

Herr Ruben Franzen

Richter am AG Eilenburg,

Verfasser eines Vorlagenbeschlusses zum Bundesverfassungsgericht hinsichtlich der Verfassungsmäßigkeit des § 36a SGB VIII mit Art. 92 GG in Verbindung mit Art. 104 GG



Alle unter einem Dach?! – Erziehung nach JGG und SGB VIII

Sehr geehrte Damen und Herren,

mir ist es nun zugefallen, in diesem hochkarätigen Kreise das letzte Referat halten zu dürfen. Als Richter bin ich es zwar gewohnt, das letzte Wort zu haben – also nach dem Vertreter der Jugendgerichtshilfe und nach dem Staatsanwalt – und natürlich auch nach dem Angeklagten. Aber in diesem Streit um Geld und Kompetenzen sind wir von einem befriedigenden Ergebnis – und damit von einem letzten Wort – meines Erachtens so weit entfernt wie eh und je.

Und daran ändert auch ein vermeintlich klarstellendes Machtwort des Gesetzgebers in Form des § 36a SGB VIII nichts. Wir saßen sonst nicht hier! Denn auch und gerade der Gesetzgeber ist gehalten, eine Regelungsmaterie zunächst einmal in ihrer Komplexität zu analysieren, und eine schlüssige Gesamtkonzeption zu entwickeln, bevor er die einzelnen Regelungen widerspruchsfrei ineinander fügen kann. Und an all dem fehlt es bislang.

Die Referate meiner Vorredner haben einen hervorragenden Überblick gegeben über die Spannweite des Themas und über die ganz unterschiedlichen Perspektiven, aus denen es sich betrachten lässt. Dem sollte ich sicherlich die Sicht des Jugendrichters hinzufügen. Und das ist ja auch verständlich, da der Jugendrichter in dieser Auseinandersetzung, in der es auch um richterliche – und damit um meine eigenen – Kompetenzen geht, selbst in gewissem Sinne Partei ist. Trotzdem möchte ich mich diesem Ansinnen verweigern, indem ich versuche – typisch Richter – einen möglichst parteilosen Standpunkt einzunehmen: Ich möchte nämlich, dass Sie sich das Gebäude der Normen einfach selbst einmal ansehen.

Das Bild: Gebäude

Wenn ich den Weg wähle, Sie in ein Gebäude zu entführen, um Ihnen zu zeigen, wo wir stehen und wo die Probleme liegen, dann deshalb, weil die Regelungsmaterie, in der wir uns bewegen, sehr komplex ist. Dieser Komplexität scheint mir das Bild von dem oder den Booten, in das Thomas Trenczek uns vor 10 Jahren mit der Frage verfrachtet hatte, ob wir denn alle in ein und demselben sitzen, nicht wirklich gerecht werden zu können. So habe ich denn – das ist jetzt eine Woche her – das Bild des Bootes verlassen, und bin mit den Beteiligten in das Bild eines Gebäudes umgezogen, eines Gebäudes aus Recht, Theorie, Praxis und Verfahren.

Wir betreten also jetzt ein Doppelhaus, das zwar intensiv genutzt wird, das jedoch, wie Sie gleich sehen werden, aufgrund erheblicher Baumängel eigentlich baupolizeilich geschlossen werden müsste. Ich darf Sie deshalb bitten, sich Helme aufzusetzen! Unfallgefahr! Und es kann passieren, dass ich dem einen oder anderen auf die Füße trete. Nehmen Sie das bitte nicht persönlich!

Ganz kurz zur Geschichte dieses Doppelhauses: Grundsteinlegung war 1923, vor allem in den 70er und 80er Jahren wurde Vieles im Selbsthilfeverfahren angefügt, 1990/91 begann dann fast zeitgleich eine Sanierung beider Hälften, beim SGB VIII Totalsanierung, mit Teilentkernung und neuer Fundamentierung, ich werde Ihnen das nachher alles noch zeigen ... Die Arbeiten sind aber überhaupt noch nicht abgeschlossen, vor allem bei den Anschlüssen zum JGG wurde zum Teil arg gefuscht,

einiges wurde einfach planlos und unverbunden nebeneinander gestellt. Wenn Sie selbst schon einmal gebaut haben, wissen Sie ja, wie das ist: Alles muss schnell gehen, wenn der Gesetzgeber gerade einmal da ist, und dann geht es oft eher um nebensächliche Extrawünsche, als dass verbindlich entschieden würde, nach welchem Bauplan überhaupt gebaut werden soll. Die Herren neben mir werden Ihnen da sicherlich die eine oder andere Schote erzählen können.

