorische Regelung der elterlichen Sorge durch Verbundurteil zu verzichten; solange kein Elternteil alleinige Sorge beantragte, sollte sich das Gericht mit dem Thema elterliche Sorge überhaupt nicht befassen. Der Gesetzgeber war sich indes darüber im Klaren und sah es auch für wünschenswert an, dass das Kind nach Trennung und Scheidung seinen Lebensmittelpunkt bei einem Elternteil haben sollte. Da er sich aber zugleich mit der vielfach geäußerten Befürchtung konfrontiert sah, dass es bei gemeinsamer Sorge leicht zum Streit der Eltern über Fragen der alltäglichen Sorge für das Kind kommen könnte, musste er vorsorgen, um einen solchen für das Kind schädlichen Streit zu vermeiden. Es war bereits eine heftige, vor allem von Frauen- und Männerverbänden geführte Diskussion¹⁵ entbrannt, die in der von Frauenseite aufgeworfenen polemischen Fragestellung gipfelte: „Den Müttern die Sorge, den Vätern das Recht?“ Um Bedenken dieser Art auszuräumen, griff der Gesetzgeber auf ein Modell der gemeinsamen elterlichen Sorge zurück, das sich in den skandinavischen Ländern nach Aussage der dortigen Fachleute¹⁴ seit längerem bewährt hatte. Die gemeinsame Sorge sollte, anders als bisher von der Rechtsprechung entwickelt, keineswegs zu einer vollen Gleichberechtigung beider Eltern in allen Fragen führen, die das Kind angingen. Vielmehr sollte für die Entscheidung in alltäglichen Fragen dem betreuenden Elternteil die alleinige Kompetenz zustehen. Die gemeinsame Entscheidungskompetenz sollte sich auf die Entscheidung bei Fragen von erheblicher Bedeutung beschränken.

Kritik entzündete sich in der Fachdiskussion¹⁵ an der beabsichtigten Einführung eines reinen Antragsmodells für die Sorge-

regelung bei der Scheidung. Vielfach wurde befürchtet, dass auf den Antrag auf Alleinsorge allein deshalb verzichtet werden würde, um eine möglichst rasche und komplikationslose Scheidung zu erreichen. In diesem Fall könnten die Interessen der Kinder leicht unter die Räder geraten, und das könne nicht der Sinn einer Kindschaftsrechtsreform sein, die doch zu einer Verbesserung der Rechtsstellung des Kindes beitragen sollte.

Die gesetzliche Regelung

Diese Bedenken nahm der Rechtsausschuss des Deutschen Bundestages¹⁶ auf und entschied sich für ein modifiziertes Antragsmodell. Eine Sorgeregelung bei Scheidung oder einer auf Dauer angelegten Trennung sollte das Gericht weiterhin nur auf Antrag zumindest eines Elternteiles treffen. Die Verfahrensvorschrift gemäß § 615 Abs. 1 ZPO sieht jedoch vor, dass die Familiengerichte bei minderjährigen ehelichen Kindern das persönliche Erscheinen der Ehegatten anzuordnen, diese zu der elterlichen Sorge anzuhören und zugleich auf die Möglichkeit der Beratung durch die Jugendhilfe hinzuweisen haben.

Materiellrechtlich traf der Gesetzgeber zur elterlichen Sorge nach Trennung und Scheidung in § 1671 BGB folgende Regelung:

- (1) Leben Eltern, denen die elterliche Sorge gemeinsam zusteht, nicht nur vorübergehend getrennt, so kann jeder Elternteil beantragen, dass ihm das Familiengericht die elterliche Sorge oder einen Teil der elterlichen Sorge allein überträgt.
- (2) Dem Antrag ist stattzugeben, soweit
 1. der andere Elternteil zustimmt, es sei denn, daß das Kind das vierzehnte Lebensjahr vollendet hat und der Übertragung widerspricht, oder
 2. zu erwarten ist, daß die Aufhebung der gemeinsamen Sorge und Übertragung auf den Antragsteller dem Wohl des Kindes am besten entspricht.
- (3) Dem Antrag ist nicht stattzugeben, soweit die elterliche Sorge auf Grund anderer Vorschriften abweichend geregelt werden muß.

Zugleich regelte der Gesetzgeber in § 1687 BGB die Aufteilung der „Entscheidungskompetenzen für Alltagssorge“ und „Fragen von erheblicher Bedeutung“. Für die Alltagsfragen sollte wie in dem skandinavischen Modell der betreuende Elternteil allein verantwortlich sein, die gemeinsame Entscheidungskompetenz sollte den Angelegenheiten von erheblicher Bedeutung vorbehalten bleiben. Bei den Alltagsfragen sollte es sich nach der Legaldefinition des Gesetzgebers um Entscheidungen in Angelegenheiten des täglichen Lebens handeln, in der Regel also um solche, die häufig vorkommen und keine schwer abzuändernden Auswirkungen auf die Entwicklung des Kindes haben. Das Gesetz wurde zum 1. Juli 1998 wirksam, wobei der Gesetzgeber in seiner amtlichen Begründung¹⁷ ausdrücklich hervorhob, dass gemeinsame Sorge und Alleinsorge eines Elternteiles gleichwertige Sorgerechtsformen sein sollten, die gemeinsame Sorge also keine Präferenz genießen sollte.

Die gemeinsame Sorge nach der Kindschaftsrechtsreform

Dieser klare Wunsch des Gesetzgebers, der für die Rechtsprechung gewissermaßen eine Vorgabe darstellt, hat sich in dieser zunächst aber nicht durchsetzen können. Bis auf wenige Ausnahmen¹⁸ hatten alle Oberlandesgerichte (OLG) in den Entscheidungen der Familiensenate¹⁹ klar betont, dass sie die gemeinsame Sorge als den gesetzlichen Regelfall betrachteten, während die Alleinsorge eines Elternteiles demgegenüber die Ausnahme darstellte, deren Anordnung einer besonderen Begründung bedurfte. An dieser eindeutigen Präferenz der Rechtsprechung der Oberlandesgerichte hat auch die gegenteilige Auffassung des Bundesgerichtshofes²⁰ (BGH) erst einmal wenig ändern können. Dazu mag beigetragen haben, dass der Bundesgerichtshof auf die Argumente der Oberlandesgerichte nicht einging, sondern sich zur Begründung seiner anders lautenden Entscheidungen mehr oder weniger allein auf den in der amtlichen Begründung geäußerten Wunsch des Gesetzgebers bezog. So fand die Position des BGH zunächst wenige weitere Anhänger. Und doch vertraten keineswegs alle Senate eines Oberlandesgerichtes denselben Standpunkt, die verschiedenen Senate desselben Gerichtes beziehen in ihren Entscheidungen durchaus unterschiedliche Positionen. Die Weigerung eines großen Teiles der oberlandesgerichtlichen Rechtsprechung, der

Vorgabe des Gesetzgebers in diesem Punkt zu folgen, überrascht keineswegs. In der Ausgestaltung der entscheidenden gesetzlichen Regelungen in § 1671 BGB drängt sich das Regel-Ausnahme-Verhältnis zwischen gemeinsamer Sorge und Alleinsorge geradezu auf. Denn wenn dem von einem Elternteil vorgebrachten Wunsch nach Alleinsorge, dem der andere Elternteil nicht zustimmt, nur dann stattgegeben werden kann, wenn sowohl die Beendigung der gemeinsamen Sorge als auch die Übertragung der Alleinsorge auf den antragstellenden Elternteil dem Wohl des Kindes am besten entsprechen, liegt die Annahme eines Regel-Ausnahme-Verhältnisses mehr als nahe.

Die allgemeine Tendenz der Oberlandesgerichte zur gemeinsamen Sorge als Regelfall könnte nun zu der Annahme verleiten, dass die Rechtsprechung einheitlich ist, wenn es um die Entscheidung für die Anordnung der Alleinsorge geht. Diese Annahme trügt. Denn bei der Beurteilung der Frage, wann denn die Beendigung der gemeinsamen Sorge und die Übertragung der Alleinsorge auf einen Elternteil dem Wohl des Kindes am besten entsprechen, gibt es auch bei den Vertretern der gemeinsamen Sorge als Regelfall erhebliche Unterschiede. Die Extrempositionen haben hier gleich zu Beginn der Rechtsprechung das OLG Zweibrücken einerseits und der Neunzehnte Senat des Kammergerichtes Berlin andererseits eingenommen. So hat das OLG Zweibrücken in den Leitsätzen seiner Grundsatzentscheidung gefordert: „Elternschaft und Partnerschaft sind im Blick auf die elterliche Sorge für ein gemeinsames minderjähriges Kind auseinander zu halten. Getrenntlebende Eltern sind verpflichtet, im Rahmen der elterlichen Sorge Konsens zu suchen und zu finden. Aus dieser Pflicht können Eltern nicht entlassen werden, solange ihnen ein gemeinsames Erziehungs-handeln zum Wohle des Kindes zumutbar und die darauf gerichtete Erwartung nicht unbegründet erscheint.“²¹ Diese Formulierungen machen deutlich, dass die Richterinnen und Richter an die Eltern sehr hohe Anforderungen stellen, stark an die gemeinsame Verantwortung über Trennung und Scheidung hinaus appellieren und nur dann bereit sind, die Eltern aus der gemeinsamen Verantwortung zu entlassen, wenn diese den Vorstellungen nicht entsprechen. Verkürzt ließe sich der Tenor dieser Entscheidung auf den apodiktischen Nenner bringen: Das Sollen habe das Sein zu bestimmen.

Völlig anders dagegen der Standpunkt des Neunzehnten Zivilsenates des Kammergerichtes Berlin: „Entscheidend gegen eine Aufrechterhaltung der gemeinsamen Sorge spricht, dass die Mutter, die das Kind betreut und bei der es lebt, sich entscheiden gegen die Beibehaltung der gemeinsamen Sorge der Eltern wendet.“²² Bei einer solchen Position des Kammergerichtes drängt sich geradezu die Frage auf, welchen Sinn denn die Änderung der elterlichen Sorge in der Kindschaftsrechtsreform gehabt haben soll und ob es nicht völlig überflüssig war, die Ausgestaltung der elterlichen Sorge bei Trennung und Scheidung neu zu regeln; denn diese Rechtsauffassung entspricht exakt dem Rechtszustand vor der Kindschaftsrechtsreform, als es für die Begründung einer gemeinsamen Sorge nach der Scheidung ausdrücklich auf die Zustimmung beider Elternteile ankam und die ablehnende Haltung eines Elternteiles automatisch zur Begründung der Alleinsorge eines Elternteiles führte.

Kooperationsfähigkeit und Kooperationsbereitschaft – zwei schillernde Schlüsselbegriffe

Zwischen diesen beiden Extrempositionen des OLG Zweibrücken einerseits und des Kammergerichtes Berlin andererseits neigt die Rechtsprechung der übrigen Oberlandesgerichte mal mehr der einen, mal mehr der anderen Position zu. Erstaunlich ist dabei, dass ein Begriffspaar, das das OLG Oldenburg²³ bereits wenige Tage nach In-Kraft-Treten der Kindschaftsrechtsreform geprägt hat, nahezu alle Entscheidungen für oder gegen die Alleinsorge durchzieht: „Kooperationsfähigkeit“ und „Kooperationsbereitschaft“ sind die beiden Schlüsselbegriffe, nach denen sich entscheidet, ob einem Antrag auf Alleinsorge stattgegeben werden kann oder nicht. Die etwas intensivere Beschäftigung mit den Begründungen dieser Entscheidungen führt allerdings zu einem überraschenden Ergebnis. Die Richterinnen und Richter gehen nämlich keineswegs von derselben Definition dieser Begriffe aus. Unter Verwendung derselben Begriffe kommen die verschiedenen Entscheidungen zu absolut unterschiedlichen Ergebnissen. Unterschiedlich fällt vor allem die Interpretation des Begriffes der Kooperationsbereitschaft aus. Die fehlende Einigung der Eltern bei Fragen von erheblicher Bedeutung wird je nach gewünschtem Ergebnis völlig unterschiedlich bewertet. In einem Fall²⁴ wird bereits die Uneinigkeit bei unwesentlichen

Fragen schon als Begründung dafür herangezogen, dass selbstverständlich auch keine Einigung bei Fragen von erheblicher Bedeutung zu erwarten sei, wenn sie denn demnächst zur Entscheidung anstünden. Diese Schlussfolgerung führt dann zu der Anordnung der Alleinsorge. Bei einem durchaus vergleichbaren Sachverhalt kommen andere Gerichte²⁵ jedoch zu dem Ergebnis, dass derzeit lediglich Uneinigkeit bei Fragen von nicht erheblicher Bedeutung vorliege. Eine Entscheidung über Fragen von erheblicher Bedeutung könnte erst in der Zukunft anstehen und die zeitliche Distanz durchaus dazu führen, dass die Parteien Streitstoff abbauen und im Falle einer späteren Entscheidung tragfähige Kooperationsformen entwickeln. Das Ergebnis heißt bei dieser Interpretation demnach konsequent: Der Antrag auf Alleinsorge wird abgelehnt, es bleibt bei der gemeinsamen Sorge.

Der Begriff der Bindungstoleranz

Bei der Entscheidung der Frage, ob die Beendigung der gemeinsamen Sorge und die Übertragung der Alleinsorge auf den antragstellenden Elternteil dem Wohl des Kindes am besten entsprechen, wird bei der Interpretation des Kindeswohles in der Rechtsprechung weitgehend von den bisher zur Ausfüllung dieser unbestimmten Rechtsnorm verwendeten Begriffen ausgegangen. Darüber hinaus werden als maßgebliche Kriterien für das Kindeswohl Bindungen an Eltern und Geschwister, Wunsch und Wille des Kindes sowie Kontinuitäts- und Förderungsgesichtspunkte betont. Eine Rangfolge der Priorität für diese Kriterien ist weder vor noch nach der Reform in der Rechtsprechung erkennbar geworden. Allerdings ist bei der Interpretation des Kindeswohles nach der Reform ein Begriff stärker ins Spiel gekommen, die so genannte Bindungstoleranz der beiden Elternteile. Darunter wird allgemein verstanden, dass ein Elternteil fähig und bereit ist, den Wunsch des Kindes nach Fortbestand der Bindung zu beiden Elternteilen zu akzeptieren und die Kontaktbedürfnisse des Kindes zu dem nicht mit ihm zusammenlebenden Elternteil zumindest zu dulden, im positiven Fall aktiv zu fördern. Zur Bedeutung der Bindungstoleranz für die Bewertung des Kindeswohles hat sicherlich der hohe Stellenwert entscheidend beigetragen, den der Gesetzgeber der Chance einräumt, dass das Kind nach der Trennung eine gelebte Verbindung zu beiden Elternteilen aufrechterhalten kann. Das ist sehr

eindeutig in der Regelung des § 1626 Abs. 3 BGB zum Ausdruck gekommen, die klarstellt, dass der Umgang mit beiden Eltern teilen in der Regel zum Wohl des Kindes gehört, eine Norm, die man fast als Magna Charta des Kindeswohles bezeichnen könnte. Dementsprechend hat auch die Regelung des Umgangsrechtes in § 1684 BGB deutlich herausgestellt, dass der Umgang mit beiden Eltern teilen ein Recht des Kindes ist. Aus diesen gesetzgeberischen Vorgaben hat die Rechtsprechung²⁶ den zutreffenden Schluss gezogen, dass die Bindungstoleranz der Eltern teilen ein maßgebliches Kriterium für die Ausfüllung des Kindeswohlbegriffes sein muss.

Abgrenzung der Begriffe „Alltagssorge“ und „Fragen von erheblicher Bedeutung“

Schon früh war allgemein klar: Ob die gemeinsame Sorge sich zu einer allseits akzeptierten Sorgerechtsform entwickeln kann, dürfte nicht zuletzt davon abhängen, wie die Abgrenzung der Begriffe „Alltagssorge“ und „Fragen von erheblicher Bedeutung“ sich in der Rechtsprechung entwickeln wird. Einhelligkeit besteht wohl darin, dass zu den Angelegenheiten, die von erheblicher Bedeutung für das Kind sind, die Regelung seines Aufenthaltes zählt, bei wem das Kind also leben soll, der Großteil der schulischen Entscheidungen, insbesondere die Wahl der Schulform, die Entscheidung über den Besuch einer weiterführenden Schule, oder ob das Kind eine Klasse wiederholen soll, und auch die Entscheidungen bei Gesundheitsfragen. Welche Bedeutung der Aufenthaltswechsel eines Kindes durch den Umzug des betreuenden Eltern teiles an einen anderen Wohnort hat und ob eine solche Entscheidung als Frage von erheblicher Bedeutung anzusehen ist oder dem Alltagssorgebereich zugeordnet werden soll, lässt sich wohl nicht eindeutig abstrakt beantworten. Für die Abgrenzung dürfte es entscheidend darauf ankommen, ob die Aufrechterhaltung der Kontakte zwischen dem Kind und dem nicht mit ihm zusammenlebenden Eltern teil erheblich gefährdet ist. Wäre das der Fall, müsste man sicherlich von einer Frage von erheblicher Bedeutung für das Kind sprechen, sodass die Entscheidung über den Aufenthaltswechsel des Kindes von den Eltern gemeinsam zu treffen wäre. Können sich die Eltern nicht einigen, muss das Familiengericht gemäß § 1628 BGB darüber befinden, wer im konkreten Einzelfall diese

Frage entscheiden soll. Die Verweigerung der Zustimmung des nicht mit dem Kind zusammenlebenden Eltern teiles zum Aufenthaltswechsel des Kindes bei einem Umzug des betreuenden Eltern teiles führt also nicht automatisch dazu, dass ein solcher Umzug nicht stattfinden darf. Das angerufene Familiengericht wird bei dem Streit zu prüfen haben, ob die Gründe des betreuenden Eltern teiles für den Umzug stichhaltig und überzeugend sind. Alles andere würde zu einem unzulässigen Eingriff in den grundgesetzlich geschützten Freiheitsraum des betreuenden Eltern teiles führen.

Problematisch erscheint bei der Frage nach der Abgrenzung eine Entscheidung des OLG Köln,²⁷ die bei einer beabsichtigten Urlaubsreise von drei Wochen nach Ägypten mit einem dreijährigen Kind dem nicht mit ihm zusammenlebenden Vater das Recht zuerkannt hat, darüber mitzuentcheiden, ob eine solche Reise durchgeführt werden darf. Verhängnisvoll ist dabei die Quintessenz der Begründung, nur unwichtige Fragen lägen in der alleinigen Entscheidungskompetenz des betreuenden Eltern teiles im Rahmen der Alltagssorge. Machte eine solche Tendenz in der Rechtsprechung Schule, könnte das sehr rasch das Ende der Akzeptanz der gemeinsamen Sorge bei dem betreuenden Eltern teil bedeuten. Es lässt sich nämlich leicht feststellen, dass es auch nach der Reform überwiegend die Mütter sind, die die faktische Betreuung des Kindes übernehmen. Um ihre Sorge auszuräumen, sie trügen die Last der Betreuung, während die Väter, wann immer es ihnen passte, in die Erziehung hineinredeten, hat der Gesetzgeber ja im Bereich der Alltagssorge den Entscheidungsfreiraum gerade zu ihren Gunsten in das Gesetz eingearbeitet. Wird dieser Freiraum der alleinigen Entscheidungskompetenz in der Rechtsprechung aber dahingehend interpretiert und im Ergebnis somit minimiert, dass ihre alleinige Entscheidungsbefugnis sich lediglich auf unwichtige Fragen erstreckt, so müssen sich die Mütter zu Recht veralbert vorfinden. Dies dürfte zwangsläufig zu dem Ergebnis führen, dass Mütter zur Vermeidung von Streit mit dem Vater von vornherein die Alleinsorge für sich anstreben und damit die vom Gesetzgeber zum Ausdruck gebrachte Intention, möglichst viel gemeinsame Elternverantwortung unter dem Dach der gemeinsamen Sorge zu bewahren, zunichte gemacht werden würde. Deshalb muss vor einer restriktiven Tendenz in der Beurteilung der Alltagssorge eindringlich gewarnt werden. Das Beispiel der Köl-

ner Entscheidung darf keine Schule machen, um die vernünftige Zielsetzung der Reform im Bereich der gemeinsamen elterlichen Sorge nicht zu gefährden. Erfreulicherweise lässt sich jedoch feststellen, dass die Kölner Entscheidung bisher keine Nachfolge gefunden hat.

Die aus einer restriktiven Interpretation des Begriffes der Alltagssorge entstehende Gefahr für das Schicksal der gemeinsamen Sorge ist von der Rechtspolitik durchaus erkannt worden. Das hat zu Überlegungen geführt, die Abgrenzung der Alltagssorge von Fragen mit erheblicher Bedeutung gesetzlich zu präzisieren. Es kann allerdings nur ausdrücklich davor gewarnt werden, den Versuch dieser Abgrenzung kasuistisch vorzunehmen, wie es zum Teil gefordert worden ist, das heißt, bestimmte Fallgestaltungen und Lebenssachverhalte dem einen oder anderen Bereich ausdrücklich zuzuweisen. Wer aus der Praxis kommt, wird sicherlich der Feststellung zustimmen, dass die größte Fantasie des Gesetzgebers nicht ausreichen kann, um den Erfindungsreichtum von Eltern abzudecken, die sich streiten wollen. Der Versuch des Gesetzgebers, diese Abgrenzung kasuistisch zu regeln, müsste zwangsläufig zum Scheitern verurteilt sein. Sinnvoll wäre allenfalls eine Präzisierung in dem Sinne, dass im Zweifel für die Alltagssorge entschieden wird, wie dies die Empfehlungen des Elften Deutschen Familiengerichtstages vom September 1999²⁸ ausdrücklich nahe legen. Damit wäre der Intention des Gesetzgebers, der gemeinsamen Sorge zu einer besseren Akzeptanz bei den betreuenden Eltern teilen zu verhelfen, Rechnung getragen, ohne die Rechtsprechung zugleich mit der kasuistischen Aufzählung einzuengen.

Gemeinsame Sorge nicht miteinander verheirateter Eltern

Es war schon überraschend, wie glatt die neue Sorgeregelung für nicht miteinander verheiratete Eltern und die Möglichkeit der gemeinsamen Sorgeerklärung mit der aus ihr resultierenden gemeinsamen Sorge (im selben Umfange wie bei verheirateten Eltern) die parlamentarischen Hürden im Gesetzgebungsverfahren der Kindschaftsrechtsreform passiert hat. Überraschend deshalb, weil hier doch ein klarer Bruch mit den bisherigen Vorstellungen des Gesetzgebers zu den Grundlagen elterlicher Sorge vollzogen worden ist. Doch die Vorgaben des BVerfG²⁹

mit dem Ziel einer Gleichbehandlung von ehelichen Kindern und Kindern, deren Eltern nicht miteinander verheiratet sind, waren in dieser Frage so eindeutig, dass es dem Gesetzgeber schwer gefallen wäre, sich ihnen zu entziehen, ohne erneut in verfassungsrechtliche Untiefen zu geraten. Dennoch bleibt erstaunlich, dass der Gesetzgeber die Begründung gemeinsamer Sorge durch übereinstimmende formgerechte Erklärungen auch für den Fall zugelassen hat, dass ein Elternteil noch anderweitig verheiratet ist – ein für die Verfechter eines konservativen Familienbildes schon beachtlich mutiger Schritt. Wie häufig die Möglichkeit zur Begründung gemeinsamer Sorge durch übereinstimmende Erklärungen von den nicht miteinander verheirateten Eltern in Zukunft genutzt werden wird, lässt sich wohl nicht verlässlich voraussagen. Es zeigt sich aber, dass die Häufigkeit der Abgabe einer gemeinsamen Sorgeerklärung bisher regional sehr unterschiedlich ist. Dabei wird die Möglichkeit zur gemeinsamen Sorge ganz überwiegend von Eltern genutzt, die in einer festen Partnerschaft zusammenleben, während dieses Modell bei Eltern ohne Lebensgemeinschaft nach wie vor die Ausnahme darstellt. Die unterschiedliche regionale Häufung dürfte ihre Ursache vor allem in einer unterschiedlich intensiven Aufklärungs- und Beratungsarbeit der Jugendämter haben. Interessant sind in diesem Zusammenhang Berichte von Jugendämtern, vereinzelt hätten sich Mütter bereits wenige Wochen nach Abgabe der gemeinsamen Sorgeerklärung nach einer Möglichkeit für deren Beendigung erkundigt. Ihnen musste eröffnet werden, dass der Weg dazu wie bei verheirateten Eltern, die sich auf Dauer trennen, nur über die Gerichte führt und auf der gesetzlichen Grundlage des § 1671 BGB entschieden wird. Allein die Tatsache, dass sich Mütter bereits wenige Wochen nach der Begründung der gemeinsamen Sorge nach einer Möglichkeit für ihre Beendigung erkundigen, wirft die wohl nicht ganz unberechtigte Frage nach der Intensität und Qualität der Beratung der Mütter vor der Abgabe der Sorgerechtserklärung auf. Der Appell, diese Aufgabe sehr ernst zu nehmen, kann deshalb nicht eindringlich genug ausfallen. Andererseits scheint wohl die Nachberatung der ausstiegswilligen Mütter so eindeutig und intensiv ausgefallen zu sein, dass jedenfalls in der veröffentlichten Rechtsprechung kein Fall bekannt geworden ist, in dem über das Alleinsorgebegehren einer nicht mit dem Vater verheirateten Mutter nach vorheriger gemeinsamer Sorgeerklärung hätte entschieden werden müssen.

