

Vorwort

15 Jahre ist es her, als eine frühere Ausgabe als Kurzkomentar KJHG erschien. Mittlerweile ist der Markt der Kommentare und Lehrbücher erheblich größer geworden. Unser damaliger Anspruch, nicht nur die Ersten, sondern auch kurz gefasst und verständlich, kritisch und kostengünstig zu sein, ist uns nur unvollkommen gelungen. Vieles liest sich heute mit einem Lächeln auf den Lippen. Wir danken den damaligen Autorinnen und Autoren. Die Ausgabe von 1991 war rasch vergriffen, aber wir Herausgeber hatten andere Lebensaufgaben zu bewältigen. Jetzt, da wir beide wieder in der Lehre tätig sind und die Soziale Arbeit mit Kindern und Jugendlichen Zeichen von Erschöpfung aufweist, macht ein Neuanfang auch Sinn. Nichts geht über ein gut zusammenarbeitendes Team anstelle hochschulpolitischer Verteilungskämpfe. Daher sind wir sehr froh darüber, dass Manfred Busch und Gerhard Fieseler zu uns gestoßen sind und nun auf zwei Kommentare verweisen können, mit Petra Hartleben-Baildon und Dietmar Fehlhaber wird die Fraktion der Sozialen Arbeit gestärkt, Ralf Witte repräsentiert die kirchliche Seite der Jugendhilfe und unser Kollege Christian Müller macht aus dem KK-SGB VIII fast einen Hannoveraner Kommentar, wäre da nicht Ernst Fricke aus dem Süden der Republik und zugleich Schlichter in Mecklenburg-Vorpommern.

Also machen wir uns auf den Weg: neun Autoren und Autorinnen kommentieren ein Gesetz in einem gesellschaftlichen Feld, das allzu oft ohne Lobby ist und immer noch eher mit Strafe und Restriktion auskommt, als mit Menschenliebe und sozialstaatlicher Sprengkraft.

Der Einfachheit halber und für eine bessere Lesbarkeit haben wir bei Berufsbezeichnungen usw. jeweils nur die männliche Form verwendet. Natürlich sind aber jedes Mal sowohl Frauen als auch Männer gemeint.

Winfried Möller, Christoph Nix
Hannover/Konstanz, im September 2006

Einleitung

1 Kurze Geschichte der Reform

Am 1.1.1991 ist das Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG) und als dessen Bestandteil das Achte Buch des Sozialgesetzbuches (SGB VIII) in Kraft getreten. Drei Monate später erschien als erster Gesetzeskommentar der KK-KJHG. Die damaligen Autoren waren skeptisch, war doch die Reform des Jugendhilferechts in der BRD auch die Geschichte einer systematischen Reformverhinderung.

Bereits das am 9.7.1922 (RGBl. 1, 633) in Kraft getretene Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) war das Ergebnis eines Kompromisses verschiedener weltanschaulicher und religiöser Strömungen. Es hatte die leibliche, seelische und gesellschaftliche Tüchtigkeit des deutschen Kindes in das Zentrum seines Auftrages gesetzt. Das RJWG war nicht bestimmt vom ideengeschichtlichen Schub der Reformpädagogik, die sich zu Anfang unseres Jahrhunderts zu entwickeln begann, vielmehr blieb das erste deutsche Jugendhilfegesetz schon damals weit hinter "den Vorstellungen von einem großen Jugendgesetz, das das Jugendkriminalrecht eingeschlossen hätte, zurück." Das Gesetz trat erst am 1.4.1924 in Kraft und stand gleich zu Beginn unter einer Notverordnung, die mit der damaligen Finanzsituation des deutschen Reiches begründet wurde. Die Trias von Leib, Seele und Gesellschaft, die unter dem Gebot der Tüchtigkeit stand, war in § 1 RJWG normiert und blieb durch alle Zeiten, der Weimarer Republik, des deutschen Faschismus und der Nachkriegsdemokratie der BRD hinweg "das Gebot der Stunde". Das Wort von der "Tüchtigkeit des deutschen Kindes" ist mehr als ein antiquierter Begriff, weckt Assoziationen an Konzepte der schwarzen Pädagogik und wich zum 1.1.1991 einer moderneren Formulierung, wobei an Stelle des deutschen Kindes der "junge Mensch", frei von nationaler Bestimmung, getreten ist.