Die Nutzer

Doch nun darf ich Ihnen erst einmal die Nutzer vorstellen. Schon ihre Zahl ist ungewöhnlich groß. Dies zeigt ein Blick in den Gerichtssaal, in dem alle Beteiligten zusammenkommen. Sie folgen mir bitte zur Tafel: Hier vorne sitzt der Jugendrichter – am liebsten als neutraler Dritter –, da der Jugendstaatsanwalt als Vertreter der Anklagebehörde und damit des Landes, daneben der Vertreter der Jugendgerichtshilfe, Mitarbeiter des Jugendamtes, also des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, und damit der Kommune, hier der Jugendliche, um den es sich dreht ... und seine Eltern. Von den möglichen weiteren Anwesenden möchte ich noch die Erzieher erwähnen, die zumeist als Mitarbeiter eines freien Trägers der Jugendhilfe die praktische Erziehungsarbeit leisten, ohne in diesem Verfahren beteiligt zu sein. Alle Anderen lasse ich der Einfachheit halber außer Betracht.

Die Ebenen

Alle diese Nutzer sind nun auf den unterschiedlichsten Beziehungsebenen miteinander verbunden, verstrickt. Dem Recht, also den zwischen den Beteiligten bestehenden Rechtsverhältnissen, kommt in diesem Zusammenhang zwar eine besondere Bedeutung zu, zumal Recht in einer durch und durch verrechtlichten Gesellschaft wie der unseren einen maßgeblichen Einfluss auf nahezu alle anderen Beziehungen hat. Aber gerade deshalb ist es notwendig, diese im Recht oft versteckten Rollenzuweisungen und Selbstverständnisse, Vorverständnisse und Ziele, Praktiken und Prozeduren, – handfeste eigene Interessen nicht zu vergessen –, herauszuarbeiten, zu betrachten und – zu beachten.

Ich möchte folgende Ebenen unterscheiden: Die unterschiedlichen normativen Ebenen der Verfassung, des Bundesrechts und der kommunalen Rechtsgestaltung, die theoretischen Ansätze, die praktischen Verhältnisse und die Verfahren, die jeweiligen wirtschaftlichen Interessen und hierauf bezogene Regelungsmodelle, und, nicht zu vergessen, die persönlichen Rollen und Befindlichkeiten der Beteiligten.

Die Fundamente

Doch nun zurück ins Bild: Wir befinden uns auf dem Feld der Erziehungs-Arbeit. Ich fange mit den Fundamenten, also mit der Verfassung an. Jedem einzelnen Beteiligten lässt sich mindestens eine grundrechtsrelevante Position zuordnen: Den Eltern obliegt die Pflege und Erziehung ihrer Kinder, und zwar sowohl als Pflicht als auch als Recht (Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG). Der Jugendliche kann sich gegen Eingriffe des Staates auf sein persönliches Freiheitsrecht (Art. 2 GG) berufen. Der gesamte staatliche Teil ruht auf einer Art Ringfundament. Die Jugendhilfe wird einerseits aufgrund des Sozialstaatsprinzips (Art. 20 Abs. 1 GG) tätig, und sie wacht darüber, dass die Eltern ihrer Pflicht zur Erziehung nachkommen (Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG). Auch die Staatsanwaltschaft nimmt dieses Wächteramt wahr, zugleich sichert sie im Rahmen der Strafverfolgung den Schutz der Allgemeinheit. Der Richter ist der einzige, der mit Freiheitsentzug reagieren kann, wenn alles schief läuft (Art. 104 Abs. 2 GG).

Diese Darstellung der beiden Behörden Jugendhilfe und Jugendstaatsanwalt auf einem Ringfundament hilft zu veranschaulichen, weshalb das gesamte Gebäude eine gewisse Instabilität aufweist. Denn beide Behörden haben jeweils gleichzeitig zwei Aufgaben zu bewältigen. Und die Schwerpunkte dieser Aufgaben werden durch den Gesetzgeber und die Rechtspraxis hin und wieder verlagert. Bildlich gesprochen: die Positionierung auf dem Ringfundament wird verschoben. Beide Rechtsgebiete, das Jugendstrafrecht und das Jugendhilferecht, befinden sich insofern in einem andauernden Selbstfindungsprozess. Die letzte große Aktion dieser Art, der bereits angesprochene Umbau, veränderte mit der Ablösung des Jugend-Wohlfahrts-Gesetzes JWG durch das KJHG das Selbstverständnis des Jugendamtes

weg von einer Ordnungsbehörde mit Eingriffsbefugnissen hin zu einer Beratung und Erziehung anbietenden Dienstleister der Sozialhilfe.