Gegen die gesetzliche Regelung über das Zustandekommen einer gemeinsamen Sorge bei nicht miteinander verheirateten Eltern sind schon früh verfassungsrechtliche Bedenken angemeldet worden. Denn der Gesetzgeber hat bei der Ausgestaltung der elterlichen Sorge für diesen Personenkreis nach wie vor eine starke Position der Mutter beibehalten. Gegen ihren Willen lässt das Gesetz keine gemeinsame Sorge zu, selbst wenn sich objektiv feststellen ließe, dass eine solche Regelung dem Wohl des Kindes am besten entspräche. Schon relativ früh haben die Oberlandesgerichte in Düsseldorf und Stuttgart gegenüber dieser gesetzlichen Regelung verfassungsrechtliche Zweifel geäußert. Das OLG Düsseldorf³⁰ formulierte im Leitsatz noch eher vorsichtig, das gemeinsame Sorgerecht für nicht-ehelecht geborene Kinder könne vom Vater grundsätzlich nicht gegen den Willen der Mutter erzwungen werden und das Fehlen einer gerichtlichen Überprüfungsmöglichkeit widerspreche im Allgemeinen nicht einem verfassungsrechtlichen Regelverbot. Es begründete seine Auffassung damit, der Vater habe nicht dargetan, dass sich die Mutter trotz eheähnlichen Zusammenlebens mit dem Vater und gemeinschaftlicher Betreuung und Erziehung des Kindes willkürlich geweigert habe, die rechtlichen Verhältnisse der tatsächlichen Handhabung und der gewachsenen Beziehung des Kindes auch zum Vater anzupassen. Dagegen war das OLG Stuttgart³¹ in seinem Leitsatz schon wesentlich eindeutiger: „Der Ausschluss des nichtehelichen Vaters vom gemeinsamen Sorgerecht kann gegen Art. 6 Abs. 2 GG verstoßen, wenn die Mutter ohne billigen Motive die Abgabe einer Sorgeerklärung nach § 1626 Abs. 1 Nr. 1 BGB verweigert.“

Erwartungsgemäß hat eine ganze Reihe von Vätern, die nicht mit der Kindesmutter verheiratet sind und denen die gemeinsame Sorge von ihr verweigert wurde, Verfassungsbeschwerde eingelegt. Auf diese hat das BVerfG am 29. Januar 2005³² mit einer überraschenden Entscheidung reagiert. Alle Fachverbände, die nicht geschlechtsspezifisch orientiert sind, wie die Wissenschaftliche Vereinigung für Familienrecht, der Deutsche Juristinnenbund, der Deutsche Kinderschutzbund und das Deutsche Institut für Jugendhilfe und Familienrecht, hatten bei ihrer Anhörung im Rahmen der mündlichen Verhandlung übereinstimmend votiert, dass die Abhängigkeit des Eintrittes der gemeinsamen Sorge bei nicht miteinander verheirateten Eltern von der

Zustimmung der Mutter in § 1626 a BGB dann als verfassungswidrig anzusehen sei, wenn eine gesetzliche Regelung fehle, die zumindest ausnahmsweise eine gerichtliche Feststellung zulasse, dass die Weigerung der Mutter den Eintritt der gemeinsamen Sorge nicht hindern dürfe, wenn sie zum Wohl des Kindes erforderlich sei. Die Bundesverfassungsrichter haben indes die Verfassungsmäßigkeit der geltenden gesetzlichen Regelung grundsätzlich bestätigt. Die seit der Kindschaftsrechtsreform eröffnete Möglichkeit der gemeinsamen Sorge beruhe auf dem Konzept, dass hierfür ein entsprechender Konsens der Eltern Prämisse sei. Damit sei dem Elternrecht des Vaters aus Art. 6 Abs. 2 GG ausreichend Rechnung getragen. Wenn Eltern mit dem Kind zusammenlebten und gemeinsam die tatsächliche Sorge ausübten, habe der Gesetzgeber davon ausgehen dürfen, dass sie die jetzt eröffnete Möglichkeit der gemeinsamen Sorge in der Regel auch nutzten und ihre tatsächliche Sorge auch rechtlich durch Sorgeerklärungen absicherten. Allerdings sei der Gesetzgeber verpflichtet, anhand der tatsächlichen Entwicklung zu prüfen, ob diese Annahme und die Realität übereinstimmen. Gesetzgeberischen Handlungsbedarf hat das BVerfG nur für folgende Konstellation gesehen: Wenn Eltern mit ihrem nicht-ehelechtigen Kind zusammengelebt, sich aber vor dem 1. Juli 1998, bevor es die Möglichkeit der gemeinsamen Sorgerechtserklärung gab, getrennt hätten, müsse der Gesetzgeber ihnen die Möglichkeit einräumen, gerichtlich überprüfen zu lassen, ob trotz fehlender Bereitschaft eines Elternteiles eine gemeinsame elterliche Sorge dem Kindeswohl nicht entgegensteht. Diese Entscheidung des BVerfG hat nicht nur Überraschung ausgelöst, sondern auch vielfache Kritik erfahren. Der Gesetzgeber ist der Verpflichtung zur Schaffung einer Übergangsregelung mit dem Gesetz zur Einführung einer Übergangsregelung zum Kindschaftsrechtsreformgesetz für nicht verheiratete Eltern nachgekommen. Das Gesetz lässt die Ersetzung der Zustimmung der Mutter zur gemeinsamen Sorge durch gerichtliche Entscheidung zu, wenn es dem Kindeswohl dient. Warum das aber nur dann zulässig sein soll, wenn die Eltern sich bereits vor dem 1. Juli 1998 getrennt haben, nicht aber bei einer späteren Trennung, erscheint nicht schlüssig. Warum einem Kind in der zweiten Fallkonstellation eine Prüfung, ob die gemeinsame Sorge auch bei Widerstand eines Elternteiles nicht seinem Wohl dient, versagt bleiben soll, scheint nicht logisch und weckt vielmehr den Gedanken einer Ungleichbehandlung und damit eines Ver-

stoßes gegen Art. 3 GG. Man darf gespannt sein, wann sich das BVerfG erneut mit der Frage wird beschäftigen müssen.

Akzeptanz der gemeinsamen Sorge

Die Auswirkungen des modifizierten Antragsmodells und die eher stringente Ausgestaltung der Voraussetzungen für die Zubilligung einer Alleinsorge durch die Rechtsprechung haben zu einem ausgesprochen überraschenden Ergebnis geführt. Vor dem In-Kraft-Treten des Gesetzes konnte man selbst bei einer sehr optimistischen Prognose in etwa der Hälfte aller Scheidungsfälle mit minderjährigen Kindern eine gemeinsame Sorge erwarten. Dieser Prozentsatz hätte die Zahl der gemeinsamen Sorge vor der Reform in der ganzen Bundesrepublik nahezu verdreifacht und wäre von den Befürwortern der gemeinsamen Sorge als ein großartiger Erfolg bezeichnet worden, selbst wenn sich die gemeinsame Sorge vor der Reform mit der kompletten Entscheidungsbefugnis beider Eltern in allen Bereichen deutlich unterscheidet von der gemeinsamen Sorge neuen Rechtes mit ihrer Differenzierung in Alltagssorge und Fragen von erheblicher Bedeutung. Die Wirklichkeit sieht jedoch ganz anders aus. Wie die Ergebnisse der von Roland Proksch im Auftrag des Bundesjustizministeriums durchgeführten Begleitforschung zur Umsetzung der Kindschaftsrechtsreform⁵⁵ zeigen, haben rund siebenzig Prozent aller Eltern mit minderjährigen Kindern bei einer auf Dauer angelegten Trennung keinen Antrag auf Alleinsorge gestellt, sondern die gemeinsame Sorge beibehalten. Da sich ihr Anteil durch die abgewiesenen Anträge auf Alleinsorge noch um weitere fünf Prozent erhöht, haben im Ergebnis sogar fünfundsiebzig Prozent der auf Dauer getrennten Eltern mit minderjährigen Kindern die gemeinsame Sorge. Dieser Prozentsatz hat sich in der Bundesstatistik als ziemlich konstant erwiesen, sodass sich die anfangs geäußerte Skepsis, die Ursache hierfür liege in der mangelnden Kenntnis der neuen Rechtslage, wohl als unbegründet erweist. Ob der hohe Anteil der gemeinsamen Sorge bei Eltern minderjähriger Kinder nach dauernder Trennung sich halten, im günstigsten Fall vielleicht sogar noch steigern lassen wird, wird zum einen sicherlich davon beeinflusst werden, ob für den betreuenden Elternteil der nötige Freiraum bei der Alltagssorge besteht. Nicht zuletzt wird es aber davon abhängen, wie weit es der Beratung durch die

Jugendhilfe gelingt, den Eltern die Chancen einer solchen Sorgerechtsform für ihre Kinder überzeugend nahe zu bringen.

Ausblick

Ob sich die gemeinsame Sorge im Bewusstsein von Eltern, die nicht miteinander verheiratet sind oder sich auf Dauer getrennt haben, sei es mit oder ohne Scheidung, in der Zukunft zum echten Regelfall entwickeln wird, lässt sich zum heutigen Zeitpunkt trotz der positiven Ergebnisse noch keineswegs mit Sicherheit feststellen. Denn das Bewusstsein von Eltern ist bisher weitgehend von der Vorstellung geprägt, dass mit dem Ende der Partnerschaft auch die gemeinsame Elternschaft weitgehend beendet wird. Der Gedanke der fortbestehenden elterlichen Verantwortung trotz Trennung und Scheidung oder trotz des fehlenden Bandes der Ehe bei nicht miteinander verheirateten Eltern ist relativ neu und noch keineswegs Allgemeinbewusstsein geworden. Die Ausgestaltung der Sorgerechtsregelung in der Kindschaftsrechtsreform ist deshalb weitgehend noch ein appellatives Recht, das auf eine Bewusstseinsänderung abzielt. Ein solcher Einstellungswandel muss sich allerdings nicht nur bei den Eltern, sondern auch bei allen vollziehen, die professionell mit Trennung und Scheidung befasst sind, man kann ihn aber nicht so kurz nach In-Kraft-Treten der Reform erwarten. Ein Wandel rationaler wie emotionaler Einstellungen gerade in einem so sensiblen Bereich wie dem der Beziehungen von Eltern und Kindern braucht viel Zeit, sodass es wohl unmöglich sein wird, auch nach fünf oder zehn Jahren schon endgültig festzustellen, ob ein solcher Bewusstseinswandel gelungen ist. Realistischerweise ist davon auszugehen, dass es wohl eine ganze Generation brauchen wird, um den vom Gesetzgeber angestrebten und gewünschten Wandel in den Einstellungen zu bewirken. Eines sollte aber heute schon klar sein: Die vom Gesetzgeber mit der Kindschaftsrechtsreform vorgegebene Möglichkeit der gemeinsamen Sorge stellt für die Kinder eine echte Chance dar. Es sollte sich also jede Partei darum bemühen, diese Chance zu nutzen, um das Leben von Kindern nach Trennung und Scheidung ihrer Eltern positiv zu gestalten.

Anmerkungen

1
FamRZ 1959, 416 ff.

2
OLG Stuttgart, FamRZ 1959, 27; OLG Hamburg, FamRZ 1960, 123.

3
Erstes Gesetz zur Reform des Ehe- und Familienrechts (1. EheRG) vom 14.6.1976, BGBl. I S. 1421.

4
LG Wiesbaden, FamRZ 1977, 60; OLG Düsseldorf, FamRZ 1978, 266 ff.; OLG Hamburg, FamRZ 1979, 540.

5
Gesetz zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge (SorgeRG) vom 24.7.1979, BGBl. I S. 1061.

6
Schwoerer in Staudinger BGB, 10./11. Aufl., § 1671, Anm. 79; Dieter Schwab (1977). Handbuch des Scheidungsrechts (Rz. 187 m.w.N.). München.

7
AG Königstein, AG Bielefeld, AG Bergisch Gladbach, AG Waiblingen; zitiert in BVerfGE vom 3.11.1982, FamRZ 1982, 1179 f.

8
BVerfGE 61, 358.

9
Prof. Dr. Pechstein, Universität Mainz; Prof. Dr. Dr. Wassilios E. Fthenakis, Universität Augsburg.

10
Insbesondere Prof. Dr. Dr. Wassilios E. Fthenakis.

11
Vgl. nur Hinz, Münchner-Kommentar Rz. 4 zu § 1671; Schwab (1977), a.a.O., III Rz. 8.

12
Jutta Limbach (1989). Die gemeinsame Sorge geschiedener Eltern in der Rechtspraxis – eine Rechtsstatsachenstudie. Köln.

13
Verband alleinerziehender Mütter und Väter (VAMV) einerseits, Väteraufbruch und Interessenschutzverband unterhaltspflichtiger Väter und Mütter (ISUV) andererseits. Vgl. dazu Siegfried Willutzki (1998), Kind-Prax, 8 ff.

14
Vgl. Prof. Dr. Lødrup, Oslo, in Brühler Schriften zum Familienrecht, Band 8, 37 ff. m.w.N.

15
Ingrid Groß (1997), Forum Familienrecht, 6 f.; Oelkers (1995), DAVorm, 921 ff.; Ludwig Salgo (1996), FamRZ, 449 ff.; Wilfried Schlüter (1994), FUR, 341 ff.; Werner Gutdeutsch und Margarete Bergmann (1996), FamRZ, 1187 ff.

16
BT-Drucks. 13/8511, S. 67, 78.

17
BT-Drucks. 13/4899, S. 61.

18
OLG Frankfurt, FamRZ 1999, 392; OLG Dresden, FamRZ 1999, 1156.

19
Vgl. Nachweise bei Siegfried Willutzki (2000), Kind-Prax, 45 ff.

20
FamRZ 1999, 1646 ff.

21
FamRZ 1999, 40.

22
FamRZ 1999, 808.

23
FamRZ 1998, 1464.

24
OLG München, FamRZ 1999, 100; OLG Stuttgart, FamRZ 1999, 1596.

25
KG 16. Senat, FamRZ 1999, 737; OLG Hamm, FamRZ 1999, 1159; OLG Bamberg, FamRZ 1999, 803 und 1005.

26
Vgl. dazu Horst Jaeger in Johannsen und Henrich, Eherecht, 4. Aufl., Rz. 61 zu § 1671.

27
FamRZ 1999, 249.

28
Brühler Schriften zum Familienrecht, Band 11, S. 131.

29
Vgl. dazu BT-Drucks. 13/4899, S. 29.

30
FamRZ 1999, 673.

31
FamRZ 1999, 632.

32
FamRZ 2003, 285 ff.

33
Roland Proksch (2002). Rechtsstatsächliche Untersuchung zur Reform des Kindschaftsrechts. Köln.

„Das Wirklichste und Wirksamste ist das Unsichtbare“: Ursachen und Folgen der familienpolitischen Misere

Ausdruck der familienpolitischen Misere hier zu Lande ist unter anderem die Tatsache, dass die Arbeit in der Kinder- und Jugendhilfe, der Domäne des Jubilares, von Jahr zu Jahr schwieriger wird. Hoffnungen auf eine familienpolitische Wende, die nach den relevanten Urteilen des Bundesverfassungsgerichtes in den Jahren 1990 und 1992 sowie insbesondere im Internationalen Jahr der Familie 1994 keimten, haben sich nicht erfüllt, obwohl der fünfte Familienbericht¹ und der neunte Jugendbericht² die Lage in Ost und West damals schonungslos beschrieben, einige wesentliche Ursachen der dramatischen Entwicklung aufgezeigt und notwendige Maßnahmen der Abhilfe vorgeschlagen hatten. Im Gegenteil: Zehn Jahre danach ist die familienpolitische Situation desolater denn je zuvor. Mehr und mehr wird die Kinder- und Jugendhilfe deshalb zur Sisyphusarbeit. Warum gelingt der Umschwung nicht? Der nachfolgende Beitrag versucht Antworten auf diese Frage zu finden.

Familienpolitische Schieflagen verschärft

Das Internationale Jahr der Familie 1994, zugleich ein Superwahljahr, begann mit einem Paukenschlag: Bundesfamilienministerin Hannelore Rönsch schlug die Einführung eines „Zukunftsbeitrags Kinderloser“ vor. Wenige Monate später wurde der fünfte Familienbericht „Zukunft des Humanvermögens“ veröffentlicht, eine kolossale Bestandsaufnahme der sozialen Wirklichkeit von Familie im wiedervereinigten Deutschland mit einer präzisen Analyse der enormen familienpolitischen Schwachstellen im staatlichen und gesellschaftlichen System: Die marktwirtschaftlich bedingte individualistische Engführung des Arbeitsverhältnisses und ihre Verlängerung in das lohn-

basierte soziale Sicherungssystem bewirkten zusammen mit weiteren Defekten einer durch und durch individualisierten Gesellschaft eine strukturelle Rücksichtslosigkeit von Staat und Gesellschaft gegenüber den Familien. Insbesondere die Beitragsstruktur der Sozialversicherung sowie die zunehmende Staatsfinanzierung durch Verbrauchssteuern würden Familien gefährlich drangsalieren. Diese Deklassierung auf breiter Front beschädige die Bildung des Humanvermögens und damit die einzige Zukunftsressource des rohstoffarmen Deutschland.³ In ihrer Stellungnahme vom 15. Juni 1994 stimmte die Bundesregierung dem ausdrücklich zu und stellte – unter Bezugnahme auf verschiedene Urteile des Bundesverfassungsgerichtes in den Jahren 1990 bis 1993 – den Abbau der wirtschaftlichen Benachteiligung von Eltern mit Kindern im Vergleich zu Kinderlosen als vorrangig fest.⁴

Das ist nun zehn Jahre her, und es ist Zeit für eine Bilanz. Sie fällt vernichtend aus. Mit nur noch 710 000 Geburten wurde 2003 ein historischer Tiefststand erreicht, gleichzeitig stieg der Anteil der unter siebenjährigen Kinder in der Sozialhilfe von jedem elften auf jedes sechste Kind. Dass Kinder im Sozialhilfebezug in ihrer Bildungsfähigkeit und ihren Lebenschancen behindert werden, ist aber bekannt. Immer mehr Kinder wachsen auch in den mittlerweile fünf Millionen überschuldeten Haushalten auf, in denen die Eltern unter Dauerstress stehen.⁵ Wie sollen sie sich unter solchen Bedingungen zu ausgeglichenen, selbstbewussten, fröhlichen und leistungsfähigen Erwachsenen entwickeln? Tatsächlich sind wir in Deutschland in den letzten zehn Jahren endgültig so weit gekommen, dass selbst der Facharbeiter mit seinem Durchschnittsgehalt plus Kindergeld bei zwei und mehr Kindern netto nicht einmal das Existenzminimum erreicht;⁶ statt die tiefe Kluft der verfügbaren Einkommen zwischen Haushalten mit und ohne Kinder einzuebnen, wurde sie verschärft.⁷

„Bart- und Glatzensteuer“

Es begann damit, dass der Vorschlag der Ministerin Rönsch von Parteifreunden sabotiert wurde. Obwohl sie bei ihrer Definition der Kinderlosigkeit auf die Abwesenheit von Unterhaltspflichten abgestellt und die Eltern erwachsener Kinder ausdrück-

lich einbezogen hatte, gelang es ihren Gegnern nämlich, diese wirtschaftlich-soziale Argumentation mit dem Begriff „Bart- und Glatzensteuer“ biologisch zu verdrehen und auf den Kopf zu stellen.⁸ Unmittelbar nach der Bundestagswahl musste die mutige Ministerin bekanntlich einer weniger forschenden Endzwanzigerin Platz machen. Gewonnen worden war diese Wahl mit dem Projekt der Pflegeversicherung, von der wir schon damals wussten,⁹ was wir nun vom Bundesverfassungsgericht quasi amtlich haben: dass sie extrem familienfeindliche Verteilungswirkungen hat.¹⁰ Stets begleitet von familienpolitischer Sonntagslyrik, steigerten sich die familienpolitischen Verschlechterungen dann Schlag auf Schlag. Zwar wurde auf verfassungsgerichtlichen Druck das Kindergeld von fünfzig Mark Anfang der 1990er-Jahre bis heute auf hundertvierundfünfzig Euro versechsfacht, dafür jedoch der duale Familienlastenausgleich aus Freibeträgen plus Kindergeld entkernt, seit 1996 ist das Kindergeld im Wesentlichen nur noch ein (alternatives) Surrogat für den Kinderfreibetrag bei der Einkommensteuer¹¹ oder, wie ein leitender Mitarbeiter der Familienministerin es formulierte, „die Rückgabe von Diebesgut“. Ab 1996 begannen auch die Kürzungen vieler Sozialleistungen, Erhöhungen der Eigenanteile und Zuzahlungen – alles begründet mit der demographischen Entwicklung und der Notwendigkeit von mehr Eigenverantwortung. Familien, die für das demographische Desaster am allerwenigsten verantwortlich waren, wurden dabei freilich nicht ausgenommen, sondern über den gleichen Kamm geschoren wie Kinderlose. 1998 wurde die Mehrwertsteuer erhöht, nicht um mit dem Erlös Familien unter die Arme zu greifen, sondern um die Rentenkassen aufzubessern. 1999 bis 2003 kam die Ökosteuer hinzu; diese trifft Familien als „energieintensive Betriebe“ besonders hart, denn sie zahlen je nach Kopffzahl ein Vielfaches dessen, was Haushalten ohne Kinder abverlangt wird. Hinter der hehren ökologischen Etikette verbirgt sich, so wie sie konstruiert ist, tatsächlich eine „Familienstrangulationssteuer“. Weil Familien anschließend bei der Rentenfinanzierung, welcher die Ökosteuer zufließt, wegen der individualistisch auf das Arbeits-einkommen verengten Anbindung der Sozialversicherung an das Bruttoeinkommen im Regelfall nur ein- oder anderthalbmal entlastet werden, geht die Schere zwischen Singles und Familien noch ein weiteres Mal auf: Der Alleinstehende erhält bei gleichem Einkommen dieselbe Entlastung wie Eltern mehrerer Kinder. Ausgerechnet Vater Staat, der die Schieflagen seines

Abgabensystems nicht korrigierte, sondern sie über alle Jahre hinweg verstärkte, ist also der Übeltäter, der Kinderhaben zum primären Armutsrisiko in einer reichen Gesellschaft gemacht hat. Familien sind nicht arm, sondern werden arm gemacht.

Die Liste ließe sich lange fortsetzen. Um es kurz zu machen: Zehn Jahre nach 1994 stehen wir vor einem einzigen familienpolitischen Desaster. Mit PISA haben wir auch schon die lange vorhergesagte Bildungsquittung erhalten, und es dämmert hier und da mittlerweile die Einsicht, dass es der jahrzehntelange Raubbau am Humanvermögen ist, der uns nun zugleich die wirtschaftspolitische Zukunft kostet. Offenbar wird das wirtschaftspolitische Debakel dann, wenn man den unbestreitbaren Verzehr an Humanvermögen nach betriebswirtschaftlichen Grundsätzen in die Sozialproduktbilanz einstellt: ein Minus von vierund-dreißig Prozent! (Siehe Tabelle am Ende des Beitrages)

Förderung durch „Rückgabe von Diebesgut“?