Das JWG entstammte dem ordnungs- und polizeirechtlichen Blick, Störungen waren zu beseitigen und Kindheit oder Jugend waren v. a. relevant, wenn es um den Pflegekinderschutz ging oder die strafrechtlichen Gesichtspunkte der Fürsorgeerziehung. Zum Teil wird der Beginn der Geschichte einer administrativen Jugendhilfe mit Einführung der Schulpflicht oder dem sukzessiven Verbot der "Kinderarbeit" in den Jahren 1839, 1853 oder 1869 notiert. Die uns aus den Bildern unserer Geschichtsbücher entgegenblickende Not der proletarischen Kinder (Rühle 1911) zu beenden, entsprang jedoch weniger einem humanitären Gefühl, einem kollektiven menschlichen Impuls als vielmehr einem Effizienzgedanken sich kapitalistisch entwickelnder Industrie und des Militärs, die auch für die Zukunft noch Arbeitskräfte, Soldaten und keine zermarterten Kinderleiber brauchten.

Erst um die Jahrhundertwende organisierte sich die kulturkritische "Reformpädagogik" zu einer Art Jugendfürsorgebewegung. Diese Bewegung drängt auf Vereinheitlichung und Verselbstständigung der verschiedenen Träger und Zweige der Jugendfürsorge in einer neueren Institution, dem späteren Jugendamt, und zu einer einheitlichen gesetzlichen Festlegung dieser öffentlichen Erziehungsaufgabe, wie sie 1922 im RJWG erreicht werden sollte. Aber es blieb nicht viel Zeit.

Im Faschismus des Deutschen Reiches setzte in der öffentlichen und freien Jugendhilfe der gleiche Prozess der Vereinheitlichung unter dem Führerprinzip, des Verbotes und der Vernichtung Andersdenkender in allen gesellschaftlichen Bereichen ein. Schon früh ordneten sich Teile der Wohlfahrtsverbände und der Deutsche Verein den jugendpolitischen Zielen des Faschismus unter. Der Vorsitzende des Deutschen Vereins schrieb im Frühjahr 1933:

"Der auf nationalen und sozialen Grundlagen aufgebaute Staat verlangt eine einheitliche Jugendpolitik im Sinne nationalpolitischer Erziehung, die sich auf die gesamte Jugend erstreckt. Jugendpflege und Jugendfürsorge sind diesem umfassenden Ziele einzuordnen." (Polligkeit 1933, 146ff)

Bereits im Sommer 1933 wird auf Veranlassung der Nationalsozialistischen Volksfürsorge (NSV) eine Kommission zur Reform des RJWG gebildet. Das Hitler-Jugend-Gesetz vom 1.12.1933 lässt die grundlegende faschistische RJWG-Reform obsolet werden, da das Monopol der Jugendorganisation sowieso bei der Hitlerjugend lag.

Die Nachkriegsreformen von 1953 und 1961 haben die grundsätzlich autoritäre Ordnungsstruktur des JWG beibehalten. Sie dienten im Wesentlichen der Wiederherstellung des vorfaschistischen Status quo, präventive und emanzipatorische Gedanken schienen bis dahin nicht zu existieren.

Nicht zuletzt das Auftreten der 68er Jugend und der Studentenbewegung führte dazu, dass die offiziellen Träger oder Repräsentanten des Erziehungssystems begannen, sich über eine Reform des Jugendhilferechts und des gesamten Ausbildungsbereichs in Schulen, Hochschulen und Betrieben Gedanken zu machen. Kaum eine Aktion wie die so genannte Heimkampagne des SDS setzte den "stationären Erziehungsbereich" derart unter Druck, dass die Heimerziehung insgesamt in Frage gestellt wurde (Ahlheim et al. 1971, 7).