Und im Jugendstrafrecht wird über das Verhältnis von Strafe zu Erziehung gestritten:

Erziehung durch Strafe, Erziehung statt Strafe ... und jetzt: Erziehung und Strafe?

Das Ringfundament, ganz eben, steht zudem für das Gleichbehandlungsgebot.

Ein Verfassungsgrundsatz von fundamentaler Bedeutung für beide Rechtsgebiete: Im

Jugendstrafrecht in latentem Konflikt mit dem Erziehungsgedanken, der – bezogen auf das Tatstrafrecht – eine extreme Ungleichbehandlung fordert. Und im Sozialrecht nur schwer mit der zunehmenden Regionalisierung zu vereinbaren.

Das JGG

Soweit zu den Fundamenten. Nun zu den einfachgesetzlichen Regelungen. Zunächst zum JGG: Das JGG regelt das Verhältnis Land – Jugendlicher, indem es bestimmt, wie der Staat auf Verfehlungen Jugendlicher zu reagieren hat. Ich sage bewusst „hat“, denn nach meinem richterlichen Verständnis ist mir die Rechtsfolgenentscheidung durch das Gesetz vorgeschrieben: Liegen die gesetzlich normierten Tatbestandsvoraussetzungen vor, so muss ich die vorgesehenen Rechtsfolgen aussprechen – unabhängig davon, ob sie dann umsetzbar sind, ob genügend Haftplätze vorhanden sind, ob ein sozialer Trainingskurs angeboten wird, und ob das JA meine Beurteilung teilt. Dem Umstand übrigens, dass der Staat, übernimmt er Erziehungsaufgaben, das Erziehungsrecht der Eltern tangiert, wird keine besondere Bedeutung beigemessen. Für die weitere Betrachtung wird es sinnvoll sein, die nach dem JGG vorgesehenen Reaktionsmöglichkeiten, von der folgenlosen Einstellung einmal abgesehen, in folgende 3 bzw. 4 Kategorien zu untergliedern:

1. Freiheitsentziehende Maßnahmen, nämlich Jugendstrafe, Jugendarrest und Unterbringung, vor allem in einem psychiatrischen Krankenhaus (F_{Entzug}).
2. Weisungen (und Auflagen), die staatlicher Erziehungsarbeit bedürfen, nämlich Heimerziehung, Betreuungshelfer, sozialer Trainingskurs, Täter-Opfer-Ausgleich, Verkehrsunterricht, Verwarnung und, wegen des erheblichen Betreuungsaufwandes, auch Arbeitsleistungen. Diese Kategorie wird später noch einmal zu untergliedern sein ($W_{1,2}$).
3. Solche Weisungen (und Auflagen), die der Jugendliche für sich selbst umzusetzen hat, oder wo es der Mitwirkung Dritter, also nichtstaatlicher Personen bedarf: Weisungen zum Aufenthaltsort, Pflegefamilie, Ausbildung und Arbeit, Umgangsverbot, heilerzieherische Behandlung, Schadenswiedergutmachung, Entschuldigung und Geldauflage (W_0).

Die zwei Ebenen des SGB VIII

In dem hier relevanten Teil des SGB VIII, den Hilfen zur Erziehung nach §§ 27 ff. SGB VIII, werden Ansprüche der Eltern gegenüber den Kommunen begründet.

Die Jugendlichen sind (anders als die Heranwachsenden) nur anregungs-, aber nicht antragsbefugt. Sie können etwaige Ansprüche ihrer Eltern, auch wenn sie ihnen selbst zugute kommen, nicht selbst durchsetzen.

Das Wohl der Kinder ist andererseits der alleinige Maßstab, denn Jugendhilfe ist ausschließlich am Kindeswohl orientiert. Den Eltern gewährt sie Hilfe im Interesse des Kindes. Diese Konstellation, dass zwischen Interesse und Anspruch unterscheiden werden muss, führt häufig zu Verwirrung.