Wie konnte es passieren, dass die Benachteiligung von Familien derart systematisch betrieben wurde? Geht man dieser Frage auf den Grund, stößt man auf eine Fülle semantischer Betrügereien und Verwirrungen, welche die sozialen Realitäten der Familien in Wirklichkeit auf den Kopf stellen. Es wimmelt geradezu von falschen Begriffen. Nur einige Beispiele seien erwähnt. Ausgerechnet für die Kindergeldreform 1996 mit ihrer „Rückgabe von Diebesgut“ wählte man den Begriff „Familienleistungsausgleich“. Das sorgte für Verwirrung in den Köpfen nicht nur der Familien, sondern genauso vieler Politiker und Fachleute, die das Kindergeld immer noch für bare Münze nehmen: Im internationalen Vergleich liege Deutschland mit seinen materiellen Leistungen für die Familien ganz weit vorne, verkündet beispielsweise die amtierende Familienministerin Renate Schmidt, assistiert von vielen Fachleuten.¹² Dabei sind diese Rechnungen blanker Unsinn, weil kein anderes Land der Welt in seinem Steuer- und Sozialversicherungslabyrinth eine solche Vielzahl heimtückischer familienfeindlicher Mechanismen installiert hat wie Deutschland. Fast fünfundsechzig Prozent der Einnahmen der öffentlichen Hände stammen aus Sozialversicherungsbeiträgen und Verbrauchssteuern¹³, die beide Familien überproportional belasten und dazu führen, dass Fa-

milien den Löwenanteil der Geschenke aus den politischen Spendierhosen stets selbst bezahlen. Packt man all die vielen Geschenke aus, die Familien von der Politik hier zu Lande erhalten, entdeckt man immer dasselbe: kunstvoll verpackt in semantischem Glanzpapier eine Mogelpackung nach der anderen!

Mogelpackungen in semantischem Glanzpapier

Es fängt, wie erwähnt, beim Kindergeld und Kinderfreibetrag an. Sie werden den Familien stets als Förderung förmlich unterjubelt, obwohl die Freistellung des Existenzminimums nichts, aber auch gar nichts mit einer Förderung zu tun hat und für Kinderlose genauso selbstverständlich ist. Weiter: In der Krankenversicherung wird mit den Begriffen „Familienhilfe“ und „beitragsfreie Mitversicherung“ ebenfalls eine Subvention für Familien vorgegaukelt, obwohl die auf die Familienmitglieder entfallenden Unterhaltsanteile selbstverständlich komplett in die Beitragsfestsetzung einbezogen werden und die ausnahmslos von den Kindern anderer Leute aufzubringenden Gesundheitskosten kinderloser Senioren die Kosten der Familienhilfe um mehr als das Dreifache übersteigen.¹⁴ Dann: Besonders dreist und perfide ist die Lüge von den „Bundesbeiträgen für Kinderziehung“ bei der Rente, denn diese Beiträge werden nicht nur über die Ökosteuer überproportional von Eltern selbst aufgebracht, sondern fließen zu mehr als zwei Dritteln direkt in die allgemeine Rentenfinanzierung.¹⁵ Da die Bundesverfassungsrichter im so genannten Pflegeurteil vom 3. April 2001¹⁶ die Kindererziehung per se als Beitrag zur Alterssicherung identifizierten und das Umlageverfahren gemäß § 153 SGB VI zudem vorschreibt, dass Beiträge nur für die jährlich aufzubringenden Leistungen erhoben werden dürfen, verstößt diese Konstruktion ebenso gegen die Verfassung wie das einfache Rentenrecht;¹⁷ die Politik brauchte ein unverdächtiges Etikett, um den Not leidenden Rentenkassen unter die Arme zu greifen. Tatsächlich werden Eltern im Rentenrecht genauso wenig beschenkt wie anderswo, und das Gegenteil ist richtig, wie das Bundesverfassungsgericht im „Trümmerfrauenurteil“ vom 7. Juli 1992¹⁸ unmissverständlich klargestellt hat: Eltern fallen in diesen Systemen des Generationenvertrages einer „Transferausbeutung“ zum Opfer.¹⁹ Allein sie sind es nämlich, die mit ihrer Kindererziehung das Humanvermögen und damit die Deckungsgrund-

lagen künftiger Rentenzahlungen schaffen, bei den Rentenleistungen aber besonders schäbig behandelt werden. Obwohl Mütter mit ihrer Kindererziehung den Löwenanteil der Altersvorsorge ihrer Generation leisten, liegen rund fünfundsiebzig Prozent der Frauenrenten unter dem Sozialhilfeniveau. So führt die Privatisierung der Kinderlasten bei Sozialisierung des Kindernutzens (nämlich des späteren Wirtschaftsertrages der Kinder) zu positiven externen Effekten zu Gunsten Kinderloser.

Die in der Terminologie der Versicherung angelegte Suggestion reiner Finanzmathematik bei den Renten hat für Familien besonders verheerende Folgen. Die darin liegende Täuschung der Bevölkerung, dass man in seiner Zukunftssicherung nicht auf andere und schon gar nicht auf Kinder angewiesen sei, schuf nämlich den Nährboden für den extremen Individualismus hier zu Lande. Denn nur wer meint, seine Zukunft sei bereits mit Geldbeiträgen für die Rente gesichert, kann sich ohne Rücksichtnahme auf persönliche Bindungen und Verpflichtungen zu Lasten der Kindergeneration selbst verwirklichen. In Gesellschaften jedoch, in welchen der Individualismus und damit die Person beziehungsweise das Subjekt Maßstab des Handelns wird und die persönliche Freiheit und die persönlichen Entscheidungsmöglichkeiten wichtiger sind als die gesellschaftlichen Gegebenheiten, sind wiederum allgemeine Sinn- und Orientierungskrisen vorprogrammiert, welche es zugleich immer schwieriger machen, die Kinder nach verbindlichen Normen zu erziehen.²⁰

Auf die Sprache kommt es an

Wer Deutschland aus der steilen Abwärtsspirale herausführen will, in welche uns der jahrzehntelange Raubbau am Humanvermögen gebracht hat, muss an der familienpolitischen Semantik ansetzen. Die Aufgabe der Politik ist es, aus Tatsachen Meinungen zu machen, nicht die Tatsachen zu verdrehen. Für die Lage der Familie ist nichts so entscheidend und so brutal wie diese unsichtbare falsche Sprache. Sie sorgt für völlig falsche Vorstellungen in den Köpfen aller Beteiligten. Ein gut verdienender Single, geplagt mit enormen Lohnabzügen, nimmt die soziale Realität der Familien selbstverständlich ganz anders wahr, als Familien ihre Wirklichkeit selbst unmittelbar spüren. Aber

bei sprachlich genauer Abbildung dessen, was tatsächlich ist, erscheint es kaum denkbar, dass Kinderlose Familien als Schmarotzer empfinden und in Leserbriefspalten auch so beschimpfen. Auf der anderen Seite, bei den Familien, führt die herrschende Semantik dazu, dass sie ihre ureigensten Interessen nicht einmal wahrnehmen können. Solange ein sichtbares Gegenüber vorhanden ist, der Staat, der Arbeitgeber, der Vermieter oder der Gläubiger, der mir Bescheide erteilt, Ansprüche ablehnt oder Rechte streitig macht, kann ich mich wehren. Gegen ubiquitär wirksame Strukturen und falsche Begriffe, die die Sprache beherrschen und die Vorstellungen manipulieren, ist Widerstand aber nicht möglich. Eltern, die trotz harter Arbeit und sparsamer Lebensführung auf keinen grünen Zweig kommen, fühlen sich vielleicht als Versager. Suggestiert man ihnen durch Spendierhosenpose und Politikmarketing aber zusätzlich, dass sie dies trotz so vieler staatlicher Geschenke seien, kauft man ihnen noch den Schneid durch Scham ab. Zwangsläufig werden so auch die Kinder mit gedemütigt.

Vereinbarkeit von Familie und Beruf – eine Alibidebatte

Ein Beispiel für eine im Ergebnis perfide Rhetorik bei gleichzeitig bester Absicht aller Beteiligten bietet auch die derzeit heftig betriebene Debatte über die Vereinbarkeit von Familie und Berufstätigkeit. Denn mit ihr wird suggeriert, dass die Familienarmut letztlich auf der Erwerbsabstinenz der Mütter beruhe. Diese brauchten nur einen kleinen Hilfes Schub in der Betreuung. Tatsächlich ist die Müttererwerbstätigkeit seit 1960 aber um weit über fünfzig Prozent gestiegen, ohne dass dies die Armutsexplosion bei den Familien auch nur im Ansatz verhindert hat.²¹ Dass die Vereinbarkeitsdebatte reine Alibifunktion hat, beweist schon die aussichtslose Arbeitsmarktsituation, die nach allgemeiner Überzeugung vor allem auf die Überfrachtung der Lohnquote mit Sozialversicherungslasten zurückzuführen ist. Wäre das Projekt Vereinbarkeit ernst gemeint, müsste deshalb zuerst das Sozialsystem von Grund auf umgekrempelt werden. Solange die Sozialversicherung auf den Löhnen basiert, wird sich weder auf dem Arbeitsmarkt noch in den Portemonnaies der Familien das Geringste ändern. Das Nächste, was in Richtung Vereinbarkeit passieren müsste, wäre eine Änderung der Finanzverfassung zu Gunsten der Kommunen, welche nur

zwölfeinhalb Prozent des Aufkommens der Gemeinschaftssteuern erhalten, aber sowieso schon gut fünfundsiebzig Prozent aller Investitionen der öffentlichen Hände und die Hauptlast bei den Betreuungseinrichtungen zu tragen hätten, welche die amtierende Familienministerin vor Amtsantritt noch mit 45,5 Milliarden Euro bezifferte.²² Drittens müsste das Rentensystem für Teilzeitarbeit kompatibel gemacht werden und so weiter.²³ Nur: Über alle diese essenziellen Dinge spricht die Ministerin gerade nicht – im Ergebnis also lenkt sie davon ab.

Der Schwindel von der besonders familienfreundlichen Steuerreform

Wie skrupellos Familien von der Politik hinters Licht geführt werden, beweist auch die letzte Steuerreform, die mit Hinweis auf die gewährten prozentualen Steuernachlässe als besonders familienfreundlich bezeichnet wurde. Tatsächlich vergrößert sie aber den Pro-Kopf-Einkommensabstand der Singlehaushalte gegenüber Familienhaushalten dramatisch. Zwar behält ein vierköpfiger Familienhaushalt mit einem Durchschnittseinkommen von 35 000 Euro pro Jahr 2004 526 Euro mehr im Portemonnaie, während der Single einen Nettozuwachs von nur 476 Euro erfährt. Entscheidend ist jedoch die Pro-Kopf-Entlastung: Rechnet man nämlich die Familienentlastung in so genannte gewichtete Äquivalenzeinkommen um (zum Beispiel entsprechend den Regelsätzen der Sozialhilfe mit 1,0 für den Haushaltsvorstand, 0,8 für den Ehegatten und je 0,6 für die Kinder = Divisor 3,0), so ergibt sich bei der Familie mit einer Pro-Kopf-Entlastung von 175,33 Euro ein Einkommensrückstand von 300,66 Euro. Bei 50 000 Euro wächst die Differenz auf 470,33 Euro, bei 60 000 Euro auf 696,33 Euro und so weiter. Familien, so das Fazit, werden auf allen Konsumgütermärkten erneut das Nachsehen haben (was zugleich wirtschaftspolitisch unsinnig ist, weil die größten Einkommenszuwächse vor allem dort anfallen, wo der Konsumgüterbedarf vergleichsweise gering ist). Bereits die „große“ Steuerreform 1985/90 unter Helmut Kohl war nach exakt demselben Muster gestrickt. Auch damals wurde die Öffentlichkeit mit den Gaukeleien von Entlastungs-Prozentrechnungen getäuscht.²⁴

Bruttosozialprodukt unter Berücksichtigung des „Verzehrs an Humankapital“

Jahr	Bruttosozial- produkt (BSP) ¹	Wachstum des BSP ¹	Veränderung der Gesamtkapazität des Humankapitals ²
	in Mrd. DM	in %	in Mannjahren
1993	3 399,6	-1,2 %	-6,2
1994	3 449,6	1,5 %	-11,5
1995	3 504,4	1,6 %	-8,8
1996	3 535,7	0,9 %	-10,0
1997	3 586,2	1,4 %	-7,1
1998	3 631,3	1,8 %	-20,0

Jahr	BSP unter Berücksichtigung des Verzehrs an Humankapital ³	Wachstum des BSP unter Berücksich- tigung des Verzehrs an Humankapital
	in Mrd. DM	in Mrd. DM
1993	3 012,2	
1994	2 729,0	-9,4 %
1995	2 952,3	8,2 %
1996	2 907,2	-1,5 %
1997	3 141,9	8,1 %
1998	2 401,7	-23,6 %

Jahr	Bevölkerung	durchschnittliches Alter der Bevölkerung
	in Millionen Personen	in Jahren
1993	81,5	40,13
1994	81,5	40,32
1995	81,8	40,50
1996	82,0	40,67
1997	82,1	40,78
1998	82,0	41,00

Jahr	Abschreibung für den Verzehr an Humankapital ⁴	Abweichung des um Abschreibungen bereinigten BSP zum offiziellen BSP
	in Mrd. DM	in Prozent
1993	-387,4	
1994	-720,6	-21,0 %
1995	-552,1	-15,8 %
1996	-628,5	-17,8 %
1997	-444,3	-12,4 %
1998	-1 249,6	-54,3 %

¹ Siehe Bundesministerium für Arbeit und Soziales, Statistisches Taschenbuch 1999, Bonn 1999, Tabelle 1.1.

² Multiplikation der Personenzahl mit der durchschnittlichen restlichen Lebensarbeitszeit.

³ Bruttosozialprodukt + Veränderung der Gesamtkapazität des Humankapitals. Die Bewertung der Veränderung des Humankapitals erfolgt zum durchschnittlichen Bruttoarbeitsentgelt je Arbeitnehmer (inkl. Arbeitgeberanteil zur Sozialversicherung) für das Jahr 1998. Dieser Wert betrug 62.800 DM (Statistisches Bundesamt, Datenreport 1999, Bonn 2000, S. 256–257).

⁴ Da die Veränderung des Humankapitals auch aus Zuwanderungen resultiert, liegt bei genauer Betrachtung ein Saldo aus Ab- und Zuschreibungen vor.

Nicht die zweifellos primitive und brutale Verteilungsordnung in Deutschland ist also das Hauptproblem der Familie, sondern mehr noch die Sprache, mit der sie verschleiert wird. An den semantischen Verwirrungen ist aber beileibe nicht nur die Politik mit ihrem Marketing Schuld, sondern mindestens ebenso die Tatsache, dass der soziale Wandel sich so unmerklich langsam, über fünfzig Jahre und länger, vollzogen hat. So kam es, dass wir immer noch dieselben Begriffe benutzen, die vor langer Zeit einmal richtig waren, auf die völlig veränderten Wirklichkeiten heute aber nicht mehr passen.²⁵ Das Erreichen des Rentenalters war beispielsweise zu Bismarcks Zeiten bei einer durchschnittlichen Lebenserwartung von vierzig und einem Renteneintrittsalter von siebzig Jahren ein von der sozialen Norm abweichendes und deshalb versicherbares Risiko. Heute gilt das längst nicht mehr.²⁶

Von der Neuropsychologie wissen wir, dass ein Frosch, den man in kaltes Wasser setzt, welches man dann ganz langsam erhitzt, sitzen bleibt, bis es zu spät ist und er stirbt. Würfe man denselben Frosch ins heiße Wasser, spränge er sofort heraus und überlebte, wenn auch verletzt. Ganz ähnlich verhält es sich offenbar mit unseren Rezeptoren für die Veränderungen der Lebensbedingungen von Familien. Dass Familienhaushalte in den 1950er-Jahren noch mit einer Dreiviertelmehrheit die Sozialstruktur prägten und heute zu einer Viertelminderheit herabgesunken sind, ist zwar ein fundamentaler Wandel der Sozialstruktur mit gewaltigen Konsequenzen für unsere Verteilungsordnung, jedoch das Ergebnis einer sehr langsam ablaufenden fünfzigjährigen Entwicklung. Der Anteil der Singles wuchs nur ganz allmählich, ebenso der Anteil der Senioren mit ihrer ebenfalls nur langsam steigenden Lebenserwartung. Wegen der relativen Einkommensvorteile, die kinderlose Haushalte genießen, ergaben sich aus diesen Verschiebungen jedoch immer tiefer greifende Veränderungen zu Lasten der Familien auf vielen Gütermärkten. Besonders die seit der Rentenreform 1957 stark steigenden Renten führten dazu, dass die früher aufgrund der unzureichenden Alterseinkommen in die Familienhaushalte eingebundenen Alten zu einer immer stärker werdenden und zusammen mit den Singles endlich dominanten preistreibenden Konkurrenz wurden; exemplarisch ist das auf dem Wohnungsmarkt zu studieren.

Solange wir also unsere Sprache nicht entrümpeln, das Politikmarketing nicht konsequent mit dem Lügendetektor untersuchen und die vielen Täuschungen entlarven, denen wir zum Opfer fallen, können wir die sozialen Wirklichkeiten der Familie weder erfassen, geschweige denn positiv verändern. Kritisch hinterfragen müssen wir auch die vielen Statistiken und Untersuchungen zur Lage der Familie. Verhüllt ihr Erkenntniswert nicht andere, vielleicht viel wichtigere Fragen? Dass 1965 nur jedes fünfundsiebzigste Kind unter sieben zeitweise oder auf Dauer im Sozialhilfebezug stand und heute jedes sechste, wissen wir. Aber was ist beispielsweise mit der Armut, die in der Währung „Zeit“ gemessen wird? Was bedeutet es für Kinder, zwar materiell gut versorgt zu sein, weil Vater nur noch Überstunden macht und Mutter in einem flexibilisierten Arbeitsverhältnis steht, die Kinder aber arm an Zuwendung, Ansprache und Verlässlichkeit sind? Oder wie misst man den Kollateralschaden an der Seele eines Kindes, dessen Vater an seiner Arbeitslosigkeit verzweifelt? Wir müssen also nicht nur entrümpeln, sondern auch neue Entwicklungen wahrnehmen und die richtigen Begriffe dafür finden.

Die semantischen Verbiegungen der Wirklichkeit in der Agenda 2010

Es gehört nicht viel Fantasie dazu, vorauszusagen, dass von allem nichts passieren wird. Das zeigt schon die gegenwärtige Reformdiskussion. Denn auch sie betrügt mit den Mitteln der Semantik. Unter dem Oberbegriff der Nachhaltigkeit kreist diese Debatte um die künftige Beitragsbelastung und drastische Absenkungen der Sozialleistungsniveaus. Die einfache Tatsache, dass die künftig entscheidenden Beitragszahler genau die Kinder von heute sind und alle Anstrengungen zur Nachhaltigkeit deshalb in die Familien- und Bildungspolitik gesteckt werden müssten, findet sich in den Hunderte Seiten umfassenden Berichten der hochkarätig besetzten Sachverständigenkommissionen unter den Vorsitzenden Roman Herzog und Bert Rürup mit keinem Wort erwähnt. Ihre Vorschläge begründen die Fachleute zudem mit der demographischen Entwicklung, verschweigen dabei aber kunstvoll die ihnen durchaus vertraute Tatsache, dass diese demographische Entwicklung zu zwei Dritteln auf

das Konto der Kinderlosigkeit geht und nur zu einem Drittel auf die Verlängerung der Lebenserwartung zurückzuführen ist.²⁷ Statt nun die Verantwortung für die Folgen der Kinderlosigkeit bei denen einzufordern, die in freier Entscheidung einen Lebensentwurf ohne Kinder gewählt haben, will man auch die Eltern mehrerer Kinder für diese demographische Entwicklung mithaften lassen, obwohl sie dafür am wenigsten verantwortlich sind. Dass die vielen verheerenden Konsequenzen die Familien in Gestalt von Praxisgebühren, wachsenden Zuzahlungen und Ähnliches bereits heute viel härter als Nichtfamilien zu spüren bekommen,²⁸ obendrein mit dem Etikett der Eigenverantwortung versehen werden, könnten die Familien dann nur noch als Hohn begreifen, wenn sie es denn erkennen würden. Sie haben ihre Eigenverantwortung für eine nachhaltige soziale Zukunft nämlich mit ihrer je Kind rund 250 000 Euro teuren Kindererziehung längst unter Beweis gestellt.

Deformierte Eltern, deformierte Kinder, deformierte Zukunft?

Auch die Art, wie wir über die Zukunft reden, gehört also zur gegenwärtigen sozialen Wirklichkeit der Familie. Diese Wirklichkeit wird, so das Fazit dieser Überlegungen, in sichtbarer und unsichtbarer Weise gleichermaßen von strukturellen Rücksichtslosigkeiten des staatlichen und gesellschaftlichen Systems, semantischen Verdrehungen der Realitäten bis hin zu politischen Lügen geprägt. Das Wirklichste und Wirksamste ist dabei das Unsichtbare – wie die Kapital- und Finanzströme, die unser Dasein lenken, obwohl wir sie nicht sehen können.²⁹ Die allgegenwärtigen Asymmetrien der Verteilung, die Ungerechtigkeiten, die semantischen Verzerrungen der Realitäten in der Wahrnehmung der Familien wie in der öffentlichen Diskussion, das Ausgeliefertsein und die Ohnmacht gegenüber diesen Strukturen formen unweigerlich das alltägliche Leben der Bürger und verformen ihr Denken, Fühlen und Handeln. Schon mit der Muttermilch schlagen sie damit auf die Kinderseelen durch. Gute Voraussetzungen für die Entwicklung stabiler, selbstbewusster, gemeinschaftsfähiger Persönlichkeiten sind das nicht. Ohne die wird es in Zukunft aber auch keine stabile Gesellschaft und Demokratie geben.

Anmerkungen

1
BT-Drucks. 12/7560.

2
BT-Drucks. 13/70.

3
BT-Drucks. 12/7560, S. 205 ff.

4
A.a.O., S. IX.

5
Siehe dazu die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Ursula Heinen u.a. „Überschuldung privater Haushalte und Verbraucherinsolvenzen“ vom 24.7.2003 – BT-Drucks. 15/1450.

6
Siehe hierzu die Tabelle „Frei verfügbares Einkommen“ in Hessische Staatskanzlei (Hrsg.) (2003), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen (S. 36). Wiesbaden.

7
Hierzu ausführlich Erich Stutzer (2003). Die Einkommenslage von Familien und Kindern. In Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), a.a.O. (Fn. 6), S. 206 ff.

8
Dazu näher Jürgen Borchert (1997). Das „Gleichgewicht des Ganzen“ – Zur Notwendigkeit einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats. In E. J. M. Kroker & B. Dechamps (Hrsg.), Krise der Institutionen? (S. 47 ff.). Frankfurt am Main.

9
Jürgen Borchert (1993). Schlag gegen die Familie. DIE ZEIT vom 21.12.1993.

10
BVerfG vom 3.4.2001, E 103, 242–271.

11
Vgl. §§ 31, 32, 62 ff. EStG.

12
Z.B. Bert Rürup & Sandra Gruescu (2003). Nachhaltige Familienpolitik. Gutachten für das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Vorwort und S. 26 f., 43 f.). Bonn/Berlin.

13
Vgl. Jürgen Borchert (2003). Der „Wiesbadener Entwurf“ einer familienpolitischen Strukturreform des Sozialstaats. In Hessische Staatskanzlei (Hrsg.), Die Familienpolitik muss neue Wege gehen! (Tabelle 7 auf S. 67 f. m.w.N.). Wiesbaden.

14
Jürgen Borchert (2003), a.a.O., S. 47.

15
A.a.O., S. 70 f.

16
1 BvR 1629/94 (Fn. 8).

17
A.a.O. (Fn. 13), S. 136.

18

BVerfGE 87, 1 ff.

19

Grundlegend Dieter Suhr (1990). Transferrechtliche Ausbeutung und verfassungsrechtlicher Schutz von Familien, Müttern und Kindern. Der Staat, 1, 69 ff.

20

Dazu ausführlich Jürgen Borchert (2001). Familie und soziale Sicherheit. Pediatrics, 40, 519 ff. (m.w.N.).

21

Siehe hierzu Tabelle „Entwicklung der Müttererwerbstätigkeit“ in Statistisches Bundesamt (2000). Datenreport 1999 (S. 88). Bonn.

22

Renate Schmidt (2002). SOS Familie, S. 136.

23

Dazu im Einzelnen Jürgen Borchert (2003), a.a.O. (Fn. 13), S. 92 f.

24

Dazu ausführlich Jürgen Borchert & Ferdinand Oeter (1988). Familienpolitik und Steuerreform. In Ludwig-Ehrhard-Stiftung (Hrsg.), Orientierungen zur Wirtschafts- und Gesellschaftspolitik; hinsichtlich der vorsätzlichen Falschdarstellung dieses Sachverhalts siehe Jürgen Borchert (1989). Innenweltzerstörung (S. 68 f.). Frankfurt am Main.

