

## Neuordnung des Jugendhilfegesetzes in der Bundesrepublik

### Zu einem Diskussionsentwurf des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit

Am 26. April 1973 hat der Parlamentarische Staatssekretär im Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, *Heinz Westphal*, den *Diskussionsentwurf* für ein neues Jugendhilfegesetz<sup>1</sup> der Öffentlichkeit vorgestellt. Der 133 Paragraphen umfassende Entwurf wurde von einer vom federführenden Minister berufenen Sachverständigen-Kommission in einem Zeitraum von 2 1/2 Jahren ausgearbeitet; er enthält auch eine Begründung zu den Einzelvorschriften. Der Kommission gehören 12 Mitglieder an: Ein Psychologe, ein Rechtswissenschaftler, ein Vormundschaftsrichter, zwei Sozial- und Jugendamtsleiter, zwei Leiter von Landesjugendämtern, zwei Vertreter der Jugendverbände, drei Vertreter der Freien Wohlfahrtsverbände. Die Beratungsergebnisse der Kommission stellen trotz unterschiedlicher weltanschaulicher und jugendpolitischer Standpunkte zum großen Teil übereinstimmende Meinungen dar. Wo die Kommission wegen grundsätzlicher Meinungsverschiedenheiten kein einheitliches Ergebnis formulieren konnte, enthält der Diskussionsentwurf Alternativvorschläge, so z. B. bei den Bestimmungen über das Verhältnis öffentlicher und freier Träger, über den Jugendwohlfahrtsausschuß, der zukünftig Jugendhilfeausschuß heißen soll, und über Erziehungshilfe für behinderte junge Menschen. Sofern noch weitere vom Entwurf abweichende Minderheitsvoten in der Kommission abgegeben wurden, die jedoch nicht zur Formulierung von Alternativvorschlägen führten, sind diese in der Begründung des Entwurfs zum Ausdruck gebracht.

In der *Diskussionsphase*, für die das Ministerium ca. ein halbes Jahr vorgesehen hat, sollen alle interessierten Verbände und Institutionen Gelegenheit erhalten, zu dem Entwurf Stellung zu nehmen. Diese Phase wird mit einem mehrtägigen Hearing beim Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit im Herbst 1973 ihren Abschluß finden. Das *Ergebnis der Fachdiskussion* wird bei der dann folgenden Erstellung eines Referentenentwurfes berücksichtigt werden können, für die das BMJFG ein weiteres halbes Jahr veranschlagt. Daher kann damit gerechnet werden, daß im Frühjahr 1974 der Referentenentwurf als Regierungsvorlage den gesetzgebenden Körperschaften im Bundestag und Bundesrat zugeleitet wird. Die parlamentarische Behandlung des Gesetzentwurfes dürfte sich nach aller Erfahrung auf

eine Zeitspanne von mindestens zwei Jahren erstrecken, so daß eine Verabschiedung rechtzeitig vor Abschluß der Legislaturperiode — und nach Möglichkeit auch noch vor der für gesetzgeberische Schritte nicht besonders günstigen Vorwahlkampfzeit — gesichert sein sollte. Die Bundesregierung hat wiederholt ihre Absicht bekräftigt, die Reform des Jugendhilferechts in der siebten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages durchzuführen.

### Die Ausgangslage des Gesetzgebers

Das zur Reform anstehende Gesetz für Jugendwohlfahrt (JWG) von 1961 ist bisher die wichtigste Grundlage für die Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland. Es geht auf das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) von 1922 zurück, das 1924 in Kraft trat, aber infolge der wirtschaftlichen Entwicklung der Weimarer Republik in seinen Leistungen durch Notverordnungen bereits von Anfang an stark beschnitten war. Das RJWG von 1922 wurde nach dem Zweiten Weltkrieg zweimal grundlegend novelliert. 1953 im Hinblick auf die Neuorganisation des Jugendamtes, nach der das Jugendamt aus Jugendwohlfahrtsausschuß und Verwaltung des Jugendamtes besteht, sowie hinsichtlich einer Erweiterung der Pflichtaufgaben der Jugendämter. 1961 wurde das RJWG in JWG umbenannt und als wesentliche Neuerungen die freiwillige Erziehungshilfe, die Heimaufsicht, die Umwandlung der Schutzaufsicht in die Erziehungsbeistandschaft sowie das Bundesjugendkuratorium zur Beratung der Bundesregierung in allen Fragen der Jugendhilfe eingeführt. Rückblickend kann man feststellen, daß 1961 eine Chance vertan wurde: die damals schon von der Fachwelt nahezu einhellig geforderte große Reform des Jugendhilferechts unterblieb, obwohl ein fertiger Gesetzentwurf im federführenden Ministerium vorhanden war.