Ein Beispiel ist der vermeintlich kategoriale Gegensatz von Freiwilligkeit und Zwang: Das Begriffspaar stand für die Abkehr vom Eingriff in das elterliche Erziehungsrecht und nicht für ein Manifest antiautoritärer Erziehung, das jegliche Art von Zwang gegenüber Kindern und Jugendlichen als verwerflich ablehnt.

Das SGB VIII führt eine weitere Normen-Ebene ein.

Die Umsetzung des SGB VIII liegt in den Händen der Kommunen. Sie haben das Gesetz in eigener Verantwortlichkeit, als so genannte Selbstverwaltungsaufgabe umzusetzen. Das beinhaltet eine eigene Rechtsgestaltungskompetenz.

Dieser „Steuerungskompetenz“, die durch § 36a SGB VIII noch einmal gestärkt wurde, kommt die überragende Bedeutung für die praktische Anwendung zu.

Wie bei einer Gesichtskontrolle durch Türsteher und Ordnungskräfte, so wird an dieser Stelle sowohl der Zugang zu den Hilfen zur Erziehung konkretisiert, als auch ihre Durchführung.

Die Regelungsmaterie ist in hohem Grade auslegungsbedürftig, wegweisende Gerichtsentscheidungen sind rar. Die Umsetzung des SGB VIII hängt daher entscheidend von behördeninternen Weisungen ab. Und sie hängt ab vom Inhalt der Vereinbarungen, die zwischen den Kommunen und den freien Trägern nach § 78a ff. SGB VIII zu schließen sind, und in denen die Bedingungen, der Umfang, Qualitätskriterien und die Kontrolle von Maßnahmen festgeschrieben werden.

Die Stufen, die über den Zugang und den Verbleib der Jugendlichen in einer Maßnahme entscheiden, werden also von jeder einzelnen Kommune in eigener Verantwortung feinjustiert – und damit kontrolliert.

Die Theorie

Soweit zu den Normen. Wir kommen jetzt zum Überbau, zum Dach der Theorie. Sonst grau, bei mir grün. Beide Gesetze, das JGG ebenso wie das SGB VIII, gehen von derselben Grundannahme aus, nämlich vom Postulat der Erziehbarkeit. Ich meine damit den Glauben daran, dass es gelingen könne, (junge) Menschen, ihr Verhalten, ihre Einstellung, möglicherweise gar ihre Persönlichkeit durch gezielte Maßnahmen in vorhersehbarer Richtung zu verändern – oder, etwas bescheidener, die Wahrscheinlichkeit für eine solche Änderung signifikant zu erhöhen. Diese Annahme ist meines Erachtens bislang weder erwiesen noch widerlegt – eben Theorie.

Namhafte Kriminologen behaupten zwar, dass Sanktionen allenfalls negative, also den intendierten Erziehungszielen zuwider laufende Ergebnisse entfalten würden – nothing works. Ich habe jedoch Zweifel daran, dass dabei genau genug hingeguckt wurde. Aber das ist ein anderes Thema.

Die gegenteilige These, dass wir nämlich Jugendliche positiv beeinflussen könnten, speist sich, als Rückschluss, überwiegend aus der Feststellung, dass wir halbwegs in der Lage sind, Risikofaktoren anzugeben, bei deren Vorliegen die Wahrscheinlichkeit dafür, dass es zu auffälligem Verhalten kommt, deutlich erhöht ist.

Eine belastbare Evaluierung, jetzt vom BVerfG für den Jugendstrafvollzug ausdrücklich gefordert, steht jedenfalls noch aus. Damit zurück zur Theorie:

Das Postulat der Erziehbarkeit, an dem das Dach wie an einem Lufthaken hängt, beruht auf mindestens zwei, von beiden Gesetzen geteilten Annahmen:

1. Jugendliche sind, da sie sich noch in der Phase der Persönlichkeitsentwicklung befinden, in besonderer Weise beeindruckbar. Deshalb sollten alle Maßnahmen pädagogischen Ansprüchen genügen.
2. Jugendliche benötigen Eindeutigkeit, Verlässlichkeit und Orientierung. Erzieherische Maßnahmen sind daher zu bündeln (Konzentrationsmaxime).
3. Während das SGB VIII das Ziel der Erziehung definiert: die selbstbestimmte, gemeinschaftsfähige Persönlichkeit, ist das beim Ziel Legalbewährung weniger klar.
4. Heftiger Streit besteht vor allem darüber, nach welchem Prinzip denn dieses Dach zusammen gehalten wird, durch Freiwilligkeit oder durch Zwang? Ich persönlich halte die Antwort für eindeutig: durch beides!