25

So Gerhard Mackenroth (schon 1952!). Die Reform der Sozialpolitik durch einen deutschen Sozialplan. Kiel; bzw. in Böttcher (Hrsg.) (1957), Sozialpolitik und Sozialreform (S. 43). Tübingen.

26

Neuerdings wird in der Literatur die Auffassung vertreten, die gesetzliche Rentenversicherung sei eine Versicherung gegen Kinderlosigkeit. Siehe Bert Rürup & Sandra Gruesco, a.a.O. (Fn. 10), S. 24 f. und Tim Köhler-Rama (2002). Kinderzahlabhängige Beiträge in der gesetzlichen Rentenversicherung: Rückschritt statt Fortschritt. DAngVers, 11, 449 ff. Angesichts der Tatsache, dass die Quote der biologischen Unfruchtbarkeit bei unter zehn Prozent liegt und die Risikoverwirklichung somit auf gewillkürten Lebensentscheidungen beruht und selbst herbeigeführt wurde, was nach allgemeinen versicherungsrechtlichen Grundsätzen zum Ausschluss jeglicher Haftung des Versicherers führt, ist diese Auffassung unhaltbar, vgl. Jürgen Borchert (2003). Die familienpolitische Strukturreform der Sozialversicherung. In Hessische Staatskanzlei, a.a.O. (Fn. 11), S. 309 ff. (312 f.).

27

Bundesministerium für Gesundheit und Soziale Sicherung (2003). Nachhaltigkeit in der Finanzierung der sozialen Sicherungssysteme (Bericht der „Rürup-Kommission“), S. 51 ff.; Adrian Hermann (2003). Die demographischen Ursachen des wirtschaftlichen Niedergangs. Unveröffentlichtes Manuskript der Universität Mainz vom 30.9.2003.

28

Vgl. Urteil des BSG vom 16.12.2003 – B 1 KR 26/01 R; gegen die Entscheidung wurde Verfassungsbeschwerde erhoben – Az. 1 BvR 1098/04.

29

Eindringlich hierzu Kerstin Decker (2003). Ein Leben ohne Fahrkarte. Tagesspiegel vom 17.9.2003, S. 3.

30

Beim Wanderungssaldo wird das Humankapital bei Ab- und Zuwanderung jeweils mit demselben Wert berechnet, was der Autor unter Berücksichtigung der Abwanderung vieler höchstqualifizierter Hochschulabsolventen selbst als fragwürdig bezeichnet.

Europarecht

Soziale Daseinsvorsorge und das Europäische Wettbewerbsrecht

Die Binnenmarktregeln der Europäischen Gemeinschaft (EG) und namentlich die Wettbewerbsvorschriften des EG-Vertrages zielen darauf ab, in der gesamten Europäischen Union (EU) offene und wettbewerbliche Märkte zu schaffen und diese zu schützen. Im EG-Wettbewerbsrecht geht es in Art. 81 ff. EG um das Verbot wettbewerbsbeschränkender Vereinbarungen zwischen Unternehmen, um das Verbot des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung durch Unternehmen sowie um die Beihilfekontrolle (Art. 87 bis 89 EG) von Zuwendungen, die bestimmten Unternehmen aus staatlichen Mitteln gewährt werden. Diese Wettbewerbsregeln der EG werden allerdings in zweierlei Hinsicht eingeschränkt: Zum einen gelten sie nur für wirtschaftliche Aktivitäten, mithin nicht für Tätigkeiten, die nicht wirtschaftlicher Natur sind, und zum anderen gelten sie nur für zwischenstaatliche und insofern gemeinschaftsrelevante Handelsbeeinträchtigungen, nicht also für rein innerstaatliche Sachverhalte.

Regeln zur Daseinsvorsorge

Der ursprünglich von Ernst Forsthoff¹ in den 1930er-Jahren geprägte Begriff der Daseinsvorsorge hat sich von einem soziologischen Begriff zu einem Rechtsbegriff entwickelt und bezieht sich heute unabhängig von der jeweils gewählten Rechtsform auf unterschiedliche Formen der Leistungsverwaltung. Als Folge des „nachhaltigen Niedergangs, den die Leistungsverwaltung als klassischer Modus der Einlösung der staatlichen Daseinsvorsorgeverantwortung im Zeichen von Privatisierung und Liberalisierung und dem damit verbundenen Übergang vom ‚Leistungs‘- zum ‚Gewährleistungsstaat‘ in jüngster Zeit erleben musste“²,

wurde die klassische Daseinsvorsorge durch ein neues Modell staatlicher Gewährleistung gemeinwohlorientierter Dienstleistungen ersetzt.³ Diese Daseinsvorsorge heutiger Prägung ist durch die EG-Wettbewerbsregeln, besonders durch Art. 86 Abs. 2 EG, einer „ständigen Rechtfertigungslast“⁴ ausgesetzt.

Die Lehre von der staatlichen Daseinsvorsorge beruht von Anfang an auf drei Prämissen: erstens auf dem Wissen, dass der moderne Mensch auf bestimmte Dienstleistungen von allgemeinem Interesse besonders angewiesen ist; zweitens auf der Befürchtung, dass „die freien Kräfte des Marktes“ die solchermaßen erforderlichen Leistungen nicht in der gewünschten Qualität, Verlässlichkeit, Erschwinglichkeit und Zugänglichkeit erbringen könnten („Marktversagen“), sowie drittens auf der Überzeugung, dass der Staat dafür verantwortlich und dazu verpflichtet ist, dieses Defizit zu vermeiden und dafür zu sorgen, dass die erforderlichen Leistungen in der sozial erwünschten Weise – notfalls auch von ihm selbst – erbracht werden. Als Folge des angesprochenen Überganges vom Leistungsstaat zum Gewährleistungsstaat haben deshalb im Bereich der Daseinsvorsorge nicht nur die privatwirtschaftlichen Leistungen, sondern zugleich auch die Wettbewerbsbeziehungen zwischen solchen Leistungserbringern und anderen Wettbewerbern an Bedeutung gewonnen. Besonders relevant ist hierbei die Frage, inwiefern Unternehmen der Daseinsvorsorge durch staatliche Beihilfen oder durch besondere oder ausschließliche Rechte eine Sonderstellung im Wettbewerb eingeräumt werden darf.

Dort, wo der freie und nicht regulierte Wettbewerb keine befriedigenden Ergebnisse hinsichtlich Qualität, Regelmäßigkeit der Leistungserbringung, Gebietsabdeckung, Erschwinglichkeit und Sicherheit der im Interesse der Allgemeinheit notwendigen Dienstleistungen bringt, hat der Staat verschiedene Gestaltungsmöglichkeiten. Er kann durch Regulierung allen Wettbewerbern auferlegen, notwendige Standards einzuhalten, sofern sie im Bereich der Daseinsvorsorge tätig sein wollen. In der Regel erfordert eine solche Maßnahme keine Beschränkung des Wettbewerbes und schon gar keinen Ausschluss einzelner Unternehmen vom Markt, etwa dadurch, dass Unternehmen besondere oder ausschließliche Rechte eingeräumt und damit Monopole oder Oligopole errichtet werden. Gemeinschaftsrechtliche Verordnungen und Richtlinien, die zur Liberalisierung verschiede-

ner Sektoren erlassen worden sind, sehen zuweilen auch bestimmte Möglichkeiten der staatlichen Regulierung ausdrücklich vor, um zum Beispiel durch Auferlegung gemeinwirtschaftlicher Pflichten spezifische Standards zu gewährleisten.

Mitgliedstaatliche Rechtsvorschriften über Kriterien, die diskriminierungsfrei allen Unternehmen auferlegt werden, werfen gemeinhin keine gemeinschaftsrechtlichen Probleme auf. Die Vereinbarkeit solcher staatlicher Regulierungen mit dem Gemeinschaftsrecht, insbesondere mit der Niederlassungs- und Dienstleistungsfreiheit, kann allerdings dann infrage gestellt werden, wenn die zu gewährleistenden Standards ohne sachliche Rechtfertigung so hoch geschraubt werden, dass sie von vornherein nur von inländischen Anbietern erfüllt werden können und sie sich damit wie die Gewährung eines ausschließlichen oder besonderen Rechtes zu Gunsten dieser inländischen Anbieter auswirken, zugleich aber eine materielle Diskriminierung von Konkurrenten aus anderen Mitgliedstaaten darstellen.

Gemäß Art. 86 Abs. 1 EG dürfen die Mitgliedstaaten in Bezug auf öffentliche Unternehmen und Unternehmen, denen sie besondere oder ausschließliche Rechte gewähren, keine dem EG-Vertrag, insbesondere dem Verbot der Diskriminierung aus Gründen der Staatsangehörigkeit (Art. 12 EG) und den Wettbewerbsregeln (Art. 81 bis 89 EG) widersprechenden Maßnahmen treffen. Zu derartigen Unternehmen unterhält der Staat zwar eine Sonderbeziehung, die entweder auf dem vorherrschenden öffentlichen Einfluss oder auf der Gewährung von Sonderrechten beruht, er hat bezüglich dieser Unternehmen aber auch die besondere Verantwortung, grundlegende Prinzipien des EG-Vertrages, wie das Diskriminierungsverbot (Art. 12 EG), die Wettbewerbsregeln und auch die sonstigen Binnenmarktregeln, weder zu verletzen noch zu gefährden. Soweit sich Konflikte zwischen den Prinzipien des Wettbewerbes beziehungsweise des Binnenmarktes einerseits und der Erbringung von so genannten Daseinsvorsorgeleistungen andererseits ergeben können, ist Art. 86 Abs. 2 EG das zentrale Rechtsinstrument der Konfliktvermeidung und der Konfliktlösung. Die zunehmende Europäisierung des nationalen Rechtes der Mitgliedstaaten der EU und damit auch des deutschen Rechtes macht mithin auch vor dem Recht der Daseinsvorsorge nicht Halt, wie die Entwicklung der jüngsten Zeit eindringlich zeigt. Diese Entwicklung ist

das Resultat der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG), die in den 1950er-Jahren als primär wirtschaftlicher Zusammenschluss geschaffen worden war. Im Laufe der Jahre haben die Mitgliedstaaten ihr mehr und mehr Hoheitsrechte übertragen mit der Folge, dass im Prozess der fortschreitenden Integration immer größere Teile ihrer Souveränität auf die EG übergegangen sind und sie deshalb heute nur mehr „postsouveräne“ Staaten sind. Allerdings kennen sowohl das Europäische Gemeinschaftsrecht als auch im Übrigen das Grundgesetz den Begriff „Daseinsvorsorge“ selbst nicht. Die Dienstleistungen, die nach deutschem Begriffsverständnis der Daseinsvorsorge zugerechnet werden, sind hier zu Lande in der Vergangenheit vornehmlich von den Kommunen als örtlichen Gebietskörperschaften und den Verbänden der freien Wohlfahrtspflege erbracht worden. In den letzten Jahren sind allerdings privatgewerbliche Anbieter auf dem Vormarsch.

Dienstleistungen der Daseinsvorsorge

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse – oder Dienstleistungen der Daseinsvorsorge – sind marktbezogene und nicht marktbezogene Tätigkeiten im Dienstleistungsbereich, die nach Auffassung des Staates im Interesse der Allgemeinheit liegen und deshalb mit bestimmten Verpflichtungen verbunden werden. Dies betrifft auch die Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse beziehungsweise gemeinwirtschaftliche Dienste, die vom Staat als besondere Aufgabe an bestimmte Unternehmen übertragen werden. Ist ein Unternehmen vom Staat nicht mit einer besonderen Aufgabe betraut worden und nimmt es ausschließlich Privatinteressen wahr, so kann nicht von einer solchen Dienstleistung im allgemeinen Interesse gesprochen werden.⁵ Immerhin können Dienstleistungen, die ursprünglich nicht wirtschaftlicher Natur waren, durch die Eröffnung neuer Märkte und durch andere Faktoren wirtschaftlichen Charakter erhalten. In Deutschland werden gemeinhin die öffentliche Versorgung mit Energie und Wasser, Abfallbeseitigung, Transport, Telekommunikation, Post, Informationsmedien, Finanzdienst- und Versicherungsleistungen, die Bereitstellung eines grundlegenden Sozial-, Bildungs- und Ausbildungswesens, soziale Dienste, die Gewährleistung der äußeren und inneren Sicherheit sowie des Justiz- und Personenstandswesens zur so

genannten Daseinsvorsorge gerechnet, für die eine Gewährleistungspflicht des Staates besteht.

Verpflichtungen im öffentlichen Interesse sind Verpflichtungen, die Unternehmen im eigenen wirtschaftlichen Interesse nicht oder nicht im gleichen Umfang und nicht unter den gleichen Bedingungen übernehmen würden. Solche Verpflichtungen können sowohl einem als auch allen Unternehmen eines bestimmten Wirtschaftszweiges auferlegt werden. Dabei ist der funktionale Unternehmensbegriff des EG-Wettbewerbsrechtes sehr weit gefasst. So hat der Europäische Gerichtshof Anfang der 1990er-Jahre die deutsche Bundesanstalt (heute: Bundesagentur) für Arbeit als Unternehmen im Sinne des EG-Wettbewerbsrechtes qualifiziert.⁶

Im Übrigen gilt im Europäischen Gemeinschaftsrecht der Grundsatz der Gleichbehandlung auch für öffentliche und private Unternehmen, wonach öffentliche Unternehmen aufgrund ihres öffentlichen Charakters allein keine Privilegien gegenüber privaten Unternehmen genießen. Beide werden in Bezug auf staatliche Maßnahmen, beispielsweise staatliche Beihilfen, gleich behandelt und haben alle Vorschriften des Gemeinschaftsrechtes und insbesondere die EG-Wettbewerbsregeln gleichermaßen zu beachten. Ausnahmen im Sinne von Art. 86 Abs. 2 EG⁷ bei der Erbringung so genannter Daseinsvorsorgeaufträge, besser gesagt, von Dienstleistungen mit allgemeinem wirtschaftlichem Interesse haben deshalb nichts mit dem öffentlichen oder privaten Charakter der Unternehmen zu tun. Für Unternehmen, die vom Staat mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse betraut worden sind, gelten die Wettbewerbsregeln aber nur insoweit, als ihre Anwendung nicht die Erfüllung der übertragenen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindert. Allerdings darf durch die Anwendung dieser Ausnahme die Entwicklung des Handelsverkehrs nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Europäischen Gemeinschaft zuwiderläuft. Zum Gemeinschaftsinteresse in diesem Sinne gehören insbesondere die Schaffung und der Schutz wettbewerblicher Binnenmärkte, wo immer die Regeln des EG-Vertrages dies ermöglichen. Im Rahmen einer umfassenden Verhältnismäßigkeitsprüfung ist dafür zu sorgen, dass Daseinsvorsorgeleistungen einerseits sicher erbracht werden können, dies andererseits aber in einer Art und Weise geschieht, die die Frei-

heiten des Wettbewerbes und des Binnenmarktes geringstmöglich einschränkt.

Die durch den Vertrag von Amsterdam in den EG-Vertrag eingefügte allgemeine Vorschrift von Art. 16 EG, betreffend Dienste von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse, unterstreicht den Stellenwert, den solche Dienste innerhalb der gemeinsamen Werte der Union einnehmen, und ihre Bedeutung bei der Förderung des sozialen und territorialen Zusammenhaltes. Danach werden die Gemeinschaft und die Mitgliedstaaten dazu aufgerufen, im Rahmen ihrer jeweiligen Befugnisse im Anwendungsbereich des EG-Vertrages dafür Sorge zu tragen, „dass die Grundsätze und Bedingungen für das Funktionieren dieser Dienste so gestaltet sind, dass sie ihren Aufgaben nachkommen können.“ Dies unterstreicht die Notwendigkeit, Binnenmarktrecht und nationales Recht der Daseinsvorsorge, einschließlich der auf sozialem Gebiet, in ein ausgewogenes Gleichgewicht zu bringen.

Die Definition dessen, was, ausgehend von der abstrakten Qualifizierung einer Tätigkeit als Dienstleistung, konkret als eine solche von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse zu gelten hat, obliegt zuvörderst den Mitgliedstaaten im Rahmen ihrer politischen Gestaltungsfreiheit – in Deutschland auch Ländern und Kommunen. Die Mitgliedstaaten müssen die Daseinsvorsorgeleistung konkret beschreiben, und die Kommission überprüft dann, ob diese Qualifizierung den Rahmen dessen einhält, was als Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse anerkannt werden kann. Damit die Kommission ihre Kontrollfunktion auf der Grundlage von Art. 86 Abs. 2 EG ausüben kann, wird ein so genannter Betrauungsakt vorausgesetzt. Erst aufgrund eines solchen Aktes steht nämlich fest, welchem Unternehmen konkret welche Aufgaben übertragen wurden, und kann beurteilt werden, ob und inwieweit Einschränkungen der Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln erforderlich sind, um eine Erfüllung der besonderen Aufgabe zu gewährleisten.

Im Ergebnis sichert Art. 86 Abs. 2 EG somit die Existenz von Daseinsvorsorgediensten ab, ohne jedoch den Fortbestand der gewachsenen Strukturen zur Erbringung von Daseinsvorsorgeleistungen generell und absolut zu garantieren. Die Europäische Kommission darf prüfen, ob die Daseinsvorsorgeleistungen nicht in offeneren und wettbewerblichen Formen genauso gut

und sicher oder sogar besser erbracht werden können. Dies kann den Abbau monopolistischer Strukturen zur Folge haben, wenn dadurch die Beschränkungen weniger werden oder das Monopol missbräuchlich ausgenutzt worden ist.

Zwischenbilanz

Resümierend lässt sich Folgendes festhalten:

- Die Mitgliedstaaten haben die Definitionsmacht darüber, was unter „Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse“ zu verstehen ist. Sie dürfen bei der Beschreibung der Dienstleistungen die jeweils verfolgten sozialpolitischen Zwecke berücksichtigen.
- Die Bestimmung von Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag ist eine Ausnahme von den wettbewerbsrechtlichen Vorschriften des EG-Vertrages und als solche grundsätzlich eng auszulegen.
- Die Mitgliedstaaten sind bezüglich der Voraussetzungen einer derartigen Ausnahme darlegungs- und beweispflichtig.
- Die Voraussetzungen des Ausnahmetatbestandes nach Art. 86 Abs. 2 EG-Vertrag liegen bereits dann vor, wenn es erforderlich ist, einem Unternehmen die betreffenden Rechte einzuräumen, damit es seine im allgemeinen wirtschaftlichen Interesse liegenden Aufgaben erfüllen kann – nicht zuletzt zu wirtschaftlich vertretbaren Konditionen.⁸
- Der Ausgleich der Mehrkosten, die mit der Übertragung der öffentlichen Aufgabe verbunden sind, stellt keinen Vorteil im Sinne von Art. 87 Abs. 1 EG-Vertrag dar und ist somit nicht als staatliche Beihilfe anzusehen.
- Die Kontrollbefugnis der Europäischen Kommission in dem genannten Bereich bezieht sich allein auf mögliche Missbräuche, ist mithin Missbrauchskontrolle.
- Die EG-rechtlichen Vorschriften über Wettbewerbsbeschränkungen und Beihilfen gelten grundsätzlich nicht für nicht wirtschaftliche Tätigkeiten, worunter teilweise auch soziale

Dienstleistungen fallen. Hier stellt sich nicht zuletzt auch für die Europäische Kommission die Aufgabe zu definieren, was „wirtschaftlich“ und was „nicht wirtschaftlich“ ist.

- Die EG-rechtlichen Wettbewerbsvorschriften gelten auch nicht, wenn der Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigt ist. Auch hier stellt sich die Aufgabe zu bestimmen, ab wann eine EU-grenzüberschreitende Handelsbeeinträchtigung vorliegt. Reicht eine rein hypothetische Beeinträchtigung bereits aus, oder muss ein qualitatives oder quantitatives Kriterium der „Wesentlichkeit“ eingeführt werden?
- In ihrer Mitteilung über Leistungen der Daseinsvorsorge vom 20. September 2000, ihrem „Non-Paper“ vom 12. November 2002, ihrem „Grünbuch“ von 2003 und ihrem jüngst vorgelegten „Weißbuch“ hat die Europäische Kommission vorsichtig eine Politik für den Bereich der Daseinsvorsorge zur Diskussion gestellt, die gegebenenfalls zu einer Rahmenrichtlinie oder aber zu sektoriellen, das heißt bereichsspezifischen Richtlinien – zum Beispiel für den Sozialbereich – führen kann.
- In ihrem Weißbuch zu „Dienstleistungen von allgemeinem Interesse“ hat die Europäische Kommission die so genannte „Altmark Trans-Rechtsprechung“ des Europäischen Gerichtshofes⁹, die den Ausgleich gemeinwirtschaftlicher Verpflichtungen im Öffentlichen Personennahverkehr betraf, aufgegriffen und berücksichtigt. Entsprechend der Aufteilung von Aufgaben und Zuständigkeiten zwischen Union und Mitgliedstaaten tragen beide gemeinsam Verantwortung in diesem Bereich. Die genaue Festlegung des Dienstleistungsangebotes und die Erbringung einzelner Dienstleistungen sind demnach Aufgabe der Mitgliedstaaten, die dabei ihren vielfältigen Traditionen, Strukturen und Gegebenheiten Rechnung tragen können.

Dienstleistungen von allgemeinem Interesse können sowohl öffentlichen als auch privaten Unternehmen übertragen werden. Die Gemeinwohlaufgaben zu definieren und festzulegen ist jedoch Aufgabe der jeweiligen öffentlichen Instanzen, die auch für die Marktregulierung sowie dafür verantwortlich sind, dass die betreffenden Akteurinnen und Akteure die ihnen übertragenen Verpflichtungen wahrnehmen.

Perspektiven

Gestützt auf den EG-Vertrag, insbesondere auf Art. 86 Abs. 3 EG, wird die Europäische Kommission eine Änderung der Richtlinie 80/723/EWG¹⁰ vorschlagen. Diese Richtlinie verlangt von den Mitgliedstaaten, Transparenz in den finanziellen Beziehungen zwischen der öffentlichen Hand und den öffentlichen Unternehmen sowie innerhalb bestimmter Unternehmen selbst zu gewährleisten. Insbesondere sind die Inhaber besonderer oder ausschließlicher Rechte im Sinne von Art. 86 EG dazu verpflichtet, getrennte Bücher zu führen. Damit sind die Unternehmen gemeint, die den Auftrag haben, eine Dienstleistung von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gemäß Art. 86 Abs. 2 EG zu erbringen. Die staatliche Zuwendung, die sie zur Deckung der mit dem Auftrag verbundenen besonderen Kosten dafür als Ausgleich erhalten, darf den Betrag nicht überschreiten, der für die Erbringung dieser Dienstleistungen erforderlich ist. Solche Ausgleichszahlungen dürfen auch nicht zur Finanzierung von Tätigkeiten außerhalb solcher Dienstleistungen verwendet werden.

Die Europäische Kommission hat in ihren Verlautbarungen¹¹ eingeräumt, dass die Daseinsvorsorge nicht allein unter Gesichtspunkten der Einschränkung oder Gefährdung des Wettbewerbes im Binnenmarkt, also unter rein ökonomischen Gesichtspunkten, betrachtet werden darf, sondern dass sie auch als eine wichtige Komponente des „Europäischen Sozialmodells“ angesehen werden muss. Die Mitgliedstaaten als „Herren der (Europäischen Gründungs)verträge“ haben mit dem Vertrag von Amsterdam den Artikel 16 in den EG-Vertrag neu aufgenommen, damit die große Bedeutung gemeinwohlorientierter Dienste hervorgehoben und zugleich die Daseinsvorsorge auch gegenüber dem Europäischen Marktrecht aufgewertet.¹² Dieser Artikel 16 EG erlaubt allerdings keine weiter gehenden Ausnahmen von den Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln, als bereits nach Art. 86 Abs. 2 EG zulässig sind, sondern unterstreicht lediglich deren Bedeutung.