Damals wie heute konzentriert sich die Kritik am geltenden JWG insbesondere auf die folgenden Punkte: Dem Gesetz fehlt ein konkreter Leistungskatalog, der in eindeutiger und umfassender Weise die öffentlichen Träger der Jugendhilfe zur Gewährung von Hilfen verpflichtet. Dieser Nachteil wird dadurch noch verstärkt, daß terminologisch nicht sauber zwischen Aufgaben,

Maßnahmen, Einrichtungen und Veranstaltungen unterschieden wird sowie Aufbau und Gliederung des Gesetzes erhebliche Mängel aufweisen.

Das JWG proklamiert zwar im § 1 das Recht jedes deutschen Kindes „auf Erziehung zur leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit“, enthält aber keine klar genug bestimmten und abgegrenzten subjektiv öffentlichen Rechtsansprüche auf erzieherische Hilfen für Kinder und Eltern. Gleiches gilt für die notwendigen Gewährleistungsverpflichtungen der öffentlichen Träger.

Die wenigen konkret bestimmten Hilfearten des JWG sind überwiegend als hoheitliche Eingriffsmaßnahmen ausgestaltet und werden daher von den „Betroffenen“ eher als Strafe denn als Hilfe empfunden.

Das JWG enthält ungenügende Vorschriften über die Qualifikation der Fachkräfte und den Standard der pädagogischen Methoden, so daß sich regional ein erhebliches Leistungsgefälle entwickeln konnte.

Die Aufgabe der bedarfsgerechten Planung von Einrichtungen der Jugendhilfe und der Zusammenhang dieser mit der gemeindlichen Gesamtplanung sind im geltenden JWG unzureichend gelöst. Mängel enthält auch das Kostenrecht.

Das Verhältnis des JWG zum Familienrecht des BGB, das bekanntlich in § 1666 vormundschaftsgerichtliche Maßnahmen zum Zwecke der Erziehung vorsieht, ist nicht hinreichend geklärt und hat in der Praxis zu einem recht problematischen Dualismus geführt, der im Interesse einer einheitlichen Hilfestellung beseitigt werden muß.

Ein weiteres — allerdings nicht unumstrittenes — Reformziel besteht in der Forderung, das Jugendstrafrecht (Jugendgerichtsgesetz — JGG) mit dem Jugendhilferecht zu vereinigen, die von der Arbeiterwohlfahrt in ihrer Denkschrift<sup>2</sup> erhoben wurde. Diesem Vorschlag liegt die These zugrunde, daß Dissozialität und Delinquenz junger Menschen auf gleiche Ursachen zurückgehen und daher mit den gleichen — pädagogischen — Hilfen beantwortet werden sollen.

Ein letzter Vorwurf trifft das JWG gewiß zu Unrecht: daß Umfang und Qualität der Jugendhilfeleistungen nahezu ausschließlich von der Finanzkraft der kommunalen Träger abhängig ist und daher regional und örtlich ein erhebliches Leistungsgefälle besteht, das im Interesse des Anspruchs der Bürger auf die Einheitlichkeit und Vergleichbarkeit der Lebensverhältnisse nicht hingenommen werden kann, ist kein spezifisches Jugendhilfeproblem. Hier zeigt sich vielmehr der grundlegende Widerspruch zwischen einer Entwicklung, die den Kommunen durch Bundesrecht eine Fülle neuer oder erweiterter Leistungen im Sozialbereich auferlegt, und der Tatsache, daß die daraus eigentlich zwingend notwendigen Konsequenzen für die Finanzverfassung unseres dreigliedrigen Gemeinwesens (Bund, Länder, Gemeinden) nicht gezogen werden.

Diese und andere Mängel des geltenden Jugendhilferechts will die Reform beseitigen. In den Grundzügen der Zielsetzung zeichnet sich in der Fachwelt eine recht weitgehende Übereinstimmung ab<sup>3</sup>. Einige gesetzliche Konsequenzen aber, die der Erreichung dieser Zielsetzung dienen sollen, hier vornehmlich die organisationsrechtlichen Bestimmungen in bezug auf die Funktion öffentlicher und freier Träger in der Jugendhilfe, sind umstritten.