Praxis und Verfahren

Das Feld der praktischen Umsetzung der Erziehungs-Arbeit hatte ich bereits eingezeichnet.

Professionelle Sozialpädagogen beackern nur den kleinsten Teil, das meiste obliegt den Eltern, oder den bisweilen weit strengeren und rabiateren Erziehungsmethoden der Gleichaltrigen.

Ob dieses Feld dort endet, wo der Freiheitsentzug beginnt, ist streitig. Seinem eigenen Anspruch nach soll auch der Vollzug selbst erzieherisch wirken. Nach meiner Auffassung wirkt der Freiheitsentzug aber vor allem im Vorfeld, nämlich als Druckmittel, das alle durch Urteil angeordneten Maßnahmen begleitet.

Theorie und Praxis lassen sich durch Verfahren verbinden. Im Verfahren unterscheiden sich JGG und SGB VIII grundlegend voneinander. Das JGG verweist auf die StPO. Das in der StPO geregelte Verfahren ist darauf ausgerichtet, über ein Ereignis in der Vergangenheit, nämlich die Tat, möglichst objektive Erkenntnisse und Gewissheiten zu erlangen. Um einen hohen Grad der Objektivität zu gewährleisten, kann jeder der Verfahrensbeteiligten an dieser Tatsachenermittlung mitwirken. Die Bewertung erfolgt im Rahmen eines argumentativen Diskurses. Die Entscheidung ist zu begründen. Sie ist der Kontrolle durch eine höhere Instanz ausgesetzt.

Dieses diskursive Verfahren möchte ich mit der gegenläufigen Treppe versinnbildlichen.

Anwendung findet dieses Verfahren vor allem im Bereich der Sachverhaltsermittlung. Soweit das JGG „Persönlichkeitserforschung“ fordert, wird diese wesentlich durch die Jugendgerichtshilfe geleistet – ohne ein explizit geregeltes Verfahren.

Das SGB VIII setzt dagegen auf Kooperation. Gemeinsam wird nach Möglichkeiten einer allen Interessen gerecht werdenden Lösung für die Zukunft gesucht. Dabei kommt bereits diesem Prozess der Suche eine entscheidende Bedeutung zu, nämlich in Hinblick auf den Zugang zu sich selbst, also auf die bestmögliche Erkenntnis der eigenen Interessen, in Hinblick auf Verständnis und Akzeptanz fremder Interessen, und in Hinblick auf die Erfahrung, selbst über Kompetenzen zur Lösung der eigenen Probleme zu verfügen.

Dies soll hier durch einen Fahrkorb symbolisiert werden, der sich nur gemeinsam bewegen lässt.

Die Finanzen

Der Streit um die Finanzen ist durch zwei Interessengegensätze geprägt: Da gibt es den Streit zwischen Land und Kommune um die Kostentragungspflicht. Während die Kommunen auf das Veranlasserprinzip verweisen und argumentieren, dass derjenige, der eine Maßnahme bestelle, diese auch zu bezahlen habe, berufen sich die Länder auf das Prinzip der Verantwortlichkeit und machen geltend, dass das SGB VIII die Gesamtverantwortung für die Erziehung den Kommunen überantwortet habe. So versucht jeder, die Kosten in das gegnerische Feld zu schieben.

Daneben besteht ein Gegensatz zwischen den freien Träger der Jugendhilfe, die daran interessiert sind, möglichst viel Erziehungs-Arbeit zu leisten, und dem Kostenminimierungsinteresse der öffentlichen Hand.

Erziehungs-Arbeit wird nicht nach Ertrag oder Erfolg vergütet, sondern nach der aufgewandten Arbeitszeit, also als Dienstleistung. Diese Art der Vergütung ist nicht sonderlich Effizienz fördernd. Sie nötigt zu aufwändigen Leistungsvereinbarungen und einer hohen Kontrolldichte.

Der klassische Konflikt, nämlich der zwischen dem Anspruchsberechtigten auf der einen und dem Leistungserbringer auf der anderen Seite, tritt dagegen in unserer Konstellation so gut wie nie auf.