Die Jugendhilferechtsreform setzte 1970 mit der Berufung einer Sachverständigenkommission ein, die 1973 den Diskussionsentwurf eines Jugendhilferechts vorlegte. Einheit der Jugendhilfe, einklagbare Ansprüche, Partizipations- und Mitwirkungsrechte sowie die Debatte um ein Recht auf Erziehung prägten die frühen 1970er Jahre. Der Diskussionsentwurf ging 1974 in zwei Referentenentwürfe ein, die in der Fachwelt weitgehend abgelehnt wurden. Zugleich geriet die BRD in eine ihrer zweiten ökonomischen Krisen. Alle Reformvorhaben stoppten, erst 1977 wurde ein Regierungsentwurf (RegE) veröffentlicht, der von konservativ-reaktionärer Seite als der Weg zur Vergesellschaftung und Verstaatlichung der Erziehung bezeichnet wurde. Baden-Württemberg legte einen eigenen Entwurf (Alternativentwurf!) vor und nicht zum ersten Mal stoppte der Bundesrat (BR) ein inhaltliches Reformgesetz. Im damaligen Beschluss wird deutlich, wovor christdemokratische Ideologie Angst hat: der Staat würde (im Jugendrecht, nicht Polizeirecht) zu stark, zu wenig wären die Rechte der Eltern geachtet. Damit trat eine Phase der Lethargie ein. Wer das KJHG von 1991 kritisch sieht, stellt fest, statt offener emanzipatorischer Prozesse der Pädagogik liegen dem Gesetz die ökonomische Angst und die Furcht vor Kontrollverlust zugrunde. 1987 kündigte der damalige Bundeskanzler Kohl die Neuordnung des Jugendhilferechts an, Familienministerin Süssmuth moderierte diesen Prozess. Das Recht auf einen Kindergartenplatz wurde bald beendet, zulasten von berufstätigen Frauen. Danach ging es schnell. Am 27.9.1989 wurde der RegE im Kabinett beschlossen, es folgten die notwendigen Lesungen und Beratungen im Parlament, die Anhörung der Verbände und am 28.3.1990 beschloss der Bundestag das neue KJHG. Die letztlich aufgetretene Hektik führte zu mehr oder weniger immanenten Unklarheiten und Regelungslücken, die in einer ersten Novelle des KJHG (1. ÄndKJHG vom 1.4.1993) korrigiert werden sollten.

Die "Reparaturnovelle" (Kiehl, ZfJ 93, 226) ging über Verfahrensverbesserungen hinaus, ohne neue Akzente in der JH zu setzen (Bauer et al. 2001, 259). Festzuhalten bleibt, dass seelisch behinderte Kinder und Jugendliche endlich in die JH einbezogen wurden (§ 35 a) und dass eine Systematik über Zuständigkeit, Kostenerstattung und Heranziehung zu den Kosten begründet wurde (§§ 85ff). Außerdem begann man, den Datenschutz in der JH als *lex specialis* zu formulieren. Auf der Tagesordnung stand das Recht auf einen Kindergartenplatz.

Das 2. ÄndKJHG (BGBl I 1775), das am 1.1.1996 in Kraft getreten ist, umfasst v. a. den Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz (Stichtagsregelung, §§ 24, 24 a), die Anrechnung von Kindergeld auf das Pflegegeld (§ 39 Abs. 6) und den zeitlichen Aufschub der Einführung von Statistiken. Ein ausführlicher Überblick über die Gesetzesgeschichte findet sich bei Fieseler/Herborth (2005, 124). In Stichworten zusammengefasst:

- Neufassung des SGB VIII am 8.12.1998 (BGBl. 1998 3546ff), die Bezug nimmt auf das Kindschaftsreformgesetz und das Beistandsschaftsgesetz vom 1.1.1998.
- Am 1.1.1999 (BGBl. I, 1188f) wurden die §§ 78a bis 78g als neue Entgeltregelung in der Jugendhilfe eingeführt. Schiedsstellen für Streit- und Konfliktfälle wurden in den Ländern eingerichtet (§ 78g). Ebenso wurden die §§ 5, 36 Abs. 1 geändert.
- Mit dem seit 1.1.2005 - 14 Jahre nach In-Kraft-Treten des KJHG - wirksamen Tagesbetreuungsausbaugesetz (BGBl. 2004 I, 3852ff) wurde der 3. Abschnitt des Achten Buches des SGB mit der neuen Überschrift: "Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege" versehen (ausführlich Fieseler/Herborth 2005, 127; Gerstein 2005, 267), neu gefasst und für die unter Dreijährigen eine qualitätsvolle Betreuung normiert. Bis zum Jahr 2010 soll das Angebot an Kinderbetreuung quantitativ und qualitativ an den westeuropäischen Standard herangeführt werden.
- Den vorläufigen Schlusspunkt einer widersprüchlichen Reformgeschichte des KJHG bildet das "Gesetz zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe" (KICK), das der Deutsche Bundestag am 4.6.2005 beschlossen hat und das am 1.10.2005 in Kraft getreten ist. Die Änderungen beziehen sich sowohl auf Qualitätsanforderung der JH bei Eingriffen (§ 8a) als auch auf Veränderungen in der Tages- und Vollzeitpflege (§§ 43, 44) und im Recht der Kostenbeteiligung (§§ 90 bis 97c).