## Die jugendpolitischen Leitlinien

Nach dem *Jugendhilfeverständnis der Bundesregierung* hat dieser Bereich, „der allzulange unter dem Aspekt der Fürsorge als eine Art gesellschaftlicher Feuerwehr in Sachen Jugend gesehen wurde, eine eingewichtige und zugleich komplementäre Funktion im breitgefächerten Sozialisationssystem unserer Gesellschaft. Jugendhilfe ist nicht mehr auf die Rolle eines Ausfallbürgen für hilfsbedürftige junge Menschen beschränkt, sie versteht sich vielmehr als ein das Erziehungs- und Bildungsangebot in Familie, Schule und Beruf ergänzender unterstützender Erziehungsträger, der in unserem Sozialisationssystem eine ebenso bedeutsame und unverzichtbare Funktion hat wie etwa die Schule oder die Berufsausbildung.“<sup>4</sup> Bei anderer Gelegenheit erklärte die Bundesregierung, daß „die Jugendhilfe ein notwendiger Teil des gesamten Bildungswesens“<sup>5</sup> sei. Diese Äußerungen lassen deutlich erkennen, daß die Funktion der Jugendhilfe als „vierter Erziehungsträger“ neben Familie, Schule und Beruf die ihrer Bedeutung angemessene politische und rechtliche Stellung offenbar erreicht hat, andererseits jedoch Abgrenzungsschwierigkeiten zum Bildungsbereich hin — und dies auf dem Hintergrund der Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nach dem Grundgesetz — bestehen. Wenn also um des Zieles der „Einheit der Jugendhilfe“ willen (Erziehungshilfen und außerschulische Jugendbildung) der Diskussionsentwurf das Recht jedes jungen Menschen auf Erziehung *und* Bildung als eine von der Jugendhilfe zu gewährleistende Aufgabe definiert, so wird damit sichtbar, daß ein Jugendhilfegesetz im Spannungsfeld der Sozialpolitik im weiteren Sinne und der Bildungspolitik steht. An Versuchen, sozialpädagogische Aufgaben der Jugendhilfe für den Bildungsbereich zu reklamieren und sie damit aus der Jugendhilfe herauszulösen, hat es in letzter Zeit nicht gefehlt. Hinzuweisen ist auf die Kindergartengesetzgebung der Länder, hier insbesondere Bayern, das ein Kindergartengesetz erlassen hat und es ausdrücklich nicht als Ausführungsgesetz zum JWG bezeichnet. Von der „anderen Seite her“ kommen indessen Bestrebungen, die Jugendhilfe in das geplante Sozialgesetzbuch einzubauen, womit der Anspruch einer Bildungshilfe zumindest in Frage gestellt wird, da im SGB überwiegend Leistungen der materiellen Daseinsvorsorge geregelt werden. Der Dis-

kussionsentwurf hält demgegenüber daran fest, daß Jugendhilfe Erziehung und Bildung junger Menschen umfassen soll.

Er will damit letztlich die gesellschaftliche Funktion der Jugendhilfe, deren Theorie die Sozialpädagogik ist, deutlich gegenüber dem sozialen Bereich und dem Bildungsbereich, der in dem heutigen Verständnis noch immer mit Schule assoziiert wird, abheben. Eine moderne und offensiv verstandene Jugendhilfe hat die Aufgabe, die gesellschaftlich bedingten Ursachen heutiger Sozialisationsprobleme zu analysieren und daran mitzuwirken, daß die gesellschaftlichen Bedingungen, die Notstände produzieren, verändert werden. Sie wird daher nicht nur ein System spezifischer Bildungs- und Erziehungshilfen anbieten, sondern zugleich Einfluß nehmen auf die Gestaltung der Sozialpolitik und der Bildungspolitik. Woran es der Jugendhilfe heute jedoch vor allem mangelt — und hier liegt auch die Schwierigkeit, sich als eigenständiger Bereich neben Bildung und Sozialhilfe zu behaupten —, ist eine langfristige Konzeption mit klaren Zielvorstellungen, wie sie z. B. im Bildungsgesamtplan sichtbar werden. Die fehlende Planung im Bereich der Jugendhilfe hat nicht zuletzt auch dazu geführt, daß im Bildungssystem im engeren Sinne die eigentlichen Ursachen heutiger Sozialisationsprobleme nicht deutlich genug gesehen werden. Der Diskussionsentwurf will — wenigstens soweit es beim Abstecken des rechtlichen Rahmens möglich ist — diese Perspektive der Jugendhilfe für die Zukunft öffnen.

Ein weiterer *grundlegender Ausgangspunkt für das Jugendhilferecht* ist Art. 6 GG, der Ehe und Familie unter den besonderen Schutz der staatlichen Ordnung stellt, die Pflege und Erziehung der Kinder als das natürliche Recht der Eltern und die ihnen vor allen anderen obliegenden Pflichten bezeichnet, über deren Betätigung die staatliche Gemeinschaft wacht. Daraus folgt, daß die Jugendhilfe die Aufgabe hat, die Erziehung in der Familie zu fördern, zu unterstützen bzw. im Ausnahmefall zu ersetzen, sie durch ihre Leistungen aber nicht dazu beitragen darf, zusätzliche Konflikte zwischen Eltern und Heranwachsenden zu verursachen oder zu vertiefen. Sofern Erziehungshilfen gewährt werden müssen, sollen diejenigen bevorzugt werden, die familiennah gestaltet werden können und bei denen die Mitwirkung der Eltern sowohl erreichbar ist wie praktiziert werden kann. Das bedeutet z. B. den Vorrang ambulanter Erziehungshilfen gegenüber Hilfen außerhalb der Familie, wie Heim-erziehung. Die Forderung nach einer Familienbezogenheit der Jugendhilfe darf jedoch nicht dahingehend mißverstanden werden, als ob die Jugendhilfe damit zum hemmenden Faktor in dem individuell recht verschiedenen verlaufenden Prozeß der Gewinnung von Selbstverantwortung und Selbstbestimmung des jungen Menschen, der auch die allmähliche Loslösung aus der eigenen Fami-

lie bewirkt, werden solle. Daher steht auch das Prinzip einer familiennahen Jugendhilfe unter dem übergeordneten Gesichtspunkt des Wohles des jungen Menschen. Die Beantwortung der schwierigen Frage, nach welchen objektiven Kriterien das Wohl des jungen Menschen zu definieren ist und wem letztlich die Entscheidung hierüber zukommt, soll dadurch erleichtert werden, daß der Diskussionsentwurf für das Verfahrensrecht altersentsprechend gestufte Anhörungs- und Mitwirkungsrechte für junge Menschen vorsieht.

## Der juristische Inhalt des Entwurfs

Der Diskussionsentwurf weist folgende *Gliederung* auf:

1. Allgemeiner Teil: Recht auf Jugendhilfe, Anspruch auf Erziehungshilfe, Träger und Mitwirkung.
2. Allgemeine Leistungen der Jugendhilfe: Wahrung der berechtigten Interessen der Jugend und der Familie, allgemeine Förderung der Jugend, allgemeine Förderung der Familienerziehung.
3. Erziehungshilfen: allgemeine Erziehungshilfen, Hilfe für unvollständige Familien, Erziehungshilfe für behinderte junge Menschen, Erziehungshilfen bei Gefährdung oder Störung der Entwicklung, Beendigung der Erziehungshilfen.
4. Schutz von Minderjährigen außerhalb des Elternhauses.
5. Vormundschafts- und Jugendgerichtshilfe.
6. Einrichtungen.
7. Behörden, Zuständigkeit, Kosten.
8. Verfahren.
9. Ordnungswidrigkeiten und Strafvorschriften.

Das *Kernstück des Entwurfs* ist ein neuer, erweiterter Leistungskatalog, der in einer umfassenden und differenzierten Weise alle Hilfearten definiert. Er gliedert sich zwar in mehrere Abschnitte, unterscheidet aber prinzipiell zwischen zwei großen Leistungsgruppen: den Hilfen zur allgemeinen Förderung der Jugend und den Hilfen zur allgemeinen Förderung der Familienerziehung einerseits sowie den Erziehungshilfen andererseits. Während für die Erziehungshilfen (beginnend mit Beratung bis hin zur Erziehung außerhalb der Familie) überwiegend subjektiv-öffentliche Rechtsansprüche vorgesehen sind, bedient sich der Entwurf bei den Hilfen zur allgemeinen Förderung der Jugend und der Familienerziehung einer Gewährleistungsverpflichtung des öffentlichen Trägers, da sich bei den Beratungen herausstellte, daß subjektiv-öffentliche Rechtsansprüche in diesen Bereichen nicht justiziabel sind.

Es wird auch noch sorgfältig zu prüfen sein, ob in allen im Entwurf vorgesehenen Fällen subjektiv-öffentliche Rechtsansprüche auf Erziehungshilfen beibehalten werden können, besonders unter dem Gesichtspunkt der verwaltungsrechtlichen Konsequenzen bis hin zur Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Mit der *Einführung einklagbarer Rechtsansprüche auf Erziehungshilfen* setzt eine neue Entwicklung in der Jugendhilfe ein, die z. B. das Sozialhilferecht bereits seit

1961 kennt und die offenbar bei der weiteren Ausgestaltung des sozialen Rechtsstaates unausweichlich ist: das Gegenüber von anspruchsberechtigtem Bürger und leistungsverpflichtetem öffentlichem Träger. Um so entscheidender ist — angesichts dieser Entwicklung — für die Sicherung einer freiheitlichen Demokratie die Frage, ob und wo in einem Erziehungs- und Bildungsgesetz die Einführung von Rechtsansprüchen auf Erziehungshilfen durch die Grundrechte der Verfassung gedeckt sind und ob *Leistungsverpflichtung* des öffentlichen Trägers zugleich *Durchführungsverantwortung* sein muß, denn die Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen der Jugendhilfe werden heute zu einem überwiegenden Teil von den *freien Trägern* der Jugendhilfe angeboten. Das auch im Diskussionsentwurf vorgesehene Wahlrecht des jungen Menschen und des Personensorgeberechtigten hat nur dann einen Sinn, wenn in der Jugendhilfe öffentliche und freie gesellschaftliche Angebote vorhanden sind, d. h. ein plurales Hilfesystem besteht. Besonders in den Bereichen Erziehung und Bildung konkretisieren sich unterschiedliche Wertvorstellungen in Form freier Angebote, die allerdings transparent sein müssen und auf die Zustimmung jener, die sie annehmen sollen, angewiesen sind. Es verträgt sich nicht mit dem Grundsatz, daß Jugendhilfe eine gesellschaftliche Aufgabe ist, wenn der Gesetzgeber über die Leistungspflicht des öffentlichen Trägers den Versuch unternimmt, die Jugendhilfe im Endergebnis zu verstaatlichen. Mag diese Entwicklung auch heute angesichts des Stärkeverhältnisses öffentlicher und freier Träger unrealistisch erscheinen, so geht es hierbei um ein prinzipielles Bekenntnis zur Ausgestaltung der Jugendhilfe in einem freiheitlichen, pluralen und demokratischen Staat.

Unter den zahlreichen Neuerungen des Leistungskatalogs ist eine Bestimmung hervorzuheben, die eine erhebliche Auswirkung auf die *Verbesserung der Praxis* haben kann: Vor jeder Entscheidung über eine zu gewährende Erziehungshilfe ist eine psycho-soziale Diagnose durch Fachkräfte zu erstellen und ein Gesamtplan für die Gewährung der Erziehungshilfe aufzustellen. Wird eine Erziehungshilfe außerhalb des Elternhauses gewährt, so muß vorher eine mehrdimensionale medizinisch-psychologische Begutachtung des jungen Menschen erfolgen. Sicher wird dieser pädagogisch allein vertretbare Ansatz nur dann Erfolge bringen, wenn zugleich auch Geld und Personal für ein qualifiziertes und differenziertes Angebot von Hilfeeinrichtungen bereitgestellt wird. Das aber ist eine politische Entscheidung über Prioritäten im gesellschaftlichen Bereich.

## Offene und kontroverse Fragen

Der Diskussionsentwurf läßt nicht nur eine Reihe von Fragen unbeantwortet, er wird voraussichtlich auch an einigen Stellen Kritik auslösen. Wer von der Reform das

große und umfassende Jugendgesetzbuch erwartete, das alle verwandten Rechtsmaterien, wie z. B. Ausbildungsförderung, Jugendschutz, Jugendstrafrecht, zusammenfaßt, wird enttäuscht sein. *Der Versuch, das Jugendstrafrecht mit dem Jugendhilferecht zu vereinigen*, den der Entwurf zwar anstrebt, jedoch nicht bis in die letzte Konsequenz durchzieht, ist überdies in Fachkreisen umstritten. Die These, daß Jugenddelinquenz und Jugenddissozialität auf den gleichen Ursachen beruhen und daher mit den gleichen pädagogischen Mitteln zu beantworten seien, würde letztlich zur Folge haben müssen, die Strafmündigkeitsgrenze von heute 14 Jahren bis zur Volljährigkeit heraufzusetzen. Der Entwurf zeigt diese Konsequenz nicht, sondern strebt einen Kompromiß an, der ab 16 Jahren eine bedingte Strafmündigkeit vorsieht. Kritisch wäre anzumerken, ob lediglich eine Änderung von Begriffen und eine neue Zuständigkeit — der Entwurf übernimmt mit anderen Termini große Teile des bisherigen Instrumentariums des Jugendgerichtsgesetzes — schon als pädagogische Reaktion auf Verfehlungen junger Menschen gelten kann.

Für die *Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger der Jugendhilfe*, die nach den Vorstellungen der Bundesregierung eine partnerschaftliche sein soll, enthält der Diskussionsentwurf zwei Lösungsvorschläge: Der eine würde die Stellung und damit die Wirkungsmöglichkeiten der freien Träger gegenüber dem bisherigen Recht erheblich einschränken. Er sieht vor, daß die öffentlichen Träger der Jugendhilfe die freien Träger an der Durchführung ihrer Aufgaben nach diesem Gesetz beteiligen oder ihnen die Ausführung von Erziehungshilfen übertragen können, womit theoretisch die Handhabe gegeben ist, die Gewährung und Durchführung von Leistungen der Jugendhilfe allein öffentlichen Trägern vorzubehalten. Auf der gleichen Linie liegt der Vorschlag, den Jugendwohlfahrtsausschuß abzuschaffen, der sich als bürgernahes Instrument kommunaler Jugendhilfeplanung bewährt hat. Die Gegenvorschläge hierzu besagen, daß der öffentliche Träger der Jugendhilfe von der Gewährung von Hilfe für einzelne und von der Schaffung eigener Einrichtungen und Veranstaltungen absehen soll, soweit von den freien Trägern die erforderliche Hilfe personen- und sachgerecht geleistet wird und die entsprechenden Einrichtungen und Veranstaltungen bei den freien Trägern ausreichend vorhanden sind oder rechtzeitig bereitgestellt werden. Diese Forderung bedeutet keinen Vorrang freier Träger, sondern bezweckt allein den Schutz freier Träger gegenüber den mit hoheitlicher Gewalt und öffentlichen Finanzen ausgestatteten öffentlichen Trägern. Die sich hier anschließende grundsätzliche Frage, in welchem Verhältnis zukünftig freie und öffentliche Träger innerhalb der Jugendhilfe tätig werden oder sich entwickeln, sollte allein von der Qualität der Angebote, der sachgerechten Deckung des Bedarfs und von der Zustimmung der Leistungsempfänger abhängig sein. Der Gegen-

vorschlag enthält auch die Beibehaltung der Aufgabenstellung und Zusammensetzung des Jugendhilfeausschusses, der sich — wie die im Zusammenhang mit dem Dritten Jugendbericht<sup>6</sup> durchgeführten Untersuchungen ergeben haben — in der Praxis bewährt hat. Es ist zu erwarten, daß gerade im Bezug auf diese jugend- und gesellschaftspolitischen Kernpunkte des Diskussionsentwurfs auch bei der parlamentarischen Behandlung eines neuen Gesetzes harte Kontroversen aufbrechen werden. *Hubertus Junge*

<sup>1</sup> Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes, hrsg. vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn - Bad Godes-

berg, 1973. <sup>2</sup> Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilfrecht, Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt, „Probleme und Vereinheitlichung von Jugendwohlfahrtsgesetz und Jugendgerichtsgesetz, 3. Auflage, Bonn 1970. <sup>3</sup> Denkschrift der Arbeiterwohlfahrt a. a. O., Einzelthesen zu einem neuen Jugendhilfrecht, hrsg. vom Deutschen Verein für öffentl. u. private Fürsorge, Frankfurt 1972. Leitsätze für ein neues Jugendhilfrecht, in „Mitteilungen der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe“, Bonn, Nr. 60/1970. Anmerkungen der Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege zu einem neuen Jugendhilfegesetz, Bonn, 1972, abgedruckt in „Caritas-Korrespondenz“, Heft 5/1972. <sup>4</sup> Käte Strobel, „Jugendpolitik und Jugendhilfe in der BRD“, Bulletin 99/1972. <sup>5</sup> Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der CDU/CSU-Fraktion zur Situation der Jugendhilfe in der Bundesrepublik Deutschland, Bundestagsdrucksache VI/3175. <sup>6</sup> Dritter Jugendbericht, hrsg. vom Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit, Bonn 1972.

## Baubodenrecht im Widerstreit

### Zu den Reformvorschlägen aus Kirchen, Parteien, Verbänden

*Die Reform des Baubodenrechts steht gegenwärtig in den gesellschaftspolitischen Programmen der Parteien obenan. Reformvorschläge kommen auch aus Berufsverbänden und Gewerkschaften. Die evangelische und die katholische Kirche haben im Februar dieses Jahres zum gleichen Thema eine gemeinsame Denkschrift herausgegeben, die auch in der politischen Diskussion starke Beachtung gefunden hat. Mit dem kommenden CDU-Bundesparteitag im November und den Bemühungen um eine Kompromißlösung innerhalb der Parteien der Bonner Regierungskoalition wird das Thema zusätzliche Aktualität gewinnen. Der Bericht von Rüdiger Göb gibt ein Resümee der bisherigen Reformvorschläge. Der Autor, Ministerialdirektor i. R., ist Mitglied der Akademie für Raumordnung, des Sachverständigenrates der Bundesregierung für Umweltfragen und des Arbeitskreises „Kirche und Raumordnung“ beim Kommissariat der deutschen Bischöfe.*

Die zunehmende Auseinandersetzung um die Fortentwicklung unserer Bodenordnung erhält ihre richtige Dimension vor dem Hintergrund der wachsenden *Verstädterung*. Seitdem wir die Stadt als unser Schicksal wiederentdeckt haben, liegt sie im Zwielficht. Es ist mehr als Kulturkritik, wenn heute von einer Krise der Stadt gesprochen wird, die ihre Eignung als menschlicher Lebensraum in Frage stellt. So wird der Ruf nach Rettung der Städte immer stärker; das zunehmende öffentliche Problembewußtsein schafft einen Zwang zu politischer Aktion.

### I. Stadtkrise und Bodenordnung

Die im Kohle-Dampf-Industriesystem entstandene Agglomeration von Arbeitsstätten und Wohnungen hat zu

einer Entfesselung der Stadt geführt. Seit 1871 hat sich die Zahl der in den Städten mit über 100 000 Einwohnern lebenden Menschen in der Bundesrepublik um mehr als das Dreißigfache erhöht. Fast die Hälfte der Bevölkerung lebt hier auf etwa 7 Prozent der Fläche. Alle Trendextrapolationen bestätigen, daß auch in den nächsten Jahren eine Entwicklung anhalten wird, die durch Verdichtung und Mobilität gekennzeichnet ist und sich in weitere Verstädterung umsetzen wird. Es ist nicht nur der populärwissenschaftliche Teil der Futurologen, der voraussagt, daß um die Jahrtausendwende 80 bis 90 Prozent der Menschen urban leben werden.

Darauf ist auch die offizielle Politik ausgerichtet. Bundesraumordnung und Landesplanung legen die Verdichtung als räumliches Gliederungsprinzip fest. Staatliche Förderungsmittel werden zunehmend auf den Ausbau städtischer Schwerpunkte konzentriert. Der Bericht über die Raumordnung der Bundesregierung läßt dies ebenso erkennen wie der Städtebaubericht, die Entwicklung der Rahmenpläne zur Verwirklichung der Gemeinschaftsaufgabe für die regionale Wirtschaftspolitik und die Landesentwicklungsprogramme der Länder.

Nach der Entdeckung der *Stadt als Schicksal* wurde ihre Unwirtlichkeit stärker empfunden. Lebensstandard und Lebensqualität in der Stadt sind nicht synonym. Im Gegenteil: mit der Steigerung der Wirkungskraft moderner Technik und dem Wachstum der städtischen Ballungsräume geht eine Schädigung der natürlichen Lebensgrundlagen einher, die fast an die Schwelle menschlicher Bestrebungen zur Selbstvernichtung heranreicht. Das Wohlergehen, das eigentlich der hauptsächliche Gewinn aus dem technischen Fortschritt sein sollte, nimmt ab. Die Symptome: Lärm, Luftverschmutzung, Wasserverunreinigung, Bedrohung der Vitalsituation. Der Verkehr erstickt, Straßendurchbrüche sprengen die Stadt auseinander. Die