Bei der Hilfe zur Erziehung handelt es sich insofern um eine atypische Sozialleistung. Sie ist in aller Regel für die Anspruchsinhaber, die Eltern, nicht existenziell. Während es sich ohne Geld kaum leben lässt, fordert Hilfe zur Erziehung eher die eigene Anstrengungsbereitschaft. Ihre Inanspruchnahme ist außerdem mit einem mehr oder weniger starken „Eingriff“ in die Privatsphäre verbunden. Mit den allgemeinen negativen Konnotationen der Inanspruchnahme von Sozialhilfeleistungen, der Scham über eigenes Versagen, und der teilweisen Entmündigung und Abhängigkeit, ist sie außerdem verbunden.

Deshalb bedarf es regelmäßig mehr oder weniger starker Stimulationen von außen, nämlich in der Regel vom Jugendamt selbst, um die „Nachfrage“ nach dieser Hilfeleistung überhaupt erst zu erzeugen.

Im Sinne der Kostenminimierung ist das Interesse der Kommunen darauf gerichtet, möglichst keine Nachfrage auftreten zu lassen, die nicht in diesem Sinne von ihr selbst gesteuert ist. Das ist ihnen mit § 36a SGB VIII zu 100% gelungen.

Der zweite Rundgang: Das Mängelprotokoll

So. Nun habe ich Sie ein erstes Mal durch dieses Gebäude aus Recht, Theorie, Praxis und Verfahren geführt. Mir ist klar, dass diese vielen Ebenen mit ihren wechselseitigen, sich kreuzenden Zusammenhängen mehr Fragezeichen hinterlassen haben als klare Antworten. Aber ich habe Ihnen diesen Grundriss ja auch nicht deshalb aufgezeichnet, weil ich erwarten würde, dass Sie sich fortan problemlos zurechtfinden. Das geht nämlich gar nicht. Dazu gibt es viel zu viele Mängel. Und genau die will ich Ihnen auf einem zweiten Rundgang zeigen.

Ich habe nicht vergessen, dass ich in den einführenden Worten gemahnt hatte, dass eine Problemanalyse die persönlichen Rollen und Befindlichkeiten der Nutzer nicht außer Acht lassen dürfe. Diesen Anspruch kann ich hier und heute nicht einlösen. Denn ein solcher Ausflug in soziologische und psychologische Gefilde würde uns weit weg aus unserem Bild, aus unserem Gebäude heraus führen. Da kann ich Sie nur auf ein anderes Mal vertrösten. Doch jetzt zurück ins Bild!

Lex imperfecta

Ich möchte mit demjenigen Mangel anfangen, über den ich gestolpert bin, und der für mich Anlass war, die Baupolizei, verzeihen Sie, das Bundesverfassungsgericht anzurufen: Wie Sie sehen, hat das gesamte Gebäude nur einen einzigen Zugang zum Feld der praktischen Erziehungs-Arbeit, nämlich den über das SGB VIII. Das JGG enthält dagegen keine einzige Vorschrift, die jemanden ermächtigen oder verpflichten würde, einem Jugendlichen die Umsetzung einer mitwirkungsbedürftigen Weisung zu ermöglichen. Geregelt ist einzig die Zuständigkeit für den Vollzug freiheitsentziehender Maßnahmen, also der Abgang zum landeseigenen Kerker. Was steckt hinter dieser Zurückhaltung? Kann sich die Justiz den Unterhalt für einen eignen Zugang nicht leisten?

Manchmal entsteht dieser Eindruck, wenn jegliche Diskussion über eine Kostenbeteiligung abgeblockt wird. Richtig ist jedoch, dass ein zweiter Zugang eklatant der Konzentrationsmaxime widersprechen würden – also wohl keine Lösung wäre.

Aber wie lief das dann bisher?

Alle benutzten denselben Zugang, ganz egal, ob die Voraussetzungen hierfür vorlagen oder nicht. So eine Art illegaler Trampelpfad.

Sieht man genauer hin, so passt dieser Zugang in der Tat allenfalls für den zahlenmäßig kleinsten (aber teuersten) Teil der mitwirkungsbedürftigen Weisungen, nämlich für die drei Weisungen (W_1), die Hilfen zur Erziehung entsprechen: für Heimerziehung, Betreuungsweisung und den sozialen Trainingskurs.

Eine Vielzahl von Weisungen aus dem Katalog des § 10 JGG lassen sich dagegen eindeutig nicht als Leistungen nach dem SGB VIII darstellen, auf die ein Personensorgeberechtigter oder ein Heranwachsender einen Anspruch haben könnte. Denn dazu reicht es einfach nicht aus, dass eine Maßnahme eine erzieherische Wirkung entfalten soll. Man stelle sich vor, die Eltern wollten gegenüber dem Jugendamt einklagen, dass ihr fauler Sohn 50 Stunden lang durch eine Fachkraft zu Pünktlichkeit, Selbständigkeit, Fleiß und Zusammenarbeit erzogen wird. Der Verkehrsunterricht ist noch nicht einmal vorrangig auf Erziehung ausgerichtet. Allenfalls der TOA ließe sich – vielleicht, irgendwie – als Hilfe zur Bewältigung einer besondern Konflikt- beziehungsweise Lebenslage ansehen.

Hinsichtlich dieser Gruppe von Weisungen hat der Gesetzgeber schlicht vergessen anzuordnen, wer sich darum kümmern soll. Er war offensichtlich davon ausgegangen, dass er auf das von ihm Vorgefundene zugreifen könne, ohne dass es der Klärung bedürfe, wer diese Leistungen zu erbringen hat. Das geht jetzt wohl nicht mehr, seitdem die Kommunen durch § 36a SGB VIII zu der Prüfung berechtigt, aber wohl auch verpflichtet sind, ob sie diese Leistung überhaupt zu erbringen haben.

Identitätsproblem: Kann denn Weisung Hilfe sein?

Auch da, wo JGG und SGB VIII vergleichbare Erziehungsmaßnahmen vorsehen, nämlich die Heimerziehung, den Betreuungshelfer und die Gruppenarbeit, stellt sich die Frage, ob beide Gesetze wirklich von denselben Maßnahmen sprechen. Der Gesetzgeber hat es schon vermieden zu klären, ob er mit den unterschiedlichen Bezeichnungen dieselben oder verschiedene „Produkte“ bezeichnen wollte. Diese Frage würde sich gar nicht stellen, sollten sich Freiwilligkeit und Zwang wirklich ausschließen. Dann würde die bloße Androhung von Zwang den Charakter einer zuvor freiwillig befolgten Maßnahme ändern. Aus einer Hilfe zur Erziehung würde eine Erziehungsweisung. Eine Identität wäre trotz der unveränderten Weiterführung der Maßnahme ausgeschlossen.

Vielleicht gibt uns die Tatbestandsseite mehr Auskunft: Prüft denn der Jugendrichter, so wie in § 12 JGG vorgeschrieben, auch im Rahmen von Weisungen nach § 10 JGG die Voraussetzungen für die Gewährung von Hilfen zur Erziehung ab?

Kann er das überhaupt?

Denn diesen Hilfen ist ja, jedenfalls soweit sie dem Hilfeplanverfahren unterfallen, ein besonderes Verfahren zu ihrer Installation und Begleitung zu eigen. Kann der Jugendrichter dieses Verfahren ganz, oder zumindest teilweise, etwa in Bezug auf Antragserfordernisse, ersetzen? Kann er es

initiiert? Wird er durch eine entsprechende Weisung möglicherweise selbst zum Beteiligten des Hilfeplanverfahrens?

Sie sehen: da, wo die Theorie, die Buchstaben des Gesetzes, und die praktische Umsetzung aufeinanderprallen, ist noch fast alles ungeklärt – einschließlich der Frage, ob die beiden Gesetze, das JGG und das SGB VIII, überhaupt eine gemeinsame Schnittmenge haben, die es erlauben könnte, vom JGG zum SGB VIII zu wechseln und diesen Zugang zur Praxis zu benutzen. Das sind theoretische Spielereien, Ungereimtheiten des Konzeptes, daran führen uns, wie wir gesehen haben, illegale Trampelpfade schon irgendwie vorbei.

Zur kommunalen Steuerungskompetenz

Die wahren Stolpersteine zeigen sich jedoch auf dem Boden der praktischen Umsetzung. Und da haben die Kommunen das sagen: Sie bestimmen, wie wir gesehen haben, sowohl die Zugangsbedingungen als auch die weiteren Spielregeln. Dies wirft zunächst einmal die grundsätzliche Frage auf, wie es sich verträgt, dass ein Gesetz, das bundesweit einheitlich Geltung beansprucht, regional ganz unterschiedlich umgesetzt wird. Und es stellt sich die Frage nach den Grenzen solcher regionaler Abweichungen. Darf beispielsweise eine Kommune den TOA aus dem Programm nehmen, den sozialen Trainingskurs mit einem besonderen Anforderungsprofil ausgestalten und die Zahl betreuter Arbeitsstunden auf 60 oder 80 oder 120 begrenzen? Darf sie die Zugangsvoraussetzungen so gestalten, dass gerade diejenigen Jugendlichen, die eine Betreuung vielleicht am nötigsten hätten, bereits als ungeeignet angesehen werden, etwa weil sie schon Kurse abgebrochen haben – oder so, dass sie alsbald wieder vom Feld fliegen, etwa durch besonders rigide Pünktlichkeitsregeln?

Ohne Kontrolle

Eine vereinheitlichende Instanz fehlt. Das gilt für beide Gesetze. Das JGG entzieht die Entscheidung über Art und Umfang erzieherischer Maßnahmen unterhalb der Jugendstrafe und der Heimeinweisung der Anfechtung – und damit übrigens auch jeglichem Rechtfertigungszwang. Und im SGB VIII ist es die Eigenart der „Nachfragestruktur“, die dazu führt, dass eine Kontrolle praktisch nicht stattfindet. Ich hatte bereits bei der Darstellung der jeweiligen finanziellen Interessen dargelegt, dass keine klassische Nachfrage nach dem Angebot der Hilfe zur Erziehung besteht. Zum mangelnden Interesse tritt die mangelnde Durchsetzungsfähigkeit der Betroffenen. Denn die Überforderung der Eltern beschränkt sich in aller Regel nicht allein auf ihre erzieherischen Fähigkeiten. Und der hilfebedürftige Heranwachsende kann seine Interessen in aller Regel gerade nicht ausreichend gut erkennen, artikulieren und gegen Widerstände durchsetzen – wäre er sonst hilfsbedürftig? So kann jeder, der auf dem Gebiet der Erziehung gerade das Sagen hat, nahezu unkontrolliert schalten und walten.

Der Lufthaken

Das hat seinen Grund: Denn über Erziehung lässt sich trefflich streiten – nicht nur über Geschmack. Die Entscheidung des Gesetzgebers, dem Jugendrichter unanfechtbare Kompetenzen einzuräumen, ist insofern nachvollziehbar. Allerdings geht es in unserem Zusammenhang nicht um Erziehungsstile, sondern um erzieherische Notbremsen. Und hier kommt es allein auf Wirksamkeit an, nicht auf Schönheit. Und die Wirksamkeit sollte sich schon bewerten lassen, wenigstens ansatzweise. Voraussetzung wäre allerdings eine Sanktionsforschung, die nach Art und Umfang der Bedeutung dieses Themas unter den Gesichtspunkten Effizienz, Eingriffsermächtigung und erfahrungsbasierter Weiterentwicklung gerecht wird.

Und hier sehe ich den gravierendsten Baumangel – für den allerdings nicht unbedingt die Architekten verantwortlich sind: Das Hilfeplanverfahren sieht wenigstens theoretisch eine regelmäßige Rückkopplung von Anspruch und Realität und damit eine Art Wirksamkeitskontrolle vor. Allerdings ist mir nicht bekannt, dass es bislang zu einer systematischen Auswertung der dabei gewonnenen Wirkungszusammenhänge gekommen wäre. Die Tragfähigkeit des Aufzugschachtes wurde noch nicht getestet. Das JGG dagegen erhebt noch nicht einmal den Anspruch nach gesicherter Erkenntnis geeigneter Erziehungsmittel, die 2. Instanz dieser Treppenwange fehlt. Dies führt zu dem bereits beklagten Ergebnis, dass die theoretische Grundannahme, dass Erziehung möglich sei, weitgehend ungesichert in der Luft hängt.

Abschied

Mit dieser frustrierenden Feststellung möchte ich meinen Vortrag für heute beenden.
Wenn Sie zu dem Gebäude noch Fragen haben, wenden Sie sich ruhig vertrauensvoll an die Mitarchitekten, die neben mir sitzen!
Wenn Sie wissen wollen, wie sich die Mängel beheben lassen könnten, wenden Sie sich vertrauensvoll an mich! Aber nicht mehr heute, sonst müssten wir eine Sonderschicht einlegen!
Außerdem habe ich meine Lösungslisten noch nicht ins Baudeutsch übersetzt.
Und ich will mir nicht schlampiges Arbeiten vorhalten lassen.