Indem der Artikel 36 der Charta der Grundrechte der EU, der den Zugang zu Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse gewährleistet, mit der Charta vom „Konvent über die Zukunft Europas“ als Bestandteil von Teil II in den Entwurf des Europäischen Verfassungsvertrages und damit in

den Entwurf einer Europäischen Verfassung eingegangen ist, wurde die Daseinsvorsorge weiter in ihrer Bedeutung gestärkt. Auch wenn sowohl die Charta als auch der Verfassungsvertrag noch nicht rechtsverbindlich sind, so strahlt diese Festlegung bereits heute schon aus und schafft eine neue, via „Soft Law“ auch rechtliche Realität. Von besonderer Relevanz ist hierbei, dass man in Europa, als dessen Sprachrohr an dieser Stelle die Europäische Kommission zu Wort kommen soll, unter gemeinwohlorientierten Leistungen Leistungen der Daseinsvorsorge beziehungsweise Dienste von allgemeinem Interesse versteht, das heißt „marktbezogene oder nichtmarktbezogene Tätigkeiten, die im Interesse der Allgemeinheit erbracht und daher von den Behörden mit spezifischen Gemeinwohlverpflichtungen verknüpft werden.“ Diese Definition unterscheidet sich von der in Deutschland in der Vergangenheit üblichen (siehe dazu oben) dadurch, dass sie nicht beschränkt ist auf Formen der Leistungsverwaltung und damit der öffentlich(-rechtlich)en Leistungserbringung, sondern auch privatwirtschaftliche Aktivitäten einbezieht, solange sie unter staatlicher Gewährleistungs- und Regulierungsverantwortung stehen.

Die Lösung, die das Europäische Gemeinschaftsrecht für die Vereinbarkeit von nationaler Daseinsvorsorge und europäischem Binnenmarkt anbietet, verzichtet auf jede Differenzierung nach der Rechtsnatur – öffentlich-rechtlich oder privat-rechtlich – des betreffenden Unternehmens. Vielmehr stellt sie allein darauf ab, ob einem derartigen Unternehmen im Vergleich zu seinen Mitbewerbern ein messbarer Sondervorteil eingeräumt wird, sei es durch die Gewährung von Beihilfen oder durch die Einräumung besonderer oder ausschließlicher Rechte. Wettbewerbsbeschränkungen durch Einräumung von Sondervorteilen sind gemäß Art. 86 Abs. 2 EG zulässig, wenn sie zum einen aus Gründen der Daseinsvorsorge (im vorstehend bezeichneten Sinne) erforderlich und zum anderen auch verhältnismäßig sind. Entscheidend ist also zunächst, ob das Unternehmen mit spezifischen Gemeinwohlaufgaben betraut worden ist. Staatliche Unterstützungsleistungen, die Tätigkeiten nicht wirtschaftlicher Natur zugute kommen, sind von vornherein keine Beihilfen und unterliegen damit auch nicht der EG-Beihilfenkontrolle.

Eine andere Voraussetzung für die Anwendung der EG-Wettbewerbsregeln ist, dass der Handel zwischen Mitgliedstaaten

– mindestens zwischen zweien – beeinträchtigt wird. Die gemeinschaftsrechtlichen Wettbewerbsregeln können nicht angewendet werden, wenn ausgeschlossen werden kann, dass eine wettbewerbsbeschränkende Vereinbarung, der Missbrauch einer marktbeherrschenden Stellung oder eine gewährte Beihilfe diesen Handel beeinträchtigen. Ebenso wenig werden ja auch die EG-vertraglichen Regeln zur Freizügigkeit der Arbeitnehmerinnen und Arbeitnehmer, zur Niederlassungsfreiheit der Selbstständigen und zur Dienstleistungsfreiheit auf Sachverhalte angewandt, deren wesentliche Elemente nicht über die Grenzen des betreffenden Mitgliedstaates hinausreichen.

Zahlreiche Daseinsvorsorgeleistungen insbesondere sozialer Art werden wegen ihrer nicht wirtschaftlichen Natur, oder weil sie den Handel zwischen Mitgliedstaaten nicht beeinträchtigen, nicht von den EG-Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln erfasst. Andererseits können aber bei regionalen und lokalen Dienstleistungen grundsätzlich ein Einfluss auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten oder ein sonstiger Auslandsbezug nicht immer von vornherein ausgeschlossen werden. Mit der stetig wachsenden europäischen Integration, der Intensivierung des europäischen Binnenmarktes und der Zunahme der grenzüberschreitenden Austauschbeziehungen nimmt die Zahl der rein innerstaatlichen Sachverhalte tendenziell ab, auch wenn sie im Gesundheits- und Sozialbereich weiterhin dominieren.

Das Verhältnis von Daseinsvorsorge und EG-Recht muss dann nicht weiter untersucht werden, wenn Geringfügigkeits-, das heißt „de-minimis“-Regeln oder sonstige spezielle Ausnahmetatbestände greifen. Nach der „de-minimis-Bekanntmachung“ der Europäischen Kommission¹⁵ ist das Beihilfeverbot von Art. 87 Abs. 1 EG nicht anwendbar auf alle Beihilfen – außer Exportbeihilfen – bis zu hunderttausend Euro für ein einzelnes Unternehmen über einen Dreijahreszeitraum hinweg. Für die Zukunft wird über eine deutliche Anhebung dieser Obergrenze diskutiert. Es könnten auch qualitative Kriterien für eine Freistellungsregelung entwickelt werden, die an einen spezifischen sozialen Zweck anknüpfen, zum Beispiel die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung, oder auch an eine spezifische soziale Art und Weise, wie eine Leistung erbracht wird, etwa durch Mobilisierung freiwilligen Engagements, Einwerben von Spenden, oder indem personelle und sachliche Mittel zur Verfügung gestellt werden.

Die Verordnung Nr. 994/98/EG erlaubt der Europäischen Kommission den Erlass von so genannten Gruppenfreistellungsverordnungen bei den kleinen und mittleren Unternehmen und in den Bereichen Ausbildung, Forschung und Entwicklung, Umwelt, Regionalförderung und Beschäftigung. Gestützt auf Art. 86 Abs. 3 EG kann die Europäische Kommission auch so genannte Liberalisierungsrichtlinien erlassen im Hinblick auf ausschließliche und besondere Rechte, die ein Mitgliedstaat bestimmten Unternehmen gewährt hat. Die Kommission hat so den wesentlichen Teil der Telekommunikationsliberalisierung schrittweise über einen Zeitraum von zirka zehn Jahren verwirklicht.¹⁴ Mit demselben Instrumentarium ließe sich auch in anderen Sektoren eine weiter reichende Marktöffnung erzielen. Gestützt auf Art. 95 EG kann die Europäische Kommission Vorschläge für Richtlinien oder Verordnungen unterbreiten, die Rat und Europäisches Parlament im Mitentscheidungsverfahren nach Art. 251 EG beschließen können und die dann zu einer schrittweisen Herstellung wettbewerbblicher Binnenmärkte beziehungsweise zu einer kontrollierten Marktöffnung in verschiedenen Sektoren führen.

Einer Selbstbeschränkung der Europäischen Kommission als Minus zu einem Rechtsinstrument im vorstehend bezeichneten Sinne könnte die pauschale Festlegung zugrunde liegen, dass die einschlägigen Tätigkeiten stets nicht wirtschaftlicher Natur sind und/oder keinen Einfluss auf den innergemeinschaftlichen Handel haben beziehungsweise kein grenzüberschreitendes Element aufweisen oder aber dass die Anwendung der EG-Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln zwar rechtlich möglich, aber mit der Erfüllung der Daseinsvorsorgeleistung unvereinbar ist. Allerdings ist eine solche Selbstbeschränkung nicht unproblematisch, denn es könnte sich dabei um eine faktische Vertragsänderung handeln, zu der die Europäische Kommission nicht befugt ist. Darüber hinaus könnten Bereichsausnahmen unabhängig davon, ob sie auf förmlicher EG-Vertragsänderung oder auf Selbstbeschränkung der Kommission beruhen, einer dynamischen, funktionsbezogenen Betrachtung von Daseinsvorsorgeleistungen widersprechen. Denn die Beurteilung, ob eine Dienstleistung wirtschaftlicher Natur und ob der Handel zwischen Mitgliedstaaten berührt ist oder ob ein sonstiges grenzüberschreitendes Element besteht, unterliegt im Zuge der technischen und wirtschaftlichen Entwicklung Wandlungen, denen

nur durch eine aktuelle Einzelfallprüfung angemessen Rechnung getragen werden kann. Pauschale Qualifizierungen sind daher möglicherweise unangebracht. Gleiches gilt für Daseinsvorsorgeleistungen, deren wirtschaftliche Natur und Auswirkung auf den Handel zwischen Mitgliedstaaten beziehungsweise grenzüberschreitende Elemente nicht strittig sind. Denn hier könnte die pauschale Annahme, dass die Anwendung der EG-Wettbewerbs- und Binnenmarktregeln mit der Erfüllung der Daseinsvorsorgeleistung unvereinbar wäre, jede Untersuchung des konkreten Umstandes verhindern, ob und wie diese Leistung genauso gut oder sogar besser in offeneren und wettbewerblicheren Strukturen erbracht werden kann.

Zum gegenwärtigen Zeitpunkt sieht die Kommission davon ab, eine Rahmenrichtlinie für Dienstleistungen von allgemeinem Interesse zu erlassen, da die Meinungen über die Zweckmäßigkeit eines solchen Rechtsinstrumentes sehr auseinander gehen. Stattdessen wird die Kommission einen sektoralen Ansatz verfolgen und dort, wo dies nötig und angezeigt erscheint, spezifische Regelungen vorschlagen, mit denen die besonderen Bedürfnisse und Umstände in jedem einzelnen Sektor berücksichtigt werden können.

Angekündigt worden ist eine Entscheidung der Kommission, der zufolge geringe öffentliche Finanzhilfen für Unternehmen, denen die Erbringung von Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichem Interesse obliegt, als mit dem Binnenmarkt vereinbar gelten sollen, wenn bestimmte Bedingungen erfüllt sind. Außerdem will die Kommission zu einem Mehr an Rechtssicherheit bei Ausgleichszahlungen für auferlegte gemeinwirtschaftliche Pflichten beitragen, soweit solche kompensatorische Zuwendungen bestimmte Schwellenwerte übersteigen und deshalb der Kommission angezeigt werden müssen.

Ferner beabsichtigt die Kommission, die Bedingungen zu präzisieren, unter denen ein finanzieller Ausgleich für auferlegte gemeinwirtschaftliche Verpflichtungen im Einklang mit der Judikatur des Europäischen Gerichtshofes¹⁵ nicht als Beihilfe zu qualifizieren ist. Von der Kommission wird ausdrücklich hervorgehoben, dass Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse, das heißt der Daseinsvorsorge als festem Bestandteil des „Europäischen Sozialmodells“, insoweit eine besondere Be-

deutung zukommen, als sie es dem Bürger ermöglichen, seine Grundrechte wahrzunehmen und in den Genuss eines hohen Sozialschutzniveaus zu gelangen. Solche Leistungen stärken den sozialen und territorialen Zusammenhalt. Ihre Erbringung, Weiterentwicklung und Modernisierung stehen im Einklang mit dem Lissabonner Ziel einer konstruktiven Verzahnung von Wirtschafts-, Sozial- und Beschäftigungspolitik. Die Besonderheiten von Sozial- und Gesundheitsdienstleistungen von allgemeinem Interesse und die Umstände, unter denen sie gewährt werden, sollen daher Gegenstand einer Mitteilung über Sozialdienstleistungen von allgemeinem Interesse unter Einbeziehung der Gesundheitsdienstleistungen sein, die 2005 ergehen soll. Dieser Fahrplan lässt genügend Zeit, die Diskussion fortzusetzen.

Anmerkungen

1

Ernst Forsthoff (1938). Die Verwaltung als Leistungsträger. Stuttgart.

2

So jüngst Markus Möstl (2003). Renaissance und Rekonstruktion des Daseinsvorsorgebegriffs unter dem Europarecht. In M. Brenner, P. Huber & M. Möstl (Hrsg.), Der Staat des Grundgesetzes, Kontinuität und Wandel. Festschrift für Peter Badura zum siebzigsten Geburtstag (S. 951 ff.). Tübingen.

3

In diesem Sinne Stefan Storr (2002). Zwischen überkommener Daseinsvorsorge und Diensten von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. DÖV – Die Öffentliche Verwaltung, 5, 357 ff., 364 ff.

4

Markus Möstl (2003), a.a.O. (Fn. 2).

5

EuGH, RS 127/73 (BRT/SAWAM), Slg. 1974, I-313; auch RS 7/82 (GVL -/ Kommission), Slg. 1983, I-483.

6

EuGH, RS C-41/90 (Höfner und Elser), Slg. 1991, I-1979.

7

Dazu heißt es in Art. 86 Abs. 2 EG: „Für Unternehmen, die mit Dienstleistungen von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse betraut sind oder den Charakter eines Finanzmonopols haben, gelten die Vorschriften dieses Vertrags, insbesondere die Wettbewerbsregeln, soweit die Anwendung dieser Vorschriften nicht die Erfüllung der ihnen übertragenen besonderen Aufgabe rechtlich oder tatsächlich verhindern. Die Entwicklung des Handelsverkehrs darf nicht in einem Ausmaß beeinträchtigt werden, das dem Interesse der Gemeinschaft zuwider läuft.“

8

EuGH, RS C-157/94 (Kommission v. Niederlande), Slg. 1997, I-5699 ff., 5782 f.

9

EuGH, Urteil vom 24.7.2003, Rs. C-280/00 (Altmark Trans) – in Slg. (allgemeine Sammlung der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes) noch nicht veröffentlicht.

10

ABl. L 195 vom 19.7.1980, S. 35, zuletzt geändert durch RL 2000/52/EG, ABl. L 193 vom 29.7.2000, S. 75.

11

Vgl. Europäische Kommission, ABl. C 281 vom 26.9.1996, S. 3; ABl. C 17 vom 19.1.2001, S. 4; ferner Europäische Kommission, Bericht für den Europäischen Rat in Laeken: Leistungen der Daseinsvorsorge in Europa, Brüssel, den 17.10.2001 (KOM 2001, 598 endg.).

12

Vgl. in diesem Sinne auch Jürgen Schwarze (2001). Daseinsvorsorge im Lichte des europäischen Wettbewerbsrechts. EuZW, 334 ff., 336; Walter Frenz (2000). Dienste von allgemeinem wirtschaftlichen Interesse. Europarecht (EuR), 901 ff.

13

Verordnung Nr. 69/2001/EG.

14

Richtlinie Nr. 90/388/EWG der Kommission über den Wettbewerb mit dem Markt für Telekommunikationsdienste, ABl. EG 1990 Nr. L 192/10-16; Richtlinie Nr. 94/46/EG der Kommission zur Änderung der Richtlinien Nr. 88/301/EWG und Nr. 90/388/EWG (betr. Satellitenkommunikation), ABl. EG 1994 Nr. L 268/15–21.

15

EuGH, Urteil vom 24.7.2003, Rs. C-280/00 (Altmark Trans) (Fn. 9); auch Urteil vom 24.11.2003, verb. Rs. C-34/01 – C-38/01 (Enirisorse) – in Slg. noch nicht veröffentlicht.

Anhang

1973

Die Kindererziehung in der Familie nach dem Modell des Bürgerlichen Rechts und ihre gesellschaftliche Bedeutung. Juristische Dissertation. Regensburg.

1975

Das Züchtigungsrecht der Eltern gegenüber ihren Kindern. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 21–25.

Entlastung der Familie und Stärkung ihrer Erziehungsfähigkeit. In Jugendhilfekongreß der AGJ – Jugend und Recht (S. 16–19). Bonn.

Die Zulässigkeit elterlich angeordneter Umgangsverbote. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 146–149.

Die Berufswahl des Jugendlichen. Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 286–293.

Die Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge und das geplante Jugendhilfegesetz. Recht und Politik, 154–160.

1976

Elterliche Gewalt und schulische Ausbildung des Jugendlichen. Juristische Schulung, 74–77.

Jugendhilfe reform und Gesellschaftsstruktur. In Arbeiterwohlfahrt Bundesverband (Hrsg.), Situation und Perspektiven der Jugendhilfe reform, Schriften der Arbeiterwohlfahrt Band 25 (S. 29–41). Bonn.

Die gesellschaftliche Relevanz der Jugendhilfe oder warum die geplante Reform der Jugendhilfe scheiterte. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 211–219.

1977

Das Recht des Minderjährigen auf Erziehung im Jugendwohlfahrtsgesetz – subjektives Recht oder Programmsatz 2. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 217–224.

Mögliche Aufgaben empirischer Wissenschaften im Familienrecht, verdeutlicht am Beispiel des Kindeswohls. In N. Horn & R. Tietz (Hrsg.), Sozialwissenschaften im Studium des Rechts. Band I: Zivil- und Wirtschaftsrecht (S. 97–116). München. (gemeinsam mit Evelyn Kühn)

Elterliche Gewalt. In K. Nevermann & I. Richter (Hrsg.), Recht der Lehrer, Recht der Schüler, Recht der Eltern (S. 185–172). München.

Elterliche Gewalt und Wohl des Kindes. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 358–373.

1978

Die Kosten von Erziehung und Aufzucht. Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 29–42.

Frankfurter Kommentar zum JWG. Weinheim/Basel. (gemeinsam mit Hans-Jürgen Bartel, Reinhard Frenz, Martin Grieser, Erwin Jordan, Horst-Achim Kern, Dieter Kreft, Hubertus Lauer und Georg Zimmermann)

Der Referentenentwurf eines Jugendwohlfahrtsgesetzes – eine Reform? Neue Praxis, 193–202.

Anmerkung zur Entscheidung des OVG Münster VIII A 1444/761. Die öffentliche Verwaltung, 653–657.

Schulbildung und elterliche Gewalt. Schulmanagement, 18–26.

Der sozio-ökonomische Rahmen rechtlicher Regelungen der öffentlichen Erziehung und deren Reform. Gesellschaftlicher Kontext der Selbstbestimmung von Kindern und Jugendlichen. In E. Kühn, J. Münster, S. Pfürtnner & J. Raum, Selbstbestimmungsrecht des Jugendlichen (S. 33–171). Bielefeld.

1979

Gemeinsame Stellungnahme des Sozialpädagogischen Instituts der Arbeiterwohlfahrt zum Regierungsentwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 85–92. (gemeinsam mit Diether Huhn, Dieter Kreft und C. Wolfgang Müller)

Der Regierungsentwurf eines Jugendhilferechts vom 8.11.1978. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 92–102.

Erst helfen, wenn das Kind im Brunnen liegt? Zur Reform der Jugendhilfe. Frankfurter Rundschau vom 27.7.1979. (gemeinsam mit Dieter Kreft)

1980

Familien- und Jugendrecht. Eine sozialwissenschaftlich orientierte Darstellung des Rechts der Sozialisation. Weinheim/Basel.

In D. Kreft & I. Mielenz (Hrsg.), Wörterbuch Soziale Arbeit. Weinheim/Basel. Zu den Stichwörtern: Eherecht, elterliche Sorge/Elternrecht, Familiengericht, Familienrecht, Jugendhilferechtsreform, Jugendwohlfahrtsausschuß, Jugendwohlfahrtsgesetz, Kindergeld, Kindesrecht, nichteheliche Kinder, Recht auf Erziehung, Unterhaltsrecht.

Zwischen Parteipolitik und Praxisproblemen – die Jugendhilfe in falschen Konflikten (gemeinsame Stellungnahme zum JHG). Neue Praxis aktuell, 2, 3–9.

1981

Die Bedeutung des Verwandtenunterhalts für die Familie. In D. Posser & R. Wassermann (Hrsg.), Von der bürgerlichen zur sozialen Rechtsordnung (S. 133–144). Heidelberg/Karlsruhe.

In H.-J. Petzold & H. Speichert (Hrsg.), Handbuch pädagogischer und sozialpädagogischer Praxisbegriffe. Reinbek. Zum Stichwort: Elterliche Sorge.

„Wohl des Kindes“ in vormundschaftsgerichtlichen und familiengerichtlichen Entscheidungen. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 82–96.

Frankfurter Kommentar zum JWG (2. Auflage). Weinheim/Basel.
(gemeinsam mit Hans-Jürgen Bartel, Reinhard Frenz, Martin Grieser, Erwin Jordan, Horst-Achim Kern, Dieter Kreft, Hubertus Lauer und Georg Zimmermann)

Instandsetzung auf Staatskosten? Neue Praxis aktuell, 5, 5–9.
(gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

Soziale Elternschaft – Erziehung außerhalb der leiblichen Ursprungsfamilie. Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt, 231–241.

Möglichkeiten von finanziellen Leistungen hoheitlicher Träger zur Finanzierung von Kapitalkosten bei der Modernisierung – Sanierung von Wohnraum im Rahmen der Sozial- und Jugendhilfe. Berlin.
(gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

Behördliches Ermessen in der Sozialarbeit. Blätter der Wohlfahrtspflege, 193–198.

Wohnungsfrage zwischen Sozialpolitik und Selbsthilfe. Blätter für Grundstücks-, Bau- und Wohnungsrecht, 161–165.

Neue Aufgaben der Sozialarbeit im Wohnungsbereich. Soziale Arbeit, 365–372.

Kindeswohl, Kindesmisshandlung und Kindesrechte. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 314–319.

Kommentar zum Bürgerlichen Gesetzbuch, Band 5, Familienrecht – §§ 1297–1302, §§ 1616–1719. Neuwied/Darmstadt.
(zugleich wissenschaftliche Redaktion des Bandes)

Wohnungsfrage – Selbsthilfe – Sozial-/Jugendhilfe. Zeitschrift für Sozialreform, 534–551.

Instandsetzung durch Sozialhilfe. Päd-extra Sozialarbeit, 7+8, 59–63.

Sozialpädagogik und Recht. Neue Praxis, 320–337.

Wer sucht, der wird nichts finden: Zu einer ministeriellen Fehlinterpretation des JWG. Neue Praxis aktuell, 12, 1–3.

1982

Jugendhilfe und Instandbesetzung. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 112–120.

Sozialhilfeleitfaden Berlin. Berlin.
(gemeinsam mit Hans-Jürgen Bartel, Ulrich-Arthur Birk und Dieter Najda)

Sozialhilfe für Instandbesetzung und Modernisierung. Zeitschrift für Mietrecht, 225–232.

Soziale Arbeit und Recht. Weinheim/Basel.
(herausgegeben gemeinsam mit Dieter Kreft u.a.)

Gesellschaft, Recht, soziale Arbeit – Die Bedeutung des Rechts für die Berufspraxis der sozialen Arbeit. In D. Kreft & J. Münder u.a. (Hrsg.), Soziale Arbeit und Recht (S. 13–57). Weinheim/Basel.

In D. Kreft & J. Münder u.a. (Hrsg.), Soziale Arbeit und Recht (S. 188–213). Weinheim/Basel. Anhang: Hinweise zu Lern- und Arbeitsmaterialien.

Jugendhilfe und Familie in der Auseinandersetzung gesellschaftlicher Kräfte. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 404–411.

Kostenträgerwirrwarr – der negative Kompetenzstreit zwischen örtlichen und überörtlichen Kostenträgern der Jugend- und Sozialhilfe. In M. Bonhoeffer u.a. (Hrsg.), Was kostet ein Kind? Einsatz öffentlicher Mittel für das Leben junger Menschen außerhalb der Familie (S. 126–134). Regensburg/Frankfurt am Main.
(gemeinsam mit Peter Widemann)

CDU und Alternativbewegung. Neue Praxis Aktuell, 7+8, 2–4.

Jugendschutzstellen – pädagogische Arbeit, rechtliche Situation. Münster/Berlin.

Sozialhilfeleitfaden Berlin (2. Auflage). Berlin.
(gemeinsam mit Hans-Jürgen Bartel, Ulrich-Arthur Birk und Dieter Najda)

1983

Zum Wohle des Kindes? Fünf Jahre neues Scheidungsrecht – drei Jahre Neuregelung der elterlichen Sorge. Blätter der Wohlfahrtspflege, 3–7.

Vormundschaftsgerichtliche und jugendamtliche Tätigkeit im Rahmen von §§ 1666, 1666 a BGB. In Sozialpädagogisches Institut Berlin (Hrsg.), Das Recht der elterlichen Sorge (S. 3–20, 41–48, 67–69). Neuwied/Darmstadt.

Familiengerichtliche und jugendamtliche Tätigkeiten im Rahmen von §§ 1671, 1672 BGB – Veränderungen und Folgerungen für die Praxis. In Sozialpädagogisches Institut Berlin (Hrsg.), Das Recht der elterlichen Sorge (S. 52–60, 69–74). Neuwied/Darmstadt.

Türken sind teuer, also raus! extra Sozialarbeit, 7+8, 7–8.

Hoheitliche Träger und Freie Wohlfahrtspflege in der Sozialhilfe. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 289–296.

Rechtsprobleme zwischen hoheitlichen Trägern und freier Wohlfahrtspflege in der Sozialhilfe. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 350–359.

Dritter Arbeitsmarkt – zwischen „Hilfe zur Arbeit“ und Arbeitsverpflichtung. Neue Praxis aktuell, 3, 1–2.

Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit. Möglichkeiten der Ämter. Gegenwehr der Betroffenen. Darmstadt/Neuwied.
(gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

1984

Subsidiarität. In H. Eyferth, H.-U. Otto & H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch zur Sozialarbeit/Sozialpädagogik (S. 1147–1160). Neuwied/Darmstadt.

Recht und soziale Arbeit. Blätter der Wohlfahrtspflege, 31–34.

Inobhutnahme von Minderjährigen – Kommentierung landesrechtlicher Ausführungsvorschriften und Vorschlag zur gesetzlichen Neuregelung. Münster.

Sozialhilfeleitfaden Berlin (3. Auflage). Berlin.
(gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

Arbeitsverpflichtung für Sozialhilfeempfänger? Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 206–211.

Die geschlossene Unterbringung in der Jugendhilfe. Zentralblatt für Jugendrecht, 180–188.

Rahmenbedingungen und Perspektiven der Berufsausbildung als Jugendhilfeangebot. In P. Furth u.a. (Hrsg.), Jugendhilfe und Berufsausbildung (S. 8–16). Frankfurt am Main.

Die Bezuschussung von Leistungen freier Träger im Rahmen von § 72 BSHG. In U.-A. Birk, J. Münder & H.-U. Weth (Hrsg.), Hilfen nach § 72 BSHG im Spannungsfeld zwischen Rechtsanwendung und Restriktionen. ISS-Arbeitshefte 7 (S. 56–85). Frankfurt am Main. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

Verrechtlichungs- und Entregelungstendenzen im Familienrecht. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 199–215.

Diesseits des Kindeswohles (Goldstein / Freud / Solnit). Das Standsamt, 226–228.

Arbeitseinsatz von Sozialhilfeempfängern. Frankfurt am Main. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

Arbeitslosenleitfaden. Berlin. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk, Hans-Jürgen Bartel und Dieter Najda)

Rechtliche Diskriminierung von Mädchen und jungen Frauen im Sozialisationsbereich. In J. Münder, V. Slupik & R. Schmidt-Bott (Hrsg.), Rechtliche und politische Diskriminierung von Mädchen und Frauen (S. 9–140). Opladen. (gemeinsam mit Vera Slupik)

Institutionalisierung der Jugendhilfe. In D. Lenzen (Hrsg.), Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 5 (S. 135–152). Stuttgart.

Jugendhilfe. In D. Lenzen (Hrsg.), Enzyklopädie Erziehungswissenschaft, Band 5 (S. 503–511). Stuttgart.

Das Beste – aus der Sicht der Gerichte. Neue Praxis, 349–358.

Die rechtlichen und gesetzlichen Möglichkeiten im Rahmen der Jugendhilfe, Berufs- und Arbeitsförderung. In Europäisches Zentrum für die Förderung der Berufsbildung (CEDEFOP) (Hrsg.), Ausbildung in neuen Beschäftigungsinitiativen in der Bundesrepublik Deutschland (S. 13–29). Luxemburg.

1985

Die Novelle zum JWG – eine Hilfe für die Jugendhilfe? Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 63–68.

Untersuchung des Nordrhein-Westfälischen Landesprogramms zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für arbeitslose Sozialhilfeempfänger. Soziale Arbeit, 86–88; Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 142–144; Blätter der Wohlfahrtspflege, 123–124.

Die Überleitung von Ansprüchen in der Sozialhilfe §§ 90 ff. BSHG. A. Die Stellung der Überleitungsvorschriften im System der Erstattungs- und Ersatzansprüche. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 193–202; B. Die Überleitung von Ansprüchen in der Sozialhilfe – §§ 90 ff. BSHG. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 248–256; C. Die Überleitung von Unterhaltsanspruch nach §§ 90, 91 BSHG. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 289–304.

Frankfurter Kommentar zum JWG (3., überarbeitete Auflage). Weinheim/Basel. (gemeinsam mit Hans-Jürgen Bartel, Reinhard Frenz, Martin Grieser, Erwin Jordan, Horst-Achim Kern, Dieter Kreft, Hubertus Lauer und Georg Zimmermann)

Sozialhilfe und Arbeitslosigkeit. Möglichkeiten der Ämter – Gegenwehr der Betroffenen (2., überarbeitete Auflage). Darmstadt/Neuwied. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

Anmerkung zu LG Berlin B. v. 18.3.1983 Az. 83 T 73183. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 93–96.

Ausländische Minderjährige und Minderjährigenschutz. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 210–212.

Wohl des Kindes und Kindesrecht. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 212–220.

Soziale Arbeit und Recht. In Sozialpädagogisches Institut Berlin (Hrsg.), Partei ergreifen. Festschrift für Ilse Reichel (S. 180–189). Berlin.

Stand und Perspektiven der Hilfe zur Arbeit nach dem Bundessozialhilfegesetz in Hessen. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 380–381; Zeitschrift für das Fürsorgewesen, 250–251; Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 302–303.

Reform des Jugendwohlfahrtsgesetzes, seine Geschichte aus jugendpolitischer und rechtlicher Sicht. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 232–241.

Sozialstaat und Soziale Arbeit. Neue Praxis, 112–120.

Schuldnerberatung in der Sozialen Arbeit. Blätter der Wohlfahrtspflege, 211–215.

Bundessozialhilfegesetz – Lehr- und Praxiskommentar. Weinheim/Basel. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk, Albrecht Brühl, Wolfgang Conradis, Albert Hofmann, Utz Krahmer, Falk Roscher, Dietrich Schoch und Günther Stahlmann)

Konflikte zwischen ausländischen Mädchen und ihren Eltern. Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik, 163–168.

Rechtliche Situation von Jugendschutzstellen. In Städtetag Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), Jugendschutzstellen und Bereitschaftspflegefamilien. Köln.

Familien- und Jugendrecht. Eine sozialwissenschaftlich orientierte Darstellung des Rechts der Sozialisation (2., überarbeitete Auflage). Weinheim/Basel.

1986

Hilfe zur Arbeit zwischen zweiter Bedürftigkeitsprüfung und lokaler Arbeitsmarktpolitik. Zeitschrift für Sozialreform, 56–70.

Kommunale Arbeitsmarktpolitik als kommunale Sozialpolitik. Loccumer Protokolle 15/85, 276–281.

Sozialhilfe und Arbeitsmarkt. In Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin (Hrsg.), Soziale Arbeit und Arbeitsmarkt (S. 41–65). Berlin.

Pädagogische Arbeit in Jugendschutzstellen. In J. Münder u.a. (Hrsg.), Handbuch des gesamten Jugendrechts – Praxismaterialien für die Jugendhilfe und Sozialarbeit. Loseblattsammlung. Neuwied. (gemeinsam mit Erwin Jordan)

Der Anspruch auf Herausgabe des Kindes. Neue Juristische Wochenschrift, 811–814.

Evaluationsstudie zum Landesprogramm zur Schaffung von Arbeitsgelegenheiten für arbeitslose Sozialhilfeempfänger/innen („Arbeit statt Sozialhilfe“). Im Auftrag des Ministers für Arbeit, Gesundheit und Soziales in Nordrhein-Westfalen (dort zu beziehen). (gemeinsam mit Hans-Jürgen Hofmann und Michael Wahlig)

Sexualstrafrecht bei Fremderziehung und Fremdbetreuung. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut des SOS-Kinderdorf e.V. München.

Eltern-Kind-Konflikte in Ausländerfamilien. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 160–167.

Sozialhilfe und Arbeitsmarkt – Möglichkeiten zur Finanzierung kollektiver Selbsthilfe. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 197–202.

Hilfe zur Arbeit – zwischen individuellen Hilfen, kommunaler Beschäftigungspolitik und sozialpolitischer Umverteilung – Ergebnisse einer Untersuchung in Hessen. Soziale Arbeit, 178–183.
(gemeinsam mit Helmut Dieckmann und Wulf Popp)

Soziale Arbeit und Recht (2. Auflage). Weinheim/Basel.
(herausgegeben gemeinsam mit Dieter Kreft u.a.)

Gesellschaft, Recht, Soziale Arbeit. In D. Kreft & J. Münder u.a. (Hrsg.), Soziale Arbeit und Recht (2. Auflage) (S. 13–32). Weinheim/Basel.

Finanzierungsleitfaden durch das Bundessozialhilfegesetz für die Bereiche Arbeit, Beschäftigung, Existenzgründung. BBJ Consult Info, 3, 2–29.

Jugendarbeitslosigkeit und Jugendkriminalität. In J. Münder u.a. (Hrsg.), Handbuch des gesamten Jugendrechts – Praxismaterialien für die Jugendhilfe und Sozialarbeit. Loseblattsammlung. Neuwied.

Arbeit als Kategorie von Kultur und Sozialstruktur. In J. Münder (Hrsg.), Jugendarbeitslosigkeit und Jugendkriminalität (S. 1–13). Darmstadt/Neuwied.

Neue Formen von Familie. Blätter der Wohlfahrtspflege, 203–206.

Recht als Regelungsinstrument. Kinderschutz aktuell, 3, 13–14.

Sexualstrafrecht bei Fremderziehung und Fremdbetreuung. Zentralblatt für Jugendrecht, 353–358.

Die eheähnliche Gemeinschaft in der Sozialhilfe. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 193–200.

Hilfen zur Arbeit. Neue Praxis, 275–282.
(gemeinsam mit Helmut Dieckmann und Wulf Popp)

Selbsthilfe und (neue?) Subsidiarität – politische Mode oder rechtlich geboten? Neue Praxis, 417–429.

Rechtliche Aspekte der Situation jugendlicher Ausreißer/innen in einigen westeuropäischen Ländern. In E. Jordan (Hrsg.), Kinder und Jugendliche reißen aus – Erfahrungen und Praxisberichte aus europäischen Ländern (S. 191–209). Frankfurt am Main.

Der Jugendwohlfahrtsausschuß – Probleme, Rechte, Perspektiven. In J. Münder u.a. (Hrsg.), Handbuch des gesamten Jugendrechts – Praxismaterialien für die Jugendhilfe und Sozialarbeit. Loseblattsammlung. Neuwied/Darmstadt.

Dauerarbeitslosigkeiten und Arbeitshilfen. Aspekte des Umgangs mit der Dauerarbeitslosigkeit am Beispiel der „Hilfen zur Arbeit“ nach dem BSHG. Ergebnisse eines Forschungsvorhabens. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 468–473.
(gemeinsam mit Helmut Dieckmann und Wulf Popp)

1987

Arbeit statt Sozialhilfe. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 57–67.
(gemeinsam mit Hans-Jürgen Hofmann)

Erziehungsgeld – Systemüberwindung, Systembruch? Recht der Jugend und des Bildungswesens, 21–28.

Schuldnerberatung – Eine Aufgabe der Sozialarbeit. Soziale Praxis, 3.
(Herausgeberschaft und Redaktion des Heftes)

Schuldnerberatung als Aufgabe Sozialer Arbeit. Soziale Praxis, 3, 1–10.

Notwendige Kenntnisse in der Schuldnerberatung. Soziale Praxis, 3, 11–20.

Rechtsberatung im Rahmen der Schuldnerberatung in der Sozialen Arbeit. Soziale Praxis, 3, 75–90.
(gemeinsam mit Guntram Höfker)

Innovation durch Rechtsauslegung und Rechtsanwendung. In B. Maelicke (Hrsg.), Soziale Arbeit als soziale Innovation (S. 219–229). Weinheim/München.

65 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz – ein Gesetz auf dem Weg in den Ruhestand. Münster.
(gemeinsam mit Erwin Jordan)

Erziehungshilfen im Wandel. Münster.
(gemeinsam mit Wolfgang Elger und Erwin Jordan)

Der Jugendwohlfahrtsausschuß. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 307–320.

Richtige Lösung? Kinderschutz aktuell, 4, 6–7.

Sozialpolitische Gestaltung durch die Kommunen – Mythos oder Realität? Soziale Welt, 365–378.
(gemeinsam mit Hans-Jürgen Hofmann)

1988

Die Entwicklung autonomen kindschaftsrechtlichen Denkens. Zentralblatt für Jugendrecht, 10–19.

Der Jugendwohlfahrtsausschuß. Neuwied/Darmstadt.

Pädagogische Arbeit in Jugendschutzstellen. Neuwied/Darmstadt.
(gemeinsam mit Erwin Jordan)

Jugendarbeitslosigkeit und Jugendkriminalität. Erkenntnisse, Befunde, praktischer Umgang. Neuwied/Darmstadt.
(gemeinsam mit Fritz Sack, Hans-Jörg Albrecht & Hans-Joachim Plewig)

Alleinerziehende im Recht. Soziale Praxis, 4.

Anmerkung zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 14.4.1987 – BvR 332/86. In Entscheidungssammlung zum Familienrecht (EzFamR) BGB § 1632 Nr. 3 (S. 31–35).

Rechtsansprüche auf Jugendhilfeleistungen. Neue Juristische Wochenschrift, 389–392.

Die Verhältnisse zwischen Sozialhilfeberechtigten, Sozialhilfeträgern und freien Trägern. Zeitschrift für Sozialhilfe und Sozialgesetzbuch, 225–239.

Zukunft der Sozialhilfe – Sozialpolitische Perspektiven nach 25 Jahren BSHG. Münster.
(Herausgeberschaft)

Mängellagen und die verschiedenen Defizite. In J. Münder (Hrsg.), Zukunft der Sozialhilfe – Sozialpolitische Perspektiven nach 25 Jahren BSHG (S. 56–64). Münster.

Kindschaftsrecht und Staatsintervention. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 196–200.

Anmerkung zum Beschluß des Bayerischen Obersten Landesgerichtes vom 24.11.1987 – BReg 1 Z 52/87. In Entscheidungssammlung zum Familienrecht (EzFamR) BGB § 1666 Nr. 2 (S. 7–10).

Zwischen Geld und Güte. Auf der Suche nach einem optimalen Ordnungsrahmen für soziale Dienste. Fragen und Perspektiven. In U. Fink (Hrsg.), Der neue Generationenvertrag. Die Zukunft der sozialen Dienste (S. 75–79). München/Zürich.

Frankfurter Kommentar zum Gesetz für Jugendwohlfahrt (4. Auflage). Weinheim/Basel. (gemeinsam mit Reinhard Frenz, Martin Grieser, Erwin Jordan, Dieter Kreft und Hubertus Lauer)

Aids-Test vor Aufnahme in Jugendhilfeeinrichtungen – rechtlich nicht zulässig. Zentralblatt für Jugendrecht, 455–457.

Aids und Kinder. Jugendhilfe- und sozialrechtliche Situation. Münster. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk)

Jugendhilferecht. In B. Baron von Maydell & F. Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (S. 987–1010). Neuwied.

Jugendwohlfahrtsausschuß. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 469–473.

Die Praxis der Hilfe zur Arbeit in Hessen. Ergebnisüberblick eines Forschungsprojektes. In C. Reis (Hrsg.), Die „Hilfe zur Arbeit“ im Spannungsfeld von Sozialhilfe und lokalen Beschäftigungsinitiativen (S. 115–130). Frankfurt am Main. (gemeinsam mit Helmut Dieckmann und Wulf Popp)

In D. Kreft & I. Mielenz (Hrsg.), Wörterbuch Soziale Arbeit (3. Auflage). Weinheim/Basel. Zu den Stichwörtern: Eherecht, Elterliche Sorge/Elternrecht, Familiengericht, Familienrecht, Jugendhilfrechtsreform, Jugendwohlfahrtsausschuß, Jugendwohlfahrtsgesetz, Kindergeld, Kinderrecht, Nichteheleiche Kinder, Nichteheleiche Lebensgemeinschaft, Recht auf Erziehung, Schuldnerberatung, Unterhaltsrecht.

1989

Schuldnerberatung in der sozialen Arbeit. Münster. (gemeinsam mit Guntram Höfker, Roger Kuntz und Jürgen Mesterath)

Anmerkung zum Beschluß des Bayerischen Obersten Landesgerichts vom 27.5.1988 – BReg 1 aZ 12188. In Entscheidungen zum Familienrecht (EzFamR) BGB § 1666 Nr. 4 (S. 1–13).

Bundessozialhilfegesetz Lehr- und Praxiskommentar (2. Auflage). Baden-Baden. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk, Albrecht Brühl, Wolfgang Conrads, Albert Hofmann, Utz Krahmer, Falk Roscher, Dietrich Schoch und Günther Stahlmann)

Der Referentenentwurf 1988 für ein Jugendhilfegesetz. Neue Praxis, 1–11.

Anmerkung zum Beschluß des Bundesverfassungsgerichts vom 12.10.1988 – 1 BvR 818188. In Entscheidungssammlung zum Familienrecht (EzFamR) GG Art. 6 Nr. 5 (S. 1–20). Neuwied.

Hilfe zur Erziehung nach dem JWG. Rechtsfragen aus den Rechtsbeziehungen zwischen den Beteiligten. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 1–20.

Erziehungshilfen und Recht. In J. Blandow & J. Faltermeier (Hrsg.), Erziehungshilfen in der Bundesrepublik Deutschland (S. 20–36). Frankfurt am Main.

Anmerkung zum Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 31.1.1989 – 1 BvL 17187. In Entscheidungen zum Familienrecht (EzFamR) BGB § 1598 Nr. 1 (S. 1–22). Neuwied.

Aids und Jugendhilfe. Münster.

Aids und Jugendhilfe – zu einigen wichtigen Rechtsfragen. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 332–337.

Das Recht auf Kenntnis der eigenen Abstammung. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 456–463.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen sozialer ehrenamtlicher Arbeit unter besonderer Berücksichtigung haftungs-, sozial- und steuerrechtlicher Aspekte. In Arbeitskreis der Gesellschaft für sozialen Fortschritt (Hrsg.), Ehrenamtliche soziale Dienstleistung (S. 265–284). Stuttgart.

1990

Ausbildungsplatzsituation; Mädchen in der Jugendhilfe; HIV-Antikörpertests; Erziehungskonferenzen. In J. Münder, G. Trauernicht & D. Bittscheidt-Peters (Hrsg.), Praxismaterialien für die Jugendhilfe und Sozialarbeit. Neuwied.

Familie und Recht, 57–58.
Buchbesprechung: Handbuch der Familien- und Jugendforschung.

Soziale Arbeit und Recht (3. Auflage). Weinheim/Basel.
(herausgegeben gemeinsam mit Dieter Kreft u.a.)

Gesellschaft, Recht, soziale Arbeit. In D. Kreft & J. Münder u.a. (Hrsg.), Soziale Arbeit und Recht (S. 13–32). Weinheim/Basel.

Subsidiarität heute. Münster.
(herausgegeben gemeinsam mit Dieter Kreft)

Neue Subsidiarität: Ausgangslagen und Perspektiven. In J. Münder & D. Kreft (Hrsg.), Subsidiarität heute (S. 72–79). Münster.

Das Jugendwohlfahrtsgesetz vor 1922, „in Kraft getreten“ 1953. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 43–53.

Schuldnerberatung und soziale Arbeit. Archiv für Wissenschaft und Praxis der sozialen Arbeit, 134–153.
(gemeinsam mit Guntram Höfker)

Rechtsfragen zu Aids und Jugendhilfe. In C. Prittwitz (Hrsg.), Aids, Recht und Gesundheitspolitik (S. 285–311). Berlin.

Anmerkung zum Beschluß des Bundesgerichtshofes vom 6.12.1998 IV b ZB 66/88. In Entscheidungssammlung zum Familienrecht (EzFamR) BGB § 1671 Nr. 5 (S. 1–8). Neuwied.

Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz. Soziale Arbeit, 206–213.

Das Kinder- und Jugendhilfegesetz der BRD. Jugendhilfe (Berlin/DDR), 177–191.

Perspektiven der Jugendhilfe in der BRD und der DDR. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 241–245.

Perspektiven der Jugendhilfe in Deutschland. Soziale Praxis, 8, 60–80.

Unterschied zwischen zivilrechtlichem Unterhaltsanspruch und sozialhilferechtlichen Regelungen. Neue Juristische Wochenschrift, 2031–2037.

Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz. Neue Praxis, 341–354.

Das Verhältnis Minderjähriger – Eltern – Jugendhilfe. Zentralblatt für Jugendrecht, 448–493.

Beratung, Betreuung, Erziehung und Recht. Handbuch für Lehre und Praxis. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut des SOS-Kinderdorf e.V. Münster.

Kinderschutz; Extremistische Strömungen – Konsequenzen für Jugendhilfe und Jugendpolitik. In J. Mündler, G. Trauernicht & D. Bittscheidt-Peters (Hrsg.), Praxismaterialien für die Jugendhilfe und Sozialarbeit. Neuwied.

Praxismaterialien für die Jugendhilfe und Sozialarbeit. Neuwied.
(herausgegeben gemeinsam mit Gitta Trauernicht und Dorothee Bittscheidt-Peters)

1991

Bundessozialhilfegesetz Lehr- und Praxiskommentar (3. Auflage). Baden-Baden.
(gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk, Albrecht Brühl, Wolfgang Conradis, Albert Hofmann, Utz Krahmer, Falk Roscher und Dietrich Schoch)

Was bringt das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz? In Institut für soziale und kulturelle Arbeit (Hrsg.), Das neue Kinder- und Jugendhilfegesetz (S. 21–41). Nürnberg.

Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum Kinder- und Jugendhilfegesetz (1. Auflage). Münster.
(gemeinsam mit Dieter Greese, Erwin Jordan, Dieter Kreft, Thomas Lakies, Hubertus Lauer, Roland Proksch und Klaus Schäfer)

Familiale Formen des Zusammenlebens von Erwachsenen und Kindern. In Evangelische Akademie Bad Boll (Hrsg.), Kinder im Recht von morgen. Protokolldienst 28/90 (S. 4–18).

Das neue Jugendhilferecht. Soziale Praxis, 10.

Heutiges Jugendhilferecht zwischen Sozialpädagogik, Sozialleistung und Ordnungstätigkeit. Jugendhilfe, 146–152.

Öffentliche Träger – freie Träger – Selbsthilfegruppen: Neuordnung des Verhältnisses. In Evangelischer Erziehungsverband (Hrsg.), Jugendhilfe im vereinten Deutschland (S. 20–30). Hannover.

Ansprüche auf Leistungen im Jugendhilferecht. Zentralblatt für Jugendrecht, 285–292.

Zum Verhältnis zwischen Trägern sozialer Einrichtungen und Selbsthilfeprojekten. In Sozialpädagogisches Institut des SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Jung hilft Alt, Alt hilft Jung (S. 8–14). München.

Umsetzungsprobleme am Bereich der Tagespflege (§§ 23 und 44 KJHG). Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 252–254.
(gemeinsam mit Thomas Lakies)

Beratung, Betreuung, Erziehung und Recht (2. Auflage). Münster.

Jugendgerichtshilfe als sozialpädagogische Tätigkeit (Teil 1). Jugendhilfe, 340–349.
Vorschläge zur Fortentwicklung des Sozialhilferechts. Grundsätze – Hilfe zum Lebensunterhalt. Baden-Baden.
(gemeinsam mit Karl-Jürgen Bieback, Ulrich-Arthur Birk, Wolfgang Conradis, Maximilian Fuchs, Albert Hofmann, Gerhard Igl, Dietrich Schoch, Bernd Schulte und Peter Trenk-Hinterberger)

Jugendgerichtshilfe als sozialpädagogische Tätigkeit. Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (DVJJ-Journal), 329–335.

„Quo vadis Jugendhilfe“. Nürnberg.
(herausgegeben gemeinsam mit Dieter Kreft)

Der Schutz des Pflegekindes. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 428–443.
(gemeinsam mit Thomas Lakies)

1992

Jugendgerichtshilfe als sozialpädagogische Tätigkeit (Teil 2). Jugendhilfe, 2–6.

Vorschläge zur Fortentwicklung des Sozialhilferechts. Grundsätze – Hilfe zum Lebensunterhalt. Baden-Baden.

Familiale Formen des Zusammenlebens von Erwachsenen und Kindern. Zentralblatt für Jugendrecht, 231–236.

Vom vorgegebenen gesetzlichen Leitbild zur autonomen Gestaltung bei nichtehelicher Kindschaft. Familie und Recht, 191–200.

Szenenahe Übernachtungsangebote und Elternbenachrichtigung. Informationen, Standpunkte, Empfehlungen. Jugendhilfe des Amtes für Jugend Hamburg, 13.

Die Sozialhilfe reformieren. Soziale Sicherheit, 164–166.

Soziale Grundsicherung und Weiterentwicklung der Sozialhilfe. Berlin.

1993

Drogen in Einrichtungen der Jugendhilfe – Rechtliche Aspekte. Bielefeld.

Familien- und Jugendrecht. Band 1: Familienrecht (3. Auflage). Weinheim/Basel.

Familien- und Jugendrecht. Band 2: Jugendhilferecht (3. Auflage). Weinheim/Basel.

Jugendhilfe und Justiz. Die Notwendigkeit neuer Perspektiven. Jugendhilfe, 146–157.

Zwischen Abhängigkeit, Kooperation und Autonomie. In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), Kongreß – Jugendhilfe und Justiz (S. 49–66). Münster.

Verwaltungsrechtliche Aspekte der Überleitung von (Unterhalts-)Ansprüchen in der Sozialhilfe. Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 1031–1036.

Umsetzungsprobleme des neuen Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 388–399.

Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG (2. Auflage). Münster.
(gemeinsam mit Dieter Greese, Erwin Jordan, Dieter Kreft, Thomas Lakies, Hubertus Lauer, Roland Proksch und Klaus Schäfer)

1994

Zum Übergang von Unterhaltsansprüchen im Sozialhilferecht. Neue Juristische Wochenschrift, 494–497.

Schuldnerberatung in der sozialen Arbeit (3., überarbeitete Auflage). Münster.
(gemeinsam mit Guntram Höfker, Roger Kuntz und Jürgen Mesterath)

Alleinerziehende im Recht. Ein Praxis-Ratgeber. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut des SOS-Kinderdorf e.V. Münster.

Drogen in der Jugendhilfe – rechtliche Aspekte. In J. Mündler & G. Trauernicht (Hrsg.), Praxismaterialien für die Jugendhilfe und Sozialarbeit (Nr. 11, Gliederungspunkt 8.2). Neuwied.

Künftige Aufgaben freier Träger zwischen gesetzlichem Auftrag und freiwilligen Leistungen (§§ 16, 17 und 28 KJHG). In Jugendamt Berlin-Hellersdorf/SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Lebenslagen in der Nach-Wende-Zeit (S. 65–81). Berlin.

Bundessozialhilfegesetz. Lehr- und Praxiskommentar (4. Auflage). Baden-Baden. (gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk, Albrecht Brühl, Wolfgang Conradis, Albert Hofmann, Utz Krahmer, Falk Roscher und Dietrich Schoch)

Soziale Arbeit und Recht. Eine Einführung in das Recht für Sozialarbeiter/Sozialpädagogen (4. Auflage). Weinheim/Basel. (herausgegeben gemeinsam mit Dieter Kreft u.a.)

Die Übernahme sozialstaatlicher Aufgaben durch freie Träger – eine Falle für die freien Träger? Berlin.

Probleme des Sorgerechts bei psychisch kranken und geistig behinderten Eltern. Rechtstatachliche Untersuchungen. Herausgegeben vom Bundesministerium der Justiz. Bonn.

1995

Jugendhilfe, 122–123.
Besprechung: Der allgemeine Sozialdienst.

Die maßgeblichen gesetzlichen Stellwerke für Jugendhilfe als Dienstleistung. Jugendhilfe, 212–217.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in der Jugendhilfe – Realität oder Phrase. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 275–278.

Drogen in Einrichtungen der Jugendhilfe – rechtliche Aspekte (2. Auflage). Bielefeld.

Probleme des Sorgerechts bei psychisch kranken und geistig behinderten Eltern – exemplarisch für den Kinderschutz bei Kindeswohlgefährdung. Familie und Recht, 89–98.

Erziehungsberatung im Spannungsfeld – Das KJHG und die Aufgaben der freien Träger. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Erziehungsberatung zwischen innovativem Anspruch und finanziellem Engpaß (S. 71–101). München.

Erziehungsberatung im Spannungsfeld, das KJHG und die Aufgaben freier Träger. Neue Praxis, 359–372.

Rechtliche Rahmenbedingungen der Jugend- und Sozialhilfe und kommunale Gestaltungsmöglichkeiten. Jugendhilfe, 342–347.

Die Zukunft des Familienlastenausgleichs. In K. Lücker-Alemann (Hrsg.), Familienförderung oder -ausbeutung (S. 20–28). Münster.

Zur Gewährungspraxis einmaliger Leistungen für Bekleidung – eine empirische Bestandaufnahme. Informationen zum Arbeitslosenrecht und Sozialhilferecht, 195–200. (gemeinsam mit Albert Hofmann)

1996

Einführung in das Kinder- und Jugendhilferecht. Münster.

Von der Fürsorge zur Dienstleistung. In Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Hilfeplanung konkret (S. 7–18). Frankfurt am Main.

Mut zur Veränderung. Festschrift für Dieter Kreft zum 60. Geburtstag. Münster. (herausgegeben gemeinsam mit Erwin Jordan)

Qualitätsstandards bei Sozialleistungen. In J. Münder & E. Jordan (Hrsg.), Mut zur Veränderung. Festschrift für Dieter Kreft zum 60. Geburtstag (S. 214–224). Münster.

Jugendhilferecht. In B. Baron von Maydell & F. Ruland (Hrsg.), Sozialrechtshandbuch (2. Auflage) (S. 1221–1255). Neuwied.

Rechtliche Vorgaben für die Erarbeitung von Qualitätsstandards bei Sozialleistungen. In Hamburger Landesstelle gegen die Suchtgefahren e.V. (Hrsg.), Qualitätssicherung in der ambulanten Suchtkrankenhilfe (S. 31–49). Hamburg.

Verbände der freien Wohlfahrtspflege – ein strittiger Begriff. Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge, 350–354.

Wahrnehmung sozialstaatlicher Aufgaben durch gemeinnützige Träger. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (RsDE), 34, 1–41.

In D. Kreft & I. Mielenz (Hrsg.), Wörterbuch Soziale Arbeit (4. Auflage). Weinheim/Basel. Zu den Stichwörtern: Eherecht, Elterliche Sorge/Elternrecht, Familiengericht, Familienrecht, Jugendhilfeausschuss, Jugendhilferechtsreform, Kinder- und Jugendhilfegesetz, Kindesrecht, Nichteheliche Kinder, Nichteheliche Lebensgemeinschaft, Recht auf Erziehung, Unterhaltsrecht.

Jahrbuch der Sozialen Arbeit 1997. Münster. (herausgegeben gemeinsam mit Ullrich Gintzel, Erwin Jordan, Dieter Kreft, Ingrid Mielenz, Reinhold Schone und Gitta Trauernicht)

1997

Jugendhilfe und Vormundschaftsgericht – Ende der Sozialpädagogik oder neuer Rahmen für neue Chancen. Forum Erziehungshilfe, 9–13.

Zwanzig Jahre Reform des Jugendhilferechts. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 30–34.

Finanzierung der Kindergärten in freier Trägerschaft. Jugendhilfe, 75–84.

Kinder in Not. Münster. (gemeinsam mit Reinhold Schone, Ullrich Gintzel, Erwin Jordan und Mareile Kalscheuer)

Zur gesetzlichen Deckelung der Pflegesätze. Zentralblatt für Jugendrecht, 100–108. (gemeinsam mit Peter Schruth)

Rechtliche Aspekte von Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeplänen. Münster.

Überblick über mögliche Finanzierungen der Dienste und Einrichtungen freier Träger. Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 8, 20–28.

Der Übergang von Unterhaltsansprüchen nach § 91 BSHG – Teil 1. Familie und Recht, 281–286.

Der Übergang von Unterhaltsansprüchen nach § 91 BSHG – Teil 2. Familie und Recht, 330–335.

Die öffentliche Finanzierung von Einrichtungen und Diensten der Drogen- und Suchtberatung freier Träger. Hamburg.

Sozialstandort Deutschland – eine Einführung. In J. Münder (Hrsg.), Sozialstandort Deutschland (S. 7–11). Frankfurt am Main.

Öffentliche Erziehung. In Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der Sozialen Arbeit (4. Auflage) (S. 637–638). Frankfurt am Main.

Rechtliche Aspekte von Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeplänen. Vierteljahresschrift für Sozialrecht, 343–367. (gemeinsam mit Susanne Becker)

Die geplante Reform des Kindschaftsrechts. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im SOS-Kinderdorf e.V. München.

Sozialstandort Deutschland. Frankfurt am Main.
(Herausgeberschaft)

Jahrbuch der Sozialen Arbeit 1998. Münster.
(herausgegeben gemeinsam mit Ullrich Gintzel, Erwin Jordan, Dieter Kreft, Ingrid Mielenz, Reinhold Schöne und Gitta Trauernicht)

1998

Sozialrechtliche Aspekte bei Trennung und Scheidung. Neue Juristische Wochenschrift, 5–12.

Das Wunsch- und Wahlrecht der Leistungsberechtigten in der Jugendhilfe. Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen, 38, 55–77.

Sozialrechtliche Aspekte bei Trennung und Scheidung. In Deutsches Anwaltsinstitut e.V. (Hrsg.), Brennpunkte des Sozialrechts 1997 (S. 1–28). Herne/Berlin.

Das neue Kindschaftsrecht. Kindschaftsrechtsreformgesetz, Beistandschaftsgesetz. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im SOS-Kinderdorf e.V. München.

Von der Subsidiarität über den Korporatismus zum Markt? Neue Praxis, 3–12.

Schlüsseldienst – Ratgeber zur Kinder- und Jugendhilfe. Stiftung Sozialpädagogisches Institut Berlin (SPI) – Fachschulen (Hrsg.). Berlin.
(gemeinsam mit Dieter Dick, Roswitha Huth, Thomas Lakies, Roland Proksch, Eckhard Schäfer, Klaus Schorner, Peter Schruth, Gerhold Strack und Klaus-Harald Straub)

Das neue Kindschafts- und Beistandsrecht – Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Jugendhilfe, 152–160.

Quantitative und qualitative Aspekte der Sicherung des Kindeswohls zwischen Jugendhilfe und Justiz. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 195–205.
(gemeinsam mit Barbara Mutke und Reinhold Schöne)

Rechtliche Aspekte von Jugendhilfeplanung und Jugendhilfeplänen. In E. Jordan & R. Schöne (Hrsg.), Handbuch Jugendhilfeplanung (S. 207–250). Münster.

Frankfurter Lehr- und Praxiskommentar zum KJHG/SGB VIII (3. Auflage). Münster.
(gemeinsam mit Erwin Jordan, Dieter Kreft, Thomas Lakies, Hubertus Lauer, Roland Proksch und Klaus Schäfer)

Kindeswohl zwischen Jugendämtern und Vormundschaftsgerichten. In J. Reichertz (Hrsg.), Die Wirklichkeit des Rechts (S. 144–160). Wiesbaden/Opladen.
(gemeinsam mit Manfred Heßler)

Die Reform des Kindschafts- und Beistandschaftsrechts und die Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. Neue Praxis, 335–349.

Familienrechtsreform 1998 – Die Reformgesetze im Überblick. In Deutsches Anwaltsinstitut e.V. (Hrsg.), Brennpunkte des Familienrechts 1998 (S. 1–52). Herne/Berlin.

Bundessozialhilfegesetz – Lehr- und Praxiskommentar (LPK-BSHG) (5. Auflage). Baden-Baden.
(gemeinsam mit Ulrich-Arthur Birk, Albrecht Brühl, Wolfgang Conradis, Albert Hofmann, Utz Krahmer, Falk Roscher und Dietrich Schoch)

Alleinerziehende im Recht. Ein Rechts- und Praxisratgeber (2., völlig neu bearbeitete Auflage). Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im SOS-Kinderdorf e.V. Münster.

Jahrbuch der Sozialen Arbeit 1999. Münster.
(herausgegeben gemeinsam mit Ullrich Gintzel, Erwin Jordan, Dieter Kreft, Ingrid Mielenz, Reinhold Schöne und Gitta Trauernicht)

Im Sinne des Kindes oder im Sinne der Eltern. SOS-Dialog 1998, 22–28.

1999

Sicherung des Kindeswohls zwischen Jugendhilfe und Justiz – Anforderungen und Perspektiven. In M. Hof & G. Lübke-Wolff (Hrsg.), Wirkungsforschung zum Recht I. Wirkungen und Erfolgsbedingungen von Gesetzen (S. 439–457). Baden-Baden.
(gemeinsam mit Reinhold Schöne)

Familien- und Jugendhilferecht. Band 1: Familienrecht (4., völlig überarbeitete Auflage). Kriftel.

Schuldnerberatung in der sozialen Arbeit (4., völlig überarbeitete Auflage). Münster.
(gemeinsam mit Guntram Höfker, Roger Kuntz, Klaus Müller und Peter Schruth)

Finanzierungssystem der Kindertagesbetreuung in Hamburg. Hamburg.

ESF-Förderung und deutsches Recht. BBJ Consult Info, 6.

Der Jugendhilfeausschuss. Münster.
(gemeinsam mit Peter Ottenberg)

Jahrbuch der Sozialen Arbeit 2000. Münster.
(herausgegeben gemeinsam mit Ullrich Gintzel, Erwin Jordan, Dieter Kreft, Ingrid Mielenz, Reinhold Schöne und Gitta Trauernicht)

2000

Die Wirkung wichtiger Gerichtsentscheidungen für das Familienrecht im letzten Jahrhundert. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 40–52.

Das KJHG-kommentieren – Freud und Leid eines Kommentators. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 103–105.

10 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz: Renovierungs-, Modernisierungs-, Reformbedarf. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 123–132.

Jugendhilfe und Elternverantwortung – eine schwierige Balance. Zentralblatt für Jugendrecht, 81–85.

Strukturwandel in Deutschland durch Europa – und die Folgen. In Verein zur Förderung kultureller und beruflicher Bildung von Jugendlichen und jungen Erwachsenen (BBJ e.V.) (Hrsg.), Strukturwandel und seine Folgen für den sozialen Sektor. BBJ Consult Materialien 12 (S. 19–24). Berlin.

Familien- und Jugendhilferecht. Band 2: Kinder- und Jugendhilferecht (4. Auflage). Kriftel.

Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz. Münster.
(gemeinsam mit Barbara Mutke und Reinhold Schöne)

2001

Für wen gilt das Kinder- und Jugendhilferecht? Zur Rechtstellung von Ausländern im Kinder- und Jugendhilferecht. Jugendhilfe, 29–36.

Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe – Rechtsansprüche für Bürger? Jugendhilfe, 86–93.

Rechtliche Aspekte der Sozialraumorientierung. EREV-Schriftenreihe, 1, 90–96.

Vorrang und Nachrang zwischen Leistungen der Jugendhilfe und der Sozialhilfe – § 10 Abs. 2 SGB VIII. Zentralblatt für Jugendrecht, 121–125.

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) und des SOS-Kinderdorf e.V. Herausgegeben vom Sozialpädagogischen Institut im SOS-Kinderdorf e.V. Außer der Reihe, Materialien 1. München.

Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht. Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. Dokumentation 1 der SPI-Schriftenreihe (S. 6–124). München.

Bürokratie oder rechtsstaatliche Garantie. Zum Verfahrensrecht im Kinder- und Jugendhilferecht. Jugendhilfe, 136–144.

Der sozialhilferechtliche Übergang von Ansprüchen gegen zivilrechtlich Unterhaltspflichtige. Neue Juristische Wochenschrift, 2201–2210.

Wer erbringt wem gegenüber Leistungen? Zum sozialrechtlichen Dreiecksverhältnis im Kinder- und Jugendhilferecht. Jugendhilfe, 196–206.

Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG). In H.-U. Otto & H. Thiersch (Hrsg.), Handbuch Sozialarbeit Sozialpädagogik (2. Auflage) (S. 1001–1020). Kriftel.

Kindeswohl zwischen Jugendhilfe und Justiz – Ergebnisse eines Forschungsprojektes. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle, Autorenband 5 der SPI-Schriftenreihe (S. 90–141). München. (gemeinsam mit Barbara Mutke)

Wer zahlt schafft an? – Zur Finanzierung im Kinder- und Jugendhilferecht. Jugendhilfe, 247–256.

Müssen die Bürger bezahlen? Zur Kostenbeteiligung im Kinder- und Jugendhilferecht. Jugendhilfe, 308–315.

Rechtsfolgen bei Verletzung professioneller Standards. Zentralblatt für Jugendrecht, 401–407.

Sozialraumorientierung – mehr als eine Modebewegung. SOS-Dialog 2001, 48–49.

2002

Einführung in das Kinder- und Jugendhilfegesetz (3. Auflage). Münster. (gemeinsam mit Britta Tammen)

Zur Rechtsqualität von § 13 Abs. 1 SGB VIII. Zentralblatt für Jugendrecht, 125–131. (gemeinsam mit Peter Schruth)

Rechtsfragen der Juniorenfirma. BBJ Consult Info, 68, 40–56.

Der 11. Kinder- und Jugendbericht. Recht der Jugend und des Bildungswesens, 113–119.

Finanzierungsstrategien in der Kinder- und Jugendhilfe. In Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hrsg.), Band 1: Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe (S. 105–162). München.

Neue Zeitschrift für Verwaltungsrecht, 839.
Besprechung: Rechtsanspruch auf Besuch eines Kindergartenplatzes.

Erzieherischer Bedarf. In Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit (5. Auflage) (S. 279–280). Frankfurt am Main.

Öffentliche Erziehung. In Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.), Fachlexikon der sozialen Arbeit (5. Auflage) (S. 673–674). Frankfurt am Main.

Sozialraumorientierung aus rechtlicher Sicht. Zentralblatt für Jugendrecht, 416–422.

Sozialraumorientierung aus rechtlicher Sicht. In Institut für soziale Arbeit e.V. (Hrsg.), ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2002 (S. 43–58). Münster.

Das Gesetz über eine bedarfsorientierte Grundsicherung im Alter und bei Erwerbsminderung. Neue Juristische Wochenschrift, 3661–3665.

Jugendhilfe als soziale Dienstleistung – Anregungen zur Struktur und Organisation der Leistungserbringung. In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.), Jugendhilfe als soziale Dienstleistung – Chancen und Probleme des praktischen Handelns. Außer der Reihe, Materialien 2 (S. 6–17). München.

2003

Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe (4. Auflage). Weinheim/Berlin/Basel.
(gemeinsam mit Jochem Baltz, Erwin Jordan, Dieter Kreft, Thomas Lakies, Roland Proksch, Klaus Schäfer, Britta Tammen und Thomas Trenczek)

Kinder- und Jugenddelinquenz im Spannungsfeld der Jugendhilfe – ein Forschungsprojekt. Theorie und Praxis der sozialen Arbeit, 3, 28–32; Forum Jugendhilfe, 2, 60–62; Sozialmagazin, 7+8, 88–91; Zentralblatt für Jugendrecht, 8+9, 334–336.

Gemeinnützigkeit und Gemeinschaftsrecht. BBJ Consult Info, 72.
(gemeinsam mit Arne von Boetticher)

Wettbewerbsverzerrungen im Kinder- und Jugendhilferecht im Lichte des Europäischen Wettbewerbsrechts. Berlin.
(gemeinsam mit Arne von Boetticher)

Verhältnis zwischen Hilfen nach dem SGB VIII und familiengerichtliche Maßnahmen nach § 1666 BGB. Familie Partnerschaft Recht, 280–285.

Die Stellung privat-gewerblicher Anbieter in der Jugendhilfe – Stand und Perspektiven. Blickpunkt Jugendhilfe, 34, 20–28.

Bundessozialhilfegesetz Lehr- und Praxiskommentar (mit einer Kommentierung zum Asylbewerberleistungsgesetz) (6. Auflage). Baden-Baden.
(gemeinsam mit Christian Armbrorst, Ulrich-Arthur Birk, Albrecht Brühl, Wolfgang Conrads, Albert Hofmann, Utz Krahmer, Falk Roscher und Dietrich Schoch)

Umgang der Jugendhilfe mit Kinderdelinquenz. Das Jugendamt, 8+9, 385–393.
(gemeinsam mit Gabriele Bindel-Kögel und Manfred Heßler)

Anmerkungen zu einem Beschluss des VerwG Bremen vom 31.7.02 und zu einem Beschluss des OVG Bremen vom 11.12.02. Zeitschrift für Jugendrecht, 342–346.

Vom institutionellen Umgang mit polizeilich gemeldeter Delinquenz von Kindern vor und nach Eintritt der Strafmündigkeit. Unsere Jugend, 9, 361–374.

Auswirkungen des europäischen Beihilfenrechts auf die Stellung gemeinnütziger Anbieter sozialer Dienstleistungen in Deutschland. Kirche & Recht, 1+2, 77–80; Jugendhilfe, 6, 318–322; Forum Jugendhilfe, 3, 63–65; Unsere Jugend, 12, 537–542; AFET Mitglieder-Rundbrief, 4, 8–12.
(jeweils mit Arne von Boetticher)

Die Stellung privat-gewerblicher Anbieter in der Jugendhilfe. In Institut für soziale Arbeit (Hrsg.), ISA-Jahrbuch zur Sozialen Arbeit 2003 (S. 108–123). Münster.

Sozialraumorientierung im rechtlichen Rahmen des SGB VIII und AG KJHG. In Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Sport Berlin (Hrsg.), Sozialraumorientierung in der Berliner Jugendhilfe (S. 25–34). Berlin.

Auswertung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII. Blickpunkt Jugendhilfe, 36, 21–23.
(gemeinsam mit Britta Tammen)

Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII – Eine Untersuchung von Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen. In Verein für Kommunalwissenschaften e.V. (Hrsg.), Die Vereinbarungen nach §§ 78 a ff. SGB VIII (S. 11–81). Berlin.
(gemeinsam mit Britta Tammen)

Kinder- und Jugendhilferecht. In B. Baron von Maydell & F. Ruland (Hrsg.), Sozialrechts-
handbuch (3. Auflage) (S. 1267–1294). Baden-Baden.

2004

Wer zahlt schafft an? Zur Finanzierung im Kinder- und Jugendhilferecht. In I. Wehrmann
(Hrsg.), Kindergärten und ihre Zukunft (S. 59–72). Weinheim.

Auswirkungen des europäischen Beihilfenrechts auf die Finanzierung der Leistungs-
erbringung im SGB VIII, SGB XI und im BSHG (Teil I). Zeitschrift für europäisches Sozial-
und Arbeitsrecht, 1, 15–23.
(gemeinsam mit Arne von Boetticher)

Auswirkungen des europäischen Beihilfenrechts auf die Finanzierung der Leistungserbrin-
gung im SGB VIII, SGB XI und im BSHG (Teil II und Schluss). Zeitschrift für europäisches
Sozial- und Arbeitsrecht, 2, 65–72.
(gemeinsam mit Arne von Boetticher)

Kinder- und Jugenddelinquenz im Spannungsfeld der Jugendhilfe – ein Forschungsprojekt.
Blickpunkt Jugendhilfe, 1, 25–28.

Forschungsprojekt „Fortentwicklung der Jugendhilfepraxis zum Kindschaftsrecht“.
Das Jugendamt, 1, 24–25.

Zentralblatt für Jugendrecht, 1, 39–40.
Besprechung: Trägerstrukturen in der Sozialen Arbeit.

Das europäische Beihilferecht. Sozialmagazin, 4, 59–62.

Kinderdelinquenz zwischen Jugendhilfe und Polizei. Münster.
(gemeinsam mit Gabriele Bindel-Kögel und Manfred Heßler)

Auswirkungen des Beihilferechts auf die Stellung gemeinnütziger Anbieter sozialer
Dienstleistungen in Deutschland – ein Forschungsergebnis. Europäische Zeitschrift
für Wirtschaftsrecht, 2, 36–38
(gemeinsam mit Arne von Boetticher)

Objektförderung als verbotene Beihilfe nach europäischem Recht. In U. Köbl & F. Brünner
(Hrsg.), Abschied von der Objektförderung? (S. 33–50). Baden-Baden.
(gemeinsam mit Arne von Boetticher)

Kinder- und Jugendhilferecht: eine sozialwissenschaftlich orientierte Darstellung
(5., überarbeitete Auflage). München.

Grundsicherung für Arbeitssuchende – SGB II. Lehr- und Praxiskommentar (1. Auflage).
Baden-Baden (in Druck).
(Herausgeberschaft)

Bundessozialhilfegesetz Lehr- und Praxiskommentar zum SGB XII (mit einer Kommentie-
rung zum Asylbewerberleistungsgesetz) (1. Auflage). Baden-Baden (in Druck).
(Herausgeberschaft)

Die Autoren, Gastherausgeberinnen und Gastherausgeber

Dr. phil. Reiner Balloff

Jahrgang 1944, Jurist und Diplompsychologe, wissenschaft-
licher Angestellter in der Abteilung Klinische Psychologie mit
Schwerpunkt Rechtspsychologie an der Freien Universität Ber-
lin. Arbeitsschwerpunkte: Gerichtsgutachten, Weiterbildung
in Jugendämtern, bei freien Trägern und Richterakademien zu
den Schwerpunkten Rechtspsychologie, Familienpsychologie
und Familienrechtspsychologie.

Dr. jur. Jürgen Borchert

Jahrgang 1949, Richter am Hessischen Landessozialgericht, lang-
jährige ehrenamtliche Tätigkeiten in den Bereichen Strafvoll-
zug, Jugendwohngemeinschaften, psychische Rehabilitation.
Arbeitsschwerpunkte: Sozial- und Familienpolitik und deren
Rechtsbereiche.

Prof. Dr. jur. Albrecht Brühl

Jahrgang 1943, Professor an der Fachhochschule Darmstadt.
Arbeitsschwerpunkt: Sozialrechtsberatung.

Prof. Dr. jur. Peter Derleder

Jahrgang 1940, Professor für Bürgerliches Recht, Zivilprozess-
recht, Wirtschafts- und Arbeitsrecht an der Universität Bremen,
im zweiten Hauptamt Richter am Oberlandesgericht. Arbeits-
schwerpunkte: Verbraucherrecht, Mietrecht, Bankvertragsrecht,
Familienrecht.

Prof. Dr. jur. Dr. h.c. Eberhard Eichenhofer

Jahrgang 1950, Professor für Bürgerliches Recht und Sozialrecht an der Universität Jena. Arbeitsschwerpunkte: deutsches, europäisches und internationales Sozialrecht, internationales Privatrecht sowie Arbeits- und Sozialrecht.

Prof. h.c. Otto Fichtner

Jahrgang 1929, Verwaltungsjurist, Präsident des Landesamtes für Soziales und Versorgung Brandenburg i. R., Honorarprofessor der Universität Bremen. Arbeitsschwerpunkt: Sozialrecht in der ganzen Handlungsbreite.

Prof. h.c. Dr. jur. Hagen Hof

Jahrgang 1947, Referent der VolkswagenStiftung, Abteilung Geistes- und Gesellschaftswissenschaften, Hannover, Honorarprofessor der Universität Lüneburg. Arbeitsschwerpunkte: Rechtsgeschichte, Stiftungsrecht, Wechselbeziehungen zwischen Recht und Verhalten, Wirkungsforschung zum Recht, Methodenlehre des Rechtes, Umweltforschung.

Dr. phil. habil. Erwin Jordan

Jahrgang 1946, Akademischer Oberrat an der Universität Münster, Vorsitzender des Instituts für soziale Arbeit e.V. Arbeitsschwerpunkt: Kinder- und Jugendhilfe.

Prof. h.c. Dieter Kreft

Jahrgang 1936, Staatssekretär a. D., freiberuflicher Fach- und Organisationsberater in Nürnberg, Honorarprofessor der Fachhochschule Nordostniedersachsen in Lüneburg. Arbeitsschwerpunkte: Kinder- und Jugendhilfe, Sozialmanagement, Verwaltungsmodernisierung, Planung.

Dr. jur. Hans-Jürgen Kretschmer

Jahrgang 1955, Richter am Bundessozialgericht in Kassel, Erster Senat, mit Zuständigkeit für das Krankenversicherungsrecht. Arbeitsschwerpunkte: Krankenversicherungs- und Kassenarztrecht.

Ingrid Mielenz

Jahrgang 1945, Berufsmäßige Stadträtin für Jugend, Familie und Soziales in Nürnberg, Vorsitzende des Bundesjugendkuratoriums. Arbeitsschwerpunkt: Soziale Arbeit in den Bereichen Kinder- und Jugend-, Familien-, Alten- und Sozialhilfe.

Prof. Dr. phil. C. Wolfgang Müller

Jahrgang 1928, Professor em. für Erziehungswissenschaft und Sozialpädagogik an der Technischen Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkt: Soziale Arbeit in der ganzen Handlungsbreite ihrer Methoden und deren Geschichte.

Prof. Dr. rer. soc. Richard Münchmeier

Jahrgang 1944, Professor für Sozialpädagogik an der Freien Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Geschichte der Sozialen Arbeit sowie Kinder-, Jugend- und Familienhilfe in der ganzen Handlungsbreite.

Reiner Pröhl

Jahrgang 1953, wissenschaftlicher Mitarbeiter im Referat Jugend, Familie und Soziales der Stadt Nürnberg (Grundsatzfragen, Planung, Koordination), Vorsitzender der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe. Arbeitsschwerpunkte: Bildung, Kinder- und Jugendhilfe.

Prof. Dr. rer. soc. Thomas Rauschenbach

Jahrgang 1952, Direktor des Deutschen Jugendinstitutes e.V., Professor für Sozialpädagogik an der Universität Dortmund (beurlaubt). Arbeitsschwerpunkte: Kinder- und Jugendhilfe, Wohlfahrtsverbände, Ehrenamt, Ausbildung und Arbeitsmarkt für soziale Berufe.

Prof. Dr. jur. Ingo Richter

Jahrgang 1938, Honorarprofessor der Universität Tübingen. Arbeitsschwerpunkte: Rechtsfragen der Erziehung, der Bildung und des Sozialwesens.

Professor Dr. theol. Dr. theol. habil. Hanjo Sauer

Jahrgang 1944, Professor für Fundamentaltheologie an der Katholisch-Theologischen Privatuniversität Linz, seit 1996 Vorsitzender des Verwaltungsrates des deutschen SOS-Kinderdorfsvereins. Arbeitsschwerpunkte: Zweites Vatikanisches Konzil, Offenbarungsdiskurs der Neuzeit.

Prof. Dr. phil. Peter Schruth

Jahrgang 1952, Diplomsozialpädagoge und Jurist, Professor für Jugendhilfe- und Sozialrecht an der Hochschule Magdeburg-Stendal (FH), Fachbereich Sozial- und Gesundheitswesen. Arbeitsschwerpunkte: Jugendhilfe- und Sozialhilfrecht, Schuldnerberatung.

Dr. jur. Bernd Schulte

Jahrgang 1946, Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für Ausländisches und Internationales Sozialrecht in München. Arbeitsschwerpunkte: Internationales Sozialrecht, Europäisches Sozialrecht, Sozialrechtsvergleichung, Sozial- und Verfassungsrecht.

Prof. Dr. paed. Bernd Seidenstücker

Jahrgang 1944, Professor für (Sozial)pädagogik an der Fachhochschule Darmstadt und Privatdozent an der Technischen Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Soziale Arbeit in der DDR sowie Kinder- und Jugendhilfe in der ganzen Handlungsbreite.

Prof. Dr. jur. Bernd-Rüdiger Sonnen

Jahrgang 1940, Professor für Strafrecht und Schwerpunkt Kriminalität im Fachbereich Rechtswissenschaft, Institut für Kriminalwissenschaften, an der Universität Hamburg, seit 1997 Vorsitzender der Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfe (DVJJ). Arbeitsschwerpunkte: Strafrecht, Grenzbereiche zwischen Strafrecht und Kriminologie, Jugendstrafrecht und Kriminalpolitik.

Dr. phil. Volker Then

Jahrgang 1937, Pädagoge und Theologe, von 1988 bis 2002 Geschäftsführer Fachbereich Pädagogik und Mitglied im Vorstand, seit Ende 2002 Mitglied im Verwaltungsrat des SOS-Kinderdorf e.V.

Dr. phil. Gitta Trauernicht

Jahrgang 1951, Ministerin für Soziales, Gesundheit und Verbraucherschutz des Landes Schleswig-Holstein. Arbeitsschwerpunkte: Sozialpolitik und Soziale Arbeit in der ganzen Handlungsbreite.

Prof. Dr. jur. Peter Trenk-Hinterberger

Jahrgang 1943, Professor an der Otto-Friedrich-Universität Bamberg, Fakultät Sozial- und Wirtschaftswissenschaften. Arbeitsschwerpunkte: Arbeits- und Sozialrecht, Sozialrechtsgeschichte und Sozialsubventionen.

Prof. Dr. jur. Dr. h.c. Reinhard Wiesner

Jahrgang 1945, Ministerialrat im Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend in Bonn, Honorarprofessor der Freien Universität Berlin. Arbeitsschwerpunkte: Familien-, Kinder- und Jugendrecht in der ganzen Handlungsbreite.

Prof. Siegfried Willutzki

Jahrgang 1933, Direktor des Amtsgerichts a. D., Mitbegründer und Ehrenvorsitzender des Deutschen Familiengerichtstages, Herausgeber und Chefredakteur der Zeitschrift „Kindschaftsrechtliche Praxis“, Honorarprofessor der Universität Chemnitz. Arbeitsschwerpunkte: Kindschafts- und Familienrecht in der ganzen Handlungsbreite.

Das Sozialpädagogische Institut (SPI) gehört zum Geschäftsbereich Personal & Pädagogik des SOS-Kinderdorfvereins und ist sozialwissenschaftlich und beratend tätig. Zu seinen Arbeitsschwerpunkten zählen Fachpublikationen, Fachveranstaltungen, praxisbegleitende Forschungsprojekte und Projekte zur Strategischen Vereinsentwicklung. Eine Aufgabe des Institutes ist es, die Praxis der SOS-Einrichtungen im Kontext aktueller jugendhilfe- und sozialpolitischer Entwicklungen zur Diskussion zu stellen.

SPI-Publikationen

Zu unseren Publikationen gehören das Fachmagazin „SOS-Dialog“, die „SPI-Schriftenreihe“ und die Materialienbände „Außer der Reihe“. In unregelmäßigen Abständen initiieren wir Buchprojekte und geben sie in Zusammenarbeit mit renommierten Verlagen heraus. Über unsere Veröffentlichungen informieren Sie unser Publikationsprospekt beziehungsweise unsere Internetseiten (www.sos-kinderdorf.de/spi).

Das Fachmagazin „SOS-Dialog“ erscheint jährlich. In jedem Heft wird unter der Rubrik „Forum“ ein thematischer Schwerpunkt behandelt. In weiteren Rubriken finden Sie Beiträge zu aktuellen Themen und Fragen der Jugendhilfe sowie praxisbezogene Beiträge aus der Arbeit von SOS-Einrichtungen. SOS-Dialog wird derzeit kostenfrei abgegeben. Wir nehmen Sie gerne in unseren Verteiler auf.

In der SPI-Schriftenreihe geben wir jährlich etwa zwei Bände heraus. Wir unterscheiden dabei:

- Autorenbände, in denen Autorinnen und Autoren zu einem aktuellen Thema Position beziehen,
- Praxisbände, in denen wir Themen aus der Praxis von SOS-Einrichtungen aufgreifen,
- Dokumentationen von Fachtagungen, sofern das Tagungsthema für die breite Fachöffentlichkeit von Interesse ist.

Diese Publikationen sind nicht im Buchhandel erhältlich. Für alle ab 2002 erscheinenden oder neu aufgelegten Bände der SPI-Schriftenreihe erbitten wir eine Beteiligung an den Herstellungskosten in Höhe von 3,50 € zuzüglich Versandkosten.

Wenn Sie sich in den Verteiler der SPI-Schriftenreihe aufnehmen lassen, senden wir Ihnen die Bände jeweils automatisch zu.

Fachmagazin SOS-Dialog

Elternarbeit, Heft 1993
Ausbilden statt Ausgrenzen, Heft 1995
Perspektiven von Beratung, Heft 1996
Jungenarbeit, Heft 1998
Kinderarmut in Deutschland, Heft 1999
Hilfeplanung, Heft 2000
Jung und chancenlos?, Heft 2001
Selbstbestimmt leben! Aber wie?, Heft 2002
Mütter stärken, Heft 2003
Zwischen Aufbruch und Anpassung, Heft 2005

SPI-Schriftenreihe

Autorenbände

„Qualitätsmanagement in der Jugendhilfe.
Erfahrungen und Positionen zur Qualitätsdebatte“
Mit Beiträgen von Norbert Struck; Klaus Münstermann;
Elfriede Seus-Seberich
Autorenband 1, 1999, Eigenverlag

Ulrich Bürger

„Erziehungshilfen im Umbruch.
Entwicklungserfordernisse und Entwicklungsbedingungen
im Feld der Hilfen zur Erziehung“
Autorenband 2, 1999, Eigenverlag

Heiner Keupp

„Eine Gesellschaft der Ichlinge?
Zum bürgerschaftlichen Engagement von Heranwachsenden“
Autorenband 3, 2000, Eigenverlag

„Heimerziehung aus Kindersicht“

Mit Beiträgen von Klaus Wolf; Wolfgang Graßl, Reiner Romer,
Gabriele Vierzigmann; Norbert Wieland
Autorenband 4, 2000, Eigenverlag (vergriffen)

„Jugendämter zwischen Hilfe und Kontrolle“

Mit Beiträgen von Dieter Greese; Ludwig Salgo; Thomas Mörs-
berger; Reinhold Schone; Johannes Münster, Barbara Mutke
Autorenband 5, 2001, Eigenverlag

„Migrantenkinder in der Jugendhilfe“

Mit Beiträgen von Franz Hamburger; Ursula Boos-Nünning,
Yasemin Karakaşoğlu; Christel Sperlich; Kristin Teuber; Karin
Haubrich, Kerstin Frank
Autorenband 6, 2002, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

„Die Gesellschaft umbauen. Perspektiven bürgerschaftlichen
Engagements“

Gastherausgeber Gerd Mutz. Mit Beiträgen von Warnfried
Dettling; Rupert Graf Strachwitz; Gerd Mutz; Heiner Keupp;
Susanne Korfmacher, Gerd Mutz; Susanne Korfmacher, Gina
Roberts; Robert J. Schout
Autorenband 7, 2003, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

Praxisbände

„Alles unter einem Dach“

Einblicke in das SOS-Mütterzentrum Salzgitter
Mit Beiträgen von Gabriele Vierzigmann; Hannelore Weskamp
Praxisband 1, 2000, Eigenverlag

„Zurück zu den Eltern?“

Erfahrungen mit systemischer Familienarbeit in Haus Leucht-
turm, einer heilpädagogischen Kinderwohngruppe mit Sozial-
therapie, SOS-Kinderdorf Ammersee
Mit Beiträgen von Kathrin Taube, Gabriele Vierzigmann;
Kathrin Taube; Manfred Spindler
Praxisband 2, 2000, Eigenverlag

„Erziehen lernen“

Die Teilzeitausbildung zur Jugend- und Heimerzieherin an
der Fachschule der Sophienpflege in Tübingen
Mit Beiträgen von Rudolf Günther, Bernd A. Ruoff; Bernd
A. Ruoff, Barbara Gollwitzer; Doris Kraux; Kordula Briemle;
Eckhard Thiel; Karin Schäfer
Praxisband 3, 2002, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

Dokumentationen

„Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand“

Rechtliche und sozialpädagogische Bewertungen zu einem
Reformprojekt in der Jugendhilfe.
Mit Beiträgen von Johannes Münster; Wolfgang Hinte;
Hubertus Schröer; Reinhard Wiesner; Burkhard Hintzsche;
Bernd Hemker; Peter Schmid
Dokumentation 1, 2001, Eigenverlag

„Qualitätsentwicklung und Qualitätswettbewerb in der station-
ären Entwicklungshilfe“

Mit Beiträgen von Reinhard Wiesner; Rainer Kröger; Karin
Böllert; Joachim Merchel; Karl-Heinz Struzyna; Brigitte Berauer,
Karin Mummmenthey; Rolf Lambach; Peter Hansbauer
Dokumentation 2, 2003, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

„Herkunftsfamilien in der Kinder- und Jugendhilfe – Perspek-
tiven für eine partnerschaftliche Zusammenarbeit“

Mit Beiträgen von Jürgen Blandow; Carsten Lehmann; Josef
Faltermeier; Klaus D. Müller; Reinhard Wiesner; Nanina Seifzig;
Wolfgang Graßl, Wilhelm Wellessen; Lothar Unzner; Silvia
Dunkel; Werner Schefold; Christian Schrapper
Dokumentation 3, 2004, Eigenverlag (Schutzgebühr 3,50 €)

Außer der Reihe

Johannes Münder

„Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht“
Rechtsgutachten im Auftrag von IGfH und SOS-Kinderdorf e.V.
Materialien 1, 2001, Eigenverlag (Schutzgebühr 2,50 €)

„Jugendhilfe als soziale Dienstleistung – Chancen und Probleme
praktischen Handelns“

Mit Beiträgen von Johannes Münder; Kristin Teuber; Hans
Thiersch; Ullrich Gintzel; Margit Seidenstücker; Inge Göbbel,
Martin Kühn; Ilse Wehrmann
Materialien 2, 2002, Eigenverlag (Schutzgebühr 2,50 €)

„Beteiligung ernst nehmen“

Mit Beiträgen von Ullrich Gintzel; Ullrich Gintzel, Kristin
Teuber; Kristin Teuber, Wolfgang Sierwald; Andreas Tonke;
Liane Pluto, Mike Seckinger
Materialien 3, 2003, Eigenverlag (Schutzgebühr 2,50 €)

SPI-Buchprojekte

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V.
(Hrsg.) (2000)

„Die Rückkehr des Lebens in die Öffentlichkeit: zur Aktualität
von Mütterzentren“
Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag
(über das SPI zu beziehen)

Kristin Teuber, Sigrid Stiemert-Strecker & Mike Seckinger
(Hrsg.) (2000)

„Qualität durch Partizipation und Empowerment – Einmischungen
in die Qualitätsdebatte“
Tübingen: dgvt-Verlag

Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V.
(Hrsg.) (2002)

„Glücklich an einem fremden Ort? Familienähnliche Betreuung
in der Diskussion“
Weinheim: BELTZVotum

SPI-Fachartikel

Reinhard Rudeck (1998)

„Ich finde es beschissen und es tut mir weh! (Tom 14). Andreas
Lorenz berichtet aus seiner Arbeit mit Jungen. Ein Interview“
SOS-Dialog 1998, 17–21

Gabriele Vierzigmann & Reinhard Rudeck (1998)

„Jungenarbeit – Auf dem Weg zu einer geschlechtsbewußten
Jugendhilfe“
SOS-Dialog 1998, 4–7

Gabriele Vierzigmann (1998)

„Ich versuche den Kids einen Artikulationsraum zu geben.
Lebensweltorientiertes Handeln in der offenen Jugendarbeit“
SOS-Dialog 1998, 39–45

Elfriede Seus-Seberich & Reinhard Rudeck (1999)

„Arm und nicht glücklich. Arme Kinder in der Familienberatung“
SOS-Dialog 1999, 27–33

Gabriele Vierzigmann (1999)

„Daß die sich so kümmern, das ist schon irre!‘ Wohin, wenn
nichts mehr geht? Zur Arbeit mit obdachlosen Jugendlichen.“
Sozialmagazin, 10, 18–25

Gabriele Vierzigmann (1999)

„Die fachpolitische Perspektive. Wo bewegt sich das Modell-
projekt SOS-Jugenddienst im Kontext der sozialpädagogischen
Hilfen?“
Sozialmagazin, 10, 26–28

Wolfgang Graßl, Reiner Romer & Gabriele Vierzigmann (2000)

„Mit Struktur und Geborgenheit – Kinderdorffamilien aus der
Sicht der Kinder“
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Heimerziehung aus Kindersicht (S. 40–61), Autorenband 4
der SPI-Schriftenreihe

Reinhard Rudeck (2000)
„Beratung im öffentlichen Raum. Zwischen sozialer Unterstützung und lebensweltorientierter Beratung“
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Die Rückkehr des Lebens in die Öffentlichkeit: zur Aktualität
von Mütterzentren (S. 136–151).
Neuwied: Hermann Luchterhand Verlag

Mike Seckinger, Sigrid Stiemert-Strecker & Kristin Teuber (2000)
„Partizipation und Empowerment – neue Aspekte für die
Qualität psychosozialer Arbeit(?)“
In K. Teuber, S. Stiemert-Strecker & M. Seckinger (Hrsg.),
Qualität durch Partizipation und Empowerment. Einmischungen
in die Qualitätsdebatte (S. 7–15).
Tübingen: dgvt-Verlag

Kristin Teuber, Sigrid Stiemert-Strecker & Mike Seckinger (2000)
„Widersprüche, Utopien, Realitäten – Anmerkungen zur Quali-
tätsdiskussion“
In K. Teuber, S. Stiemert-Strecker & M. Seckinger (Hrsg.),
Qualität durch Partizipation und Empowerment. Einmischungen
in die Qualitätsdebatte (S. 131–138).
Tübingen: dgvt-Verlag

Kathrin Taube & Gabriele Vierzigmann (2000)
„Zur Rückführung fremduntergebrachter Kinder in ihre Her-
kunftsfamilien“
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Zurück zu den Eltern? (S. 6–15), Praxisband 2 der SPI-Schriften-
reihe

Gabriele Vierzigmann (2000)
„Visionen brauchen Raum: Der Neubau“
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Alles unter einem Dach (S. 7–27), Praxisband 1 der SPI-Schriften-
reihe

Simone Kreher & Wolfgang Sierwald (2001)
„Und dann bin ich ja ins Kinderdorf gekomm ...“ Biografisches
Erzählen in Forschung und Sozialer Arbeit
SOS-Dialog 2001, 40–47

Thomas Rau & Gabriele Vierzigmann (2002)
„Auf dem Weg zu einem neuen Stadtteil. Der SOS-Gemein-
wesen-Treffpunkt in der Schalthaussiedlung in Merzig“
SOS-Dialog 2002, 47–55

Kristin Teuber (2002)
„Migrationssensibles Handeln in der Jugendhilfe“
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Migrantenkinder in der Jugendhilfe (S. 75–134), Autorenband
6 der SPI-Schriftenreihe

Gabriele Vierzigmann & Petra Loderer (2002)
„Mein Kind lebt im Heim – Petra Loderer berichtet über ihre
Arbeit mit Eltern, deren Kinder fremduntergebracht sind.
Ein Interview“
SOS-Dialog 2002, 64–71

Ullrich Gintzel & Kristin Teuber (2003)
„Beteiligung ernst nehmen – eine Tagung für Kinder, Jugendliche
und ihre Betreuer aus Einrichtungen der Heimerziehung“
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Beteiligung ernst nehmen (S. 22–27), Außer der Reihe,
Materialien 3

Kristin Teuber & Wolfgang Sierwald (2003)
„Beteiligung in der stationären Unterbringung – Ressourcen
und Belastungen aus der Sicht von Jugendlichen und ihren
Betreuern“
In Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.),
Beteiligung ernst nehmen (S. 34–49), Außer der Reihe,
Materialien 3

Gabriele Vierzigmann (2003)
„Die Schulen öffnen – zur Gestaltungskraft der Jugendhilfe“
SOS-Dialog 2003, 43–51.

Gabriele Vierzigmann & Reinhard Rudeck (in Druck)
„Wie können Kinder auf eine Fremderziehung vorbereitet
werden?“
In H. Kindler u. a. (Hrsg.), Handbuch „Kindeswohlgefährdung
nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)“.
München: Deutsches Jugendinstitut

Gabriele Vierzigmann (in Druck)

„Wie können Eltern auf eine Fremderziehung ihres Kindes vorbereitet werden?“

In H. Kindler u. a. (Hrsg.), Handbuch „Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)“.

München: Deutsches Jugendinstitut

Gabriele Vierzigmann & Reinhard Rudeck (in Druck)

„Welche fachliche Begleitung ist für ein Kind während einer Fremderziehung notwendig und geeignet?“

In H. Kindler u. a. (Hrsg.), Handbuch „Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)“.

München: Deutsches Jugendinstitut

Gabriele Vierzigmann (in Druck)

„Wie können Eltern während der Fremderziehung ihres Kindes unterstützt und wie kann mit ihnen zusammengearbeitet werden?“

In H. Kindler u. a. (Hrsg.), Handbuch „Kindeswohlgefährdung nach § 1666 BGB und Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD)“.

München: Deutsches Jugendinstitut

Kirsten Spiewack & Reinhard Rudeck (in Druck)

„Lebenskompetenz als Bildungsziel“

Blätter der Wohlfahrtspflege, Heft 2/2005

SOS-Kinderdorf e.V.

SOS-Kinderdorf e.V. ist ein freier, gemeinnütziger Träger der Kinder- und Jugendhilfe, der sich auf der Basis lebensweltorientierter und partizipativer Ansätze Sozialer Arbeit insbesondere für sozial benachteiligte Kinder, Jugendliche und ihre Familien einsetzt.

In der Bundesrepublik Deutschland unterhält der SOS-Kinderdorfverein 49 Einrichtungen mit einem breiten Angebotsspektrum: Kinderdörfer, Jugendeinrichtungen, Beratungsstellen, Berufsausbildungszentren, Behindertendorfgemeinschaften und Mütterzentren (Stand 11/2004).