2 Exkurs: Die Jugendhilfe in der ehemaligen DDR

Früher als auf dem Gebiet der alten BRD trat das KJHG auf dem Territorium der ehemaligen DDR in Kraft. Nach dem Einigungsvertrag (BGBl. 1990 II, 885) gilt das KJHG dort bereits seit dem 3.10.1990, wobei zahlreiche Übergangsvorschriften vereinbart wurden. Der DDR blieb damit der Begriff der Tüchtigkeit der Jugend erspart. Schon in den Nachkriegsjahren löste sich die dortige Gesetzgebung vom Konzept des RJWG und integrierte die Maßnahmen der Jugendhilfe in die jeweiligen gesellschaftlichen Bereiche der Schule, Ausbildung und des Betriebes (einen guten Überblick vermittelt Seidenstücker 1990, 234ff). Damit verblieb ein Jugendhilfebegriff in der DDR, der in der BRD unter den traditionellen Bereich der Jugendfürsorge, der Heimerziehung der "jugendpolizeilichen Intervention" fallen würde (Seidenstücker 1990, 234). Jugendarbeit (§§ 11ff), Kinderbetreuung in Tageseinrichtungen (§§ 22ff) oder die nunmehr exemplarisch normierten Hilfen zur Erziehung (§§ 27ff) waren nach dem Jugendrechtsverständnis der DDR nicht dem Regelungsbereich der Jugendhilfe unterworfen, sondern in gesellschaftliche Bereiche integriert. Durch das Einführungsgesetz zum Familiengesetzbuch (FGB) vom 3.7.1966 wurde formell das RJWG aufgehoben und die so genannte Jugendhilfeverordnung (JHVO) wurde Rechtsgrundlage. Deren § 1 erklärte die Jugendhilfe zu einer gesamtgesellschaftlichen Aufgabe. Die örtlichen Räte wurden damit nicht zu Trägern der Jugendhilfe, sie wurden dafür verantwortlich, die Hilfe zu fördern, zu unterstützen und zu koordinieren.

In ihrer eindeutig gesellschaftlichen Perspektive hatte die Jugendhilfe in der DDR schon früh die Ebene der einzelfallorientierten Hilfe verlassen. Sie war aber durch ihre stalinistische Beschränktheit nie in der Lage, die von den psychoanalytisch und marxistisch orientierten Klassikern der Weimarer Republik (Reich, Rühle, Adler) thematisierte Dialektik vom leidenden Individuum und der Leid erzeugenden Gesellschaft zu rezipieren. Konsequenterweise war aber in der DDR nach ihrem gesellschaftstheoretischen Konzept, dass weite Bereiche der Jugendarbeit dem konkreten gesellschaftlichen Bereich unterstanden und dass eine Zuordnung zum Kulturbereich, dem Ministerium für Volksbildung, stattfand. Die Organisation der Jugendhilfe in der DDR konnte sich auf wenigstens 38.000 ehrenamtliche Mitarbeiter gegenüber 1.500 Professionellen verlassen. Macht man sich vom westlichen Vorurteil frei, hier habe es sich durchgängig um Funktionäre der FDJ oder SED gehandelt, so wird deutlich, welche Rolle § 73 (ehrenamtliche Tätigkeit) zumindest auf dem Gebiet der ehemaligen DDR spielen kann, wenn dieses Engagement erhalten werden soll. Die neuen Bundesländer

haben unter ungleich schwereren Bedingungen aber die Möglichkeit, eine andere freie Trägerstruktur zu entwickeln als die Machtkartelle der Wohlfahrtsverbände in der alten BRD. Das Jugendhilfeorganisationsgesetz der DDR-Volkskammer trat am 20.7.1990 in Kraft (GBl. 1990, 889). Es übernahm z.T. schon Formulierungen des KJHG, regelte im Übrigen aber schwerpunktmäßig die neue Organisationsstruktur der Jugendämter und Landesjugendämter.

3 Über das Auslegen von Gesetzen

Jonathan Swift lässt seinen Gulliver berichten, er sei in einem Land gewesen, in dem es bei strengster Strafe verboten sei, ein Gesetz zu verabschieden, welches mehr Paragraphen habe, als das Alphabet Buchstaben aufweise. Von diesem Zustand sind wir weit entfernt. Selbst ein relativ kleines Gesetz wie das SGB VIII hat nahezu fünf Mal mehr Paragraphen, als unser Alphabet Buchstaben hat. Swift hat mit seiner Fiktion konkrete Gesellschaftskritik geübt und diese Kritik richtet sich weniger gegen die Quantität der Rechtssätze, als gegen die vorherrschende Methode ihrer Auslegung. Swift kritisiert einen Zustand, in dem die Menschen gehindert werden, die eigene Organisationsform ihrer Gesellschaft zu verstehen. Sie brauchen einen eigenen Stand, der mit nichts anderem als mit der Schriftauslegung befasst ist. Muss das sein? Gesetzesauslegung ist interessenorientiert, in den seltensten Fällen gibt es objektive Wahrheiten, auch die Naturwissenschaft verändert immer wieder ihre Axiome und Hypothesen. Die zentralen Kategorien oder Begriffe, das elterliche Erziehungsrecht, die Jugendhilfe oder gar das Kindeswohl unterliegen der Auslegung und sind nicht allein aus dem Wortsinn des Gesetzes zu erfassen. Sie sind im Verständnis ihrer "Anwender" das Ergebnis von eigenen oder anderen Interpretationen, das Ergebnis von Meinungen, Mindermeinungen oder herrschenden Meinungen (h.M.). Die Kategorie der biologischen Eltern beispielsweise hat gegenüber einer Kategorie der sozialen Eltern obsiegt, obwohl tiefenpsychologische Untersuchungen in der Lage sind zu belegen, dass Liebe und Verantwortlichkeit der Eltern nicht vom Blute abhängt und so die Geschichte von Brechts "Kaukasischen Kreidekreis" nicht nur eine literarische Fiktion ist. Die Autoren und Autorin dieses Kurzkomentars fühlen sich zu allererst der sprachlichen Auslegung verpflichtet, berücksichtigend, dass jedes Gesetz ein politischer Kompromiss ist. Den Lesern des SGB VIII, die mit diesem Gesetz arbeiten, ist neben der gründlichen Lektüre des Gesetzestextes erlaubt, selbst nachzudenken und als Sozialarbeiter eigene Wege zu gehen, wenn es um die Indikation von Hilfen zur Erziehung geht und wenn sie ihre Jugendhilfeplanung erstellen.

Zentrale Begriffe wie die Frage nach dem Kindeswohl oder der schweren Gefährdung kindlicher Entwicklung sind juristischen Termini, die unter Heranziehung erziehungswissenschaftlicher oder psychologisch-psychoanalytischer Erkenntnisse auszulegen sind.

Manche sozialwissenschaftliche Interpretation des Begriffs der Menschenwürde lässt außer Acht, wer in unserer Gesellschaft Definitionsmacht hat. Die Menschenwürde zu einem Ballon unerfüllter Träume werden zu lassen, kann nicht Aufgabe rechtlicher Auslegung sein. Maßstab eines Gesetzes, das für sich beansprucht, ein antiquiertes eingriffs- und ordnungsrechtliches Instrumentarium durch ein modernes, präventiv orientiertes Leistungsgesetz (BT-Drucks. 11/5948 unter B.) zu ersetzen, ist das Sozialstaatsgebot. Darin ist allerdings nicht die Personifikation und damit die Mystifikation eines gebenden und spendenden Wächters enthalten. Wir sehen in der Normierung des Sozialstaates eine Art Therapieprogramm im Sinne einer umfassenden Demokratisierung, einer Aufhebung der Dichotomie von Staat und Gesellschaft, wie es der kritische Staatsrechtslehrer Helmut Ridder formuliert hat (1975, 67).

In diesem Sinne legen wir nach 15 Jahren eine neue Kommentierung vor, die kurz gefasst und verständlich sein soll. Sozusagen eine Form, die in der Aktentasche des Jugendhelfers Platz hat, wer ausführlicher und gründlicher nachlesen will, der bedient sich anderer Kommentare, dabei verweisen wir gerne auf den GK-SGB VIII, deren Herausgeber Busch und Fieseler wir als Mitautoren des Kurzkomentars gewinnen konnten - insofern gehen auch wir neue Wege.