

**Fachpolitische Stellungnahmen und Vorschläge  
des Bundesverbandes der Arbeiterwohlfahrt**

(Mitte 1974 bis Mitte 1977)

AM I 714

6

## INHALTSVERZEICHNIS

Überlegungen zur Weiterarbeit am Jugendhilferecht	5
Zur Einbeziehung des Jugendwohlfahrtsgesetzes in das Sozialgesetzbuch	6
Zum Diskussionsentwurf der »Perspektiven zum Bundesjugendplan«	10
Zum Regierungsentwurf eines Berufsbildungsgesetzes vom 16. 4. 1975	14
• Grundsätzliche Bemerkungen	14
• Zu Einzelvorschriften	15
• Zum Ausbildungspersonal (§§ 15—20)	17
• Zur Finanzierung der Berufsausbildung (§§ 85—89)	18
• Zur Organisation und Kontrolle der beruflichen Bildung	19
Zur »Bildungspflicht und institutionellen Zuordnung Fünfjähriger«	20
Zur Neufassung des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit	22
Zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge	23
Markierungspunkte der Arbeiterwohlfahrt, der Gewerkschaftsjugend des DGB, der SJD — Die Falken zur Reform des Jugendhilferechts	24
Zur Ferien- und Freizeitpädagogik	28
Zur Neufassung des Kapitels »Familie und Jugend« im Orientierungsrahmen '85 der SPD	30
Zum 2. Familienbericht der Bundesregierung	35
• Zu einigen familienpolitischen Absichten	35
• Zur Elternbildung	36
• Zum Pflegekinderwesen	38
Reform des § 218 StGB	
• Bedauern über Karlsruher Urteil	41
• Zur Reform des Schwangerschaftsabbruches	42
• Protest gegen Unterlaufen des § 218 StGB durch Landesrichtlinien	44

Bonn, im August 1977

Arbeiterwohlfahrt Bundesverband e. V.

Postfach 1149, 5300 Bonn 1

Zur Arbeitslosigkeit jugendlicher Ausländer	45
Zur Ausländerpolitik 1976	46
Beschlüsse vom 11. und 12. Februar 1977 zur Ausländerpolitik	48
Vorschläge zur Strafvollzugsreform — insbesondere zu flankierenden Maßnahmen zum Strafvollzugsgesetz	49
Zur Verbesserung der Rehabilitation Behinderter	62
Zur Organisierung und Bündelung ambulanter sozialpflegerischer Dienste	63
Überlegungen zur Neuordnung der Finanzierung der Pflegekosten in der stationären, teilstationären und ambulanten Versorgung Pflegebedürftiger	68
Zur Fortbildung der Krankenpflegekräfte	72
Heimordnung für Altenheime	73
Anregungen und Vorschläge zur Einfügung des Sozialhilferechts in ein Sozialgesetzbuch	78
Gegen Abbau sozialer Hilfen	81
AW gegen Sozialhilfeabbau	82

## Überlegungen zur Weiterarbeit am Jugendhilferecht\*

*Die Bundesregierung erklärte Ende 1974, daß die Reform mit Rücksicht auf die angespannte Haushaltssituation der Kommunen zunächst zurückgestellt werden müsse. Um dennoch die fachlichen und politischen Überlegungen weiterzuführen und die Position des Verbandes zu verdeutlichen, hat die Arbeiterwohlfahrt im Januar 1975 folgende Stellungnahme abgegeben:*

### »1. Längerfristige Perspektiven

Die Arbeiterwohlfahrt hält grundsätzlich fest an ihrer Forderung, langfristig ein erweitertes Jugendförderungsgesetz außerhalb des Sozialgesetzbuches zu schaffen. Die Grundlinien einer solchen Reform hat die Arbeiterwohlfahrt in ihren »Vorschlägen für ein erweitertes Jugendhilferecht« aufgezeigt.

### 2. Nächste Reformschritte

Die Arbeiterwohlfahrt betrachtet ein erstes Jugendhilfegesetz auf der Grundlage der von der Bundesregierung 1973/1974 veröffentlichten Entwürfe und des von ihr vorgelegten Entwurfs von 1973 als einen ersten Schritt auf dem Weg zu einem künftigen Jugendhilfegesetz/Jugendförderungsgesetz.

Die Arbeiterwohlfahrt geht dabei von der Vorstellung aus, daß ein erstes Jugendhilfegesetz folgenden Mindestanforderungen genügen muß:

- Erhaltung des eigenständigen Jugendamts als Fachbehörde,
- Stärkung der Rechtsstellung des jungen Menschen (Rechts- und Teilhabeansprüche, Mitwirkung und Mitbestimmung in Einrichtungen, Antrags- und Beschwerderecht),
- Verpflichtung der Jugendbehörden zur Wahrung der Interessen junger Menschen,
- Verpflichtung der Jugendbehörden zu partnerschaftlicher und mitverantwortlicher Zusammenarbeit mit der freien Jugendhilfe,
- klare Aussagen zur Fachlichkeit der Jugendhilfe,
- Einbeziehung der Leistungen für seelisch behinderte junge Menschen,
- Einbeziehung der Erziehungshilfen aus dem Bereich des Jugendgerichtsgesetzes,
- Anspruch der freien Jugendhilfe auf mindestens  $\frac{2}{7}$  der stimmberechtigten Mitglieder im Jugendhilfeausschuß und keine Vertretung der Gruppe »Eltern« als stimmberechtigte Mitglieder.

Wir würden es begrüßen, wenn diese Anregungen und Überlegungen bei der Weiterarbeit an den Entwürfen für ein neues Jugendhilferecht Berücksichtigung fänden.«

\* Vgl. S. 24, Markierungspunkte zur Reform des Jugendhilferechts.

## Zur Einbeziehung des Jugendwohlfahrtsgesetzes in das Sozialgesetzbuch

*Im Zusammenhang mit Fragen der Jugendhilfe ist ein anderes Reformvorhaben von besonderer Bedeutung: die Schaffung eines umfassenden Sozialgesetzbuches (SGB). Der Bundestag hat im Dezember 1975 den Allgemeinen Teil des SGB verabschiedet (BGBl I/1975, S. 3015), der auch das Jugendwohlfahrtsrecht einbezieht, d. h. als einen Teilbereich (Buch) des SGB betrachtet. Die Arbeiterwohlfahrt hat sich schon früh gegen eine solche Einbeziehung der Jugendhilfe in das ansonsten positiv bewertete SGB ausgesprochen (wenn auch, wie sich jetzt gezeigt hat, ohne Erfolg). Dazu im folgenden der allgemeine Teil der Stellungnahme der Arbeiterwohlfahrt zur Eingliederung des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) in das SGB (derzeitige Bundestagsdrucksache 7/868) vom 5. April 1974:*

»Die Arbeiterwohlfahrt hat sowohl die Schaffung des Sozialgesetzbuches wie die Einbeziehung der Sozialhilfe in dieses grundsätzlich begrüßt, weil sie darin eine Chance sieht, die im Bundessozialhilfegesetz (BSHFG) geregelten Leistungen im Rahmen eines neu geordneten Systems der Sozialleistungen so umzugestalten und fortzuentwickeln, daß die individuellen Hilfen in besonderen Lebenslagen, vor allem die persönliche Hilfe sowie die Bereitstellung der dafür erforderlichen Dienste und Einrichtungen endlich zu den eigentlichen Kernaufgaben der Sozialhilfe werden können. Wir haben für eine solche Fortentwicklung des Sozialhilferechts eingehende Vorschläge erarbeitet (vgl. dazu »Sozialhilfe als Hilfe in besonderen Lebenslagen. Anregungen und Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt zur Einfügung der Sozialhilfe in ein Sozialgesetzbuch«, in: Theorie und Praxis der sozialen Arbeit 6/1973).

Eine entsprechende Möglichkeit der Umgestaltung und Fortentwicklung des Jugendhilferechts durch seine Einfügung in das Sozialgesetzbuch sehen wir dagegen nicht. Wir haben deshalb ausdrücklich das Votum der Sachverständigenkommission für das Jugendhilfegesetz begrüßt, das sich »einmütig« gegen eine Einbeziehung des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch ausgesprochen hat (vgl. S. 6 des Diskussionsentwurfs eines Jugendhilfegesetzes von 1973). Die Sachverständigenkommission hat in ihrer letzten Sitzung im November 1973 ihre Bedenken auch in bezug auf die zweite Fassung des Gesetzentwurfs (BTDr. 7/868) aufrechterhalten. Viele der zum Diskussionsentwurf 1973 vorgelegten Stellungnahmen haben sich diesem Votum angeschlossen. Wir haben es besonders begrüßt, daß sich der Bundesrat 1973 in seiner Stellungnahme zum revidierten Entwurf des Allgemeinen Teils eines Sozialgesetzbuches erneut gegen die Einbeziehung des Jugendwohlfahrtsgesetzes (JWG) ausgesprochen und vorgeschlagen hat, eine solche Entscheidung bis zum Abschluß der angestrebten Reform des Jugendwohlfahrtsgesetzes zurückzustellen (BTDr. 7/868, S. 40). Wir haben es bedauert, daß die Bundesregierung in ihrer Gegenäußerung (S. 44) auf diesen Vorschlag nicht eingegangen ist. Wir schließen uns der Stellungnahme des Bundesrats voll an, nach der die Jugendhilfe »nach der Entwicklung, die sie in den letzten Jahrzehnten genommen hat, in den Gesamtbereich der Erziehung und Bildung« gehört.

Der Allgemeine Teil des Sozialgesetzbuchs wird den besonderen Erfordernissen der Jugendhilfe in beiden Entwurfsfassungen nicht gerecht. Er kann ihnen auch

nicht gerecht werden, denn das Jugendhilferecht unterscheidet sich seinem Wesen nach grundlegend von den anderen, für das Sozialgesetzbuch vorgesehenen Rechtsbereichen. Das gilt auch in bezug auf das Sozialhilferecht, denn der Anspruch der Jugend auf Erziehung und Bildung und die daraus resultierenden Leistungen der Jugendhilfe sind grundlegend anders geartet als der Hilfeanspruch des Erwachsenen, der »nicht in der Lage ist, aus eigenen Kräften . . . sich selbst zu helfen« (§ 9 BTDr. 7/868). Die Besonderheit und die Eigenständigkeit dieses Erziehungs- und Sozialisationsbereiches machen die Zusammenfassung von Jugendpflege und Jugendfürsorge im Begriff Jugendhilfe (nach § 2 JWG) zur unbedingten Notwendigkeit:

Das Jugendwohlfahrtsrecht ist in sich bereits eine große Kodifikation sehr unterschiedlicher Rechtsbereiche, die durch die beabsichtigte Jugendhilferechtsreform noch erheblich erweitert werden soll. Durch die Vielseitigkeit ihrer Aufgaben unterscheidet sich Jugendhilfe von allen anderen Leistungsbereichen des künftigen Sozialgesetzbuchs vor allem durch folgende Wesensmerkmale:

- Jugendhilfe wendet sich grundsätzlich an alle jungen Menschen, d. h. an die gesamte Altersgruppe von 0 bis 25 Jahren, die mehr als ein Drittel der gesamten Bevölkerung umfaßt; folgerichtig sieht der Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes unter den besonderen Leistungen der Jugendhilfe als ersten Unterabschnitt die »Wahrung der Interessen der Jugend« vor;
- Jugendhilfe fördert Gruppen und Zusammenschlüsse junger Menschen, die als solche bereits unmittelbar Jugendhilfe, d. h. Erziehung und Bildung sind;
- Jugendhilfe bietet nicht nur Leistungen an; sie muß Leistungen notfalls auch gegen den Willen der Beteiligten durch richterliche Anordnung erzwingen;
- Jugendhilfe wird in engem Zusammenhang mit dem Vormundschaftsgericht gewährt; diese Zusammenarbeit soll durch die bevorstehende Reform des elterlichen Sorgerechts und des Jugendhilferechts noch erheblich verstärkt werden.

Jugendhilfe ist Erziehungs- und Sozialisationsrecht und prinzipiell nichts anderes als das Schulrecht beispielsweise auch. Jugendhilfe gehört hingegen nicht »mit ihren verschiedenen Aufgaben sowohl zur gesellschaftlichen Daseinsvorsorge als auch zum Bildungswesen« (Bildungsgesamtplan Abschnitt E). Das Erziehungs- und Bildungswesen (einschließlich des Schul- und Jugendhilferechts) gehört u. E. heute auch unabdinglich zur gesellschaftlichen Daseinsvorsorge; beide Bereiche bilden keinen Gegensatz.

Eine sinnvolle Integration des Jugendhilferechts in das geplante Sozialgesetzbuch ist also von der Sache her nicht möglich, weil dieses komplexe Rechtsgebiet diametral anders angelegt ist als die anderen dafür vorgesehenen Gebiete und weil deshalb die Vorschriften des Allgemeinen Teils des Sozialgesetzbuchentwurfs für die Jugendhilfe nicht nur ohne Bedeutung sind, sondern ihre tragenden Grundsätze darin auch gar nicht zum Ausdruck kommen können. Eine bloße Addition des Jugendhilferechts zu den anderen Rechtsgebieten des Sozialgesetzbuches erscheint uns ebenso wenig sinnvoll; auch wenn für das Jugendhilferecht darin ein besonderes Buch eingerichtet wird, wird es in diesem Gesetzwerk ein Fremdkörper bleiben.

Wie wenig das Jugendhilferecht mit seinen Besonderheiten in das künftige Sozialgesetzbuch paßt, zeigt eine kritische Betrachtung der Einzelbestimmungen des

Entwurfs eines Allgemeinen Teils, die unser Fachausschuß Jugendwohlfahrt vorgenommen hat.

Die Arbeiterwohlfahrt bittet aus den angeführten Gründen die zuständigen Ausschüsse des Deutschen Bundestages, entsprechend dem Vorschlag des Bundesrates (BTDr. 7/868 S. 40) das Jugendwohlfahrtsgesetz vorerst aus dem Allgemeinen Teil des Sozialgesetzbuches herauszulassen und die Entscheidung dieser Frage zumindest so lange zurückzustellen, bis an die Stelle des JWG ein neues und erweitertes Gesetz getreten ist, für das wir die Bezeichnung ›Gesetz zur Förderung der Jugend‹ vorziehen würden. Wir sind überzeugt, daß das künftige Gesetz mit seiner differenzierten Behandlung der bisherigen Jugendpflege und der speziellen Förderung der Erziehungsfähigkeit der Familie noch deutlicher machen wird, daß diese Materie nicht in den Rahmen des geplanten Sozialgesetzbuches gehört, das überwiegend konkret umrissene Rechtsansprüche auf generell normierbare Sach- und Geldleistungen regelt.«

*In einer Stellungnahme, die dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit und dem Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung zugeleitet wurde, bringt die Arbeiterwohlfahrt ihre Bedenken gegen das derzeit praktizierte Verfahren bei der Einordnung des Jugendwohlfahrtsgesetzes in das Sozialgesetzbuch (SGB) zum Ausdruck und schlägt zur Beratung dieser Materie die Einrichtung einer neuen Kommission unter Federführung des BMJFG vor. Es heißt dazu in der Stellungnahme von April 1976:*

»Im Rahmen der Arbeit der Sachverständigenkommission für das SGB sind bereits Beratungen darüber, wie und in welcher Form die Einordnung der vom SGB erfaßten Einzelgesetze erfolgen kann (Harmonisierung), aufgenommen worden. Dem Unterausschuß ›Sozialhilfe, Jugendhilfe und Wohngeld‹ liegen für die Bücher ›Sozialhilfe‹ und ›Wohngeld‹ bereits Arbeitspapiere vor. Danach ist zu erwarten, daß die Beratungen über ein 8. Buch ›Jugendhilfe‹ durch den Unterausschuß demnächst ebenfalls aufgenommen werden.

Wir sehen jedoch besondere Schwierigkeiten in der Eingliederung des JWG in das SGB, die es unseres Erachtens zwingend geboten erscheinen lassen, die Vorbereitung der geplanten Harmonisierung des Jugendwohlfahrtsgesetzes auf andere Weise vorzunehmen als bei den übrigen Büchern des SGB. Diese Forderung begründet sich folgendermaßen:

1. Das geltende Jugendwohlfahrtsrecht ist von seiner aus dem Jahr 1922 stammenden Anlage her kein primär leistungsbezogenes Gesetz. Dieser Sachverhalt hat wesentlich auch Ausschlag gegeben zu der 1970 mit den Beratungen der Sachverständigenkommission zur Reform des Jugendhilferechts eingeleiteten Reformdiskussion. Davon ausgehend und unter Berücksichtigung der Tatsache, daß das veraltete JWG sich auch in seinem Aufbau von anderen Sozialleistungsgesetzen erheblich unterscheidet, wird eine rein ›technische Anpassung‹ des JWG (Harmonisierung und Angleichung bezüglich der Definitionen, der Nomenklatur etc.) nicht möglich sein. Einem solchen Vorhaben hat daher zwangsläufig eine gründliche Diskussion und schwierige Abklärung inhaltlicher Fragen (z. B. Umfang und Aufbau eines Leistungskataloges) vorauszugehen. Auf keinen Fall darf die Anpassung

des JWG an das SGB zu einer vordergründigen Reform des JWG führen, da dies auf Jahre hinaus die notwendige grundlegende Reform verhindern könnte.

2. Nach dem Votum des Bundestagsausschusses für Jugend, Familie und Gesundheit und der amtlichen Begründung zu Artikel II, 1. Abschnitt, § 1 des Besonderen Teils des SGB bleibt noch abzuklären, ›ob es sinnvoll ist, das Jugendhilferecht auch nach seiner Reform und der dabei diskutierten Erweiterung seines Gegenstandsbereichs im Sozialgesetzbuch zu belassen‹. Da nach den Verlautbarungen der Bundesregierung (vgl. dazu BTDr. 7/3340, S. 21) die Arbeit an der Reform des Jugendhilferechts, für die schon umfangreiche Vorarbeiten vorliegen, in absehbarer Zeit wieder aufgenommen werden soll, erscheint es uns wenig sinnvoll, insbesondere unter Berücksichtigung der schon unter 1. genannten Gesichtspunkte, die Arbeit an der Harmonisierung des JWG vorrangig und losgelöst von der eigentlichen Reform des Jugendhilferechts und dem für diese Materie zuständigen Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit voranzutreiben.

3. Unabhängig von unseren Bedenken bezüglich der inhaltlichen Probleme einer Harmonisierung und des mit der Reform des Jugendhilferechts wenig abgestimmten Zeitplans für diese Eingliederung erscheint es uns dringend geboten, eine Kommission, die derartige Aufgaben übernehmen soll, durch das BMJFG einzurichten. Gleichzeitig kann das BMJFG bei seiner Arbeit auf die Kontakte zu den freien Vereinigungen für Jugendhilfe und die Zusammenarbeit mit diesbezüglichen Gremien und Fachorganisationen zurückgreifen. Die institutionelle Bindung des Unterausschusses ›Sozialhilfe, Jugendhilfe und Wohngeld‹ an das Bundesministerium für Arbeit und Sozialordnung würde unseres Erachtens weniger günstige Voraussetzungen zur Lösung der hier auftauchenden schwierigen und komplexen Fragen und Aufgaben bieten.

Wir bitten daher die Bundesregierung, die getroffene Zuordnung des Unterausschusses ›Sozialhilfe, Jugendhilfe und Wohngeld‹ noch einmal zu überprüfen und eine Änderung in der Weise herbeizuführen, daß für die Behandlung der Einbeziehung des JWG in das SGB (unter Berücksichtigung des unter Punkt 2 genannten Vorbehalts) eine besondere Kommission beim BMJFG eingerichtet wird. Diese Kommission könnte in ähnlicher Zusammensetzung arbeiten wie die 1970 eingesetzte Kommission zur Reform des Jugendhilferechts.«

## Zum Diskussionsentwurf der »Perspektiven zum Bundesjugendplan«

(Auszug)

### I. Grundsätzliche Bemerkungen

Die Arbeiterwohlfahrt begrüßt den durch das Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit vorgelegten Diskussionsentwurf der »Perspektiven zum Bundesjugendplan«. Wir erkennen darin die Absicht der Bundesregierung, mittel- und langfristig Ziele, Formen und Umfang der Jugendförderung (Jugendhilfe) aufzuzeigen. Wir anerkennen auch das Bemühen, bei dieser Standortbestimmung von Jugendhilfe als Teilbereich eines umfassenden Sozialisationsangebotes die neueren wissenschaftlichen Ergebnisse und praktischen Erfahrungen ebenso wie soziale und politische Entwicklungen in der Bundesrepublik in die zukünftige Entwicklung des Bundesjugendplans einzubeziehen.

Gleichzeitig können diese »Perspektiven« der Öffentlichkeit und den jungen Menschen die jugendpolitischen Ziele der Bundesregierung darlegen und den Trägern Orientierungshilfen geben für die Planung und Durchführung ihrer Programme. Einige uns wesentlich erscheinende Punkte im Allgemeinen Teil der »Perspektiven« bedürfen jedoch unseres Erachtens noch einer kritischen Überarbeitung und der Verdeutlichung bzw. Revision der damit verbundenen Intentionen.

#### a) Vermischung konzeptioneller und finanzpolitischer Fragen

Dort, wo der »Perspektivplan« etablierte Förderungsprogramme in Frage stellt und mit neuen Prioritäten zugleich auch Posterioritäten setzt (z. B. Einstellung der Förderung von Studentenorganisationen und politischen Jugendverbänden, Herausnahme der über 21-jährigen aus der Förderung, Einstellung der Förderung von nicht zentral eingesetzten Jugendbildungsreferenten, Verzicht auf die Förderung von Kurzzeitangeboten), wird nicht deutlich, ob es sich hier in erster Linie um politisch zu begründende Einsparungen, um damit bei insgesamt gleichbleibendem Plafond neue Aufgaben zu finanzieren, oder ob es sich hier um inhaltlich, d. h. sachlich begründete Festlegungen handelt.

Daher sollte der »Perspektivplan« deutlicher herausarbeiten,

— welche Programme und konzeptionellen Vorstellungen zur Ausgestaltung des Sozialisationsfeldes Jugendförderung (Jugendhilfe) notwendigerweise einzurichten, finanziell mittelfristig aber nicht zu realisieren sind;

— welche Programme im Rahmen einer mittelfristigen Finanzplanung mit Priorität versehen und deshalb unter verstärktem Mitteleinsatz umgesetzt werden sollen;

— welche Programme mit neueren konzeptionellen Vorstellungen über den Beitrag der Jugendförderung (Jugendhilfe) zur Sozialisation nicht mehr in Deckung gebracht werden können und daher notwendigerweise zu streichen sind.

#### b) Gesamtkonzeption einer Förderung

Der Beitrag, den ein Bundesjugendplan im Rahmen einer aktiven Sozialisationspolitik von Bund, Ländern und Gemeinden leisten kann, wird nicht deutlich. Das

Konzept einer solchen integrierten und koordinierten Förderungskonzeption und -politik wird nicht einmal in Umrissen angedeutet (dies gilt auch für die Abstimmung der Förderungskonzeptionen und Förderungspolitik der verschiedenen Ressorts auf Bundesebene, z. B. BMJFG, BMI, BMB, BMA), obschon dies eine Schlüsselfrage für die Realisierung der im Allgemeinen Teil der »Perspektiven« angesprochenen Zielsetzungen ist. Daß die Programme des Bundesjugendplans für sich genommen nur einen sehr bescheidenen Beitrag zur Verbesserung und Ausweitung der Beteiligungsfähigkeit (Partizipation) junger Menschen in Staat und Gesellschaft und zum Ausgleich individuell und gesellschaftlich bedingter Benachteiligungen zu leisten in der Lage sind, ist wohl unbestritten.

In diesen Zusammenhang gehört auch, wenn von Modell-Projekten gefordert wird, daß diese übertragbar seien, diese Übertragungsfähigkeit auch materiell (förderungspolitisch) durch Absprachen von Bund, Ländern und Gemeinden gesichert werden muß.

Im Rahmen der »Perspektiven« wäre auch zu klären, welchen Beitrag Jugendförderung/Jugendhilfe im Verbund mit anderen Sozialisationsträgern zur Erziehung und Bildung junger Menschen leisten kann. Insbesondere im Verhältnis zur Schule gilt es, die bisher bestehenden Ansätze der Schulsozialarbeit verstärkt auszubauen.

#### c) Das Verständnis von Jugendhilfe und Jugendarbeit

Der Diskussionsentwurf macht an vielen Stellen deutlich, daß der Begriff Jugendarbeit als allgemeinsten Oberbegriff verwendet wird, unter dem alle Förderungsangebote subsumiert werden sollen. Dies kommt z. B. in den Kapitelüberschriften zum Ausdruck, die in Teil 1 immer nur den Begriff »Jugendarbeit« enthalten, obschon das inhaltlich Ausgesagte sich in aller Regel auf den Gesamtbereich der »Jugendförderung/Jugendhilfe« bezieht. Dieser Sprachgebrauch entspricht jedoch nicht einem umfassenden Verständnis von einem Sozialisationsfeld, das sowohl Leistungen und Angebote der allgemeinen wie auch solche der besonderen Förderung umfassen soll (Partizipation und Kompensation). Der von den »Perspektiven« unternommene Versuch, den offensichtlich als diskriminierend verstandenen Begriff »Jugendhilfe« soweit als möglich zu vermeiden, obschon er nach dem JWG (§ 2) als allgemeiner Oberbegriff gilt, verweist — über terminologische Probleme hinausgehend — auch auf inhaltliche Fragen, letztlich auch auf das Problem der »Einheit der Jugendhilfe«.

In diesem Zusammenhang möchten wir noch einmal unseren Vorschlag wiederholen, zur Bezeichnung des komplexen Feldes partizipatorischer und kompensatorischer Sozialisationshilfe den Begriff »Jugendförderung« zu verwenden (vgl. hierzu »Vorschläge der Arbeiterwohlfahrt für ein Gesetz zur Förderung der Jugend«, Beiheft 1 zu »Theorie und Praxis der sozialen Arbeit« November 1973).

#### d) Jugendhilfe und Verfassung

Die in diesem Kapitel (1.8) der »Perspektiven« angeschnittenen Fragen berühren — ohne daß dies explizit angesprochen wird — die zentrale (und in jüngster Zeit wieder aktuell gewordene) Frage nach der Anerkennung und Förderungswürdig-

keit freier Träger. Es erschiene uns sinnvoller, dieses Thema nicht im Rahmen eines Durchführungserlasses zum Bundesjugendplan, sondern durch Erlass einer Rechtsverordnung (§ 9 Abs. 2 JWG) zu regeln. Erst dadurch kann unseres Erachtens die nötige Klarheit und Sicherheit bei den Trägern der Jugendhilfe geschaffen werden.

In diesem Zusammenhang scheint uns noch der Hinweis angebracht, daß die Feststellung auf Seite 9 der »Perspektiven« (die erst im 2. Entwurf hineingekommen ist), die zentralen Aufgaben der Jugendförderung/Jugendhilfe dienen »der Integration junger Menschen in diese Gesellschaft«, zu Fehlinterpretationen Anlaß geben könnte. Nach der Grundtendenz des Allgemeinen Teils der »Perspektiven« soll sich Jugendförderung/Jugendhilfe nicht auf Anpassung an den gesellschaftlichen Status quo richten, sondern sich wesentlich auch durch das Streben nach einer gerechteren politischen und sozialen Gesellschaftsordnung auszeichnen.

## II. Bemerkungen zum Programmteil

### a) Verhältnis des Allgemeinen Teils zum Programmteil

Wenn die »Perspektiven« sich im Allgemeinen Teil anspruchsvolle Ziele setzen, daran die konkreten Einzelprogramme ausrichten und messen wollen, so zeigt doch eine kritische Durchsicht der aufgeführten Einzelprogramme, daß die allgemein postulierten Intentionen nur zum Teil eingelöst werden. Spiegelt doch der Besondere Teil — sowohl in seiner Gesamtheit als auch in der inhaltlichen Ausführung der Einzelprogramme — weitgehend Strukturen und Inhalte der letzten Bundesjugendpläne wider. Der Bruch zwischen Allgemeinem und Besonderem Teil liegt darin, daß sich an eine Darstellung der allgemeinen Zielsetzung eine in erster Linie maßnahmen- und institutionsbezogene Aufzählung von Förderungsbereichen anschließt, ohne daß Übergänge und Zusammenhänge deutlich genug herausgearbeitet werden.

### b) Regelung der oberen Altersgrenze

So sehr die von den »Perspektiven« beabsichtigte Vorverlegung der Altersgrenze zu begrüßen ist, so erscheint uns andererseits jedoch die parallel dazu beabsichtigte Herabsetzung der oberen Altersgrenze von 25 auf 21 Jahre problematisch und ungerechtfertigt. Einerseits sprechen die kompensatorischen Programme Zielgruppen an, deren Sozialisation in aller Regel mit dem 21. Lebensjahr noch nicht als abgeschlossen bzw. stabilisiert gelten kann. Andererseits stellen die 21- bis 25jährigen in der Jugendverbandsarbeit häufig noch eine sehr aktive Gruppe dar, die nicht von diesen Aktivitäten ausgeschlossen werden sollte. Zudem sind auch in der Diskussion um ein neues Jugendhilferecht — trotz des neuen Volljährigkeitsalters — von keiner Seite Einwände und Bedenken gegen die dort erfolgte Festlegung der oberen Altersgrenze auf 25 Jahre erhoben worden.

### c) Förderung von Kurzzeitangeboten

Die in den »Perspektiven« (S. 37) ausgesprochene Absicht, im Sinne eines möglichst effektiven Einsatzes knapper finanzieller Mittel auch die bislang durch den Bun-

desjugendplan geförderten Veranstaltungen und Veranstaltungsformen kritisch zu prüfen, verdient sicherlich Unterstützung und sollte von den Trägern ernst genommen werden. Wenn allerdings im gleichen Atemzug festgestellt wird, daß die Förderung von Wochenendseminaren und anderen Kurzzeitangeboten eingestellt werden solle, da eine Bundesförderung »wenig zweckentsprechend« sei, so wird hier eine Folgerung gezogen, die durch nichts belegt und abgesichert wird. Im Gegenteil: Für Aktivitäten speziell mit sozial benachteiligten Jugendlichen sind Kurzzeitangebote ein unerlässliches Instrument zum Einstieg in längerfristige Programme. Zudem sind überregionale Kurzzeitseminare für junge Berufstätige und Auszubildende für diese oft die einzige Möglichkeit, um an Schulungen und Fortbildungsveranstaltungen teilzunehmen, so lange es keinen gesetzlich geregelten Bildungsurlaub gibt. Darüber hinaus wird es seitens der Arbeitgeber in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Situation selbst anspruchsberechtigten jungen Menschen erschwert, ihren Bildungsurlaub wahrzunehmen.

### d) Beteiligung junger Menschen

Im Zusammenhang mit der Konzipierung und Entwicklung von Programmen des Bundesjugendplanes sollte unseres Erachtens noch eingehender die Frage untersucht werden, wie die Betroffenen selbst, die Jugendlichen, an den Planungsprozessen beteiligt werden können. Die kritische Rückfrage, ob die Programme tatsächlich auf die Bedürfnisse und Problemlagen der Adressaten eingehen oder diese verfehlen, kann nicht allein oder in erster Linie den Begleituntersuchungen und Wirkungskontrollen überlassen bleiben. So könnten z. B. über den Bundesjugendplan bevorzugt solche Modellvorhaben gefördert werden, an denen schon in sehr frühen Phasen der Programmentwicklung — ebenso wie im gesamten Verlauf und in der Auswertungsphase — Jugendliche beteiligt werden.

### e) Verpflichtungsermächtigung

Wir begrüßen die Absicht der Bundesregierung zu prüfen, wie und in welchem Umfang über das Instrument der Verpflichtungsermächtigung Zuwendungsempfängern eine längerfristige Planungsperspektive und finanzielle Absicherung gegeben werden können.

### f) »Partnertagungen«

Wir halten den Vorschlag, »Partnertagungen« durchzuführen (S. 38), für eine gute Möglichkeit, um im Zusammenwirken mit den freien Trägern der Jugendhilfe Aufgaben, Inhalte sowie Schwerpunkte der Förderung zu überprüfen und notwendige Korrekturen rechtzeitig mit den Zuwendungsempfängern abzusprechen.

### g) Schwerpunkte der »Perspektiven«

Die im Abschnitt 3.2.2 der »Perspektiven« detailliert und differenziert beschriebenen Schwerpunktprogramme (Nr. 3.2.2.1 bis 3.2.2.5 — S. 43 ff.) zum Ausgleich sozialer Benachteiligungen gehören sachlich und systematisch nicht an diese Stelle. Die hier beschriebenen kompensatorischen Bildungsangebote gehören in die jeweiligen Einzelprogramme (so z. B. 3.2.2.1 in 3.3.8).

## Zum Regierungsentwurf eines Berufsbildungsgesetzes vom 16. 4. 1975

*Die sozialpädagogischen Dienste und andere soziale Leistungen der Arbeiterwohlfahrt (Schularbeitenhilfen, Lehrlings- und Jungarbeiterwohnheime, Maßnahmen für arbeitslose Jugendliche, berufsbezogene Bildungshilfen, Sondermaßnahmen für jugendliche ausländische Arbeitnehmer usw.) richten sich vorwiegend an sozial benachteiligte und lernschwache Jugendliche. Aus der Kenntnis der sozialen Lebensbedingungen und der Arbeitssituation jener Jugendlichen, die bisher keine berufliche Ausbildung erhalten haben, hat die Arbeiterwohlfahrt zu einigen in den bisherigen Entwürfen und Beratungen des Berufsbildungsgesetzes nicht genügend beachteten Gesichtspunkten Stellung genommen.*

*Die Situation dieser Jugendlichen kann langfristig aber nur geändert werden durch bessere rechtliche und materielle Voraussetzungen.*

### Grundsätzliche Bemerkungen

Kein anderer öffentlicher Bildungsbereich ist rechtlich so aufgesplittert, in seinen qualitativen Leistungen und quantitativen Möglichkeiten so konjunkturabhängig, in seinen weiterführenden Möglichkeiten für die Auszubildenden so begrenzt und öffentlich so wenig kontrolliert wie der der beruflichen Ausbildung im »dualen System«. Deshalb begrüßt die Arbeiterwohlfahrt den Regierungsentwurf vom 16. April 1975 zu einem Berufsbildungsgesetz als einen wichtigen Reformansatz.

Das Gesetzesvorhaben strebt neben anderem eine Stärkung der öffentlichen Verantwortung an, es sieht eine vom Einzelbetrieb unabhängige Finanzierung bei Erfüllung bestimmter Bedarfskriterien vor, und es verbessert die Voraussetzungen für eine vorausschauende und koordinierte Planung der beruflichen Bildung.

Die Arbeiterwohlfahrt verlangt darüber hinaus von einer Reform der beruflichen Bildung, daß sie die Voraussetzungen dafür schaffen muß, den Ausbildungsanspruch aller Jugendlichen einzulösen. Im Gesetzentwurf wird im Kapitel 5 der Versuch unternommen, die besonderen Erfordernisse einzelner benachteiligter Gruppen im Blick auf deren Berufsausbildung zu berücksichtigen.

Die Einbeziehung der Personengruppe der Behinderten in das gesetzlich geordnete Ausbildungssystem wird von uns als wichtige bildungspolitische Entscheidung begrüßt. Positiv zu bewerten ist insbesondere, daß nach § 58 der Gesetzesvorlage alle körperlich, geistig und seelisch Behinderten in den Anwendungsbereich des Gesetzes gelangen und somit das Finalitätsprinzip zum Tragen kommt. Behinderte dürfen nur in anerkannten Ausbildungsberufen ausgebildet werden. Diese Regelung verlangt, daß weitere spezielle Ausbildungsberufe für Behinderte entwickelt und anerkannt werden.

Der Gesetzentwurf berücksichtigt allerdings nicht die besondere Lage jener Jugendlichen, die sozial, kulturell und/oder wirtschaftlich benachteiligt sind und die auch durch das geltende Gesetz nicht erfaßt werden. Gerade diese Jugendlichen werden derzeit besonders hart von der Berufsnot betroffen.

Die Arbeiterwohlfahrt sieht insofern einen direkten Zusammenhang zwischen der Jugendarbeitslosigkeit und der Reform der beruflichen Bildung, als von Arbeitslosigkeit immer besonders die Jugendlichen bedroht und betroffen sind, die bisher keine Qualifizierung durch eine Berufsausbildung erfahren haben.

Eine mögliche bildungspolitische Antwort auf die Tatsache, daß mehr als 250 000 dieser Jugendlichen aus subjektiven oder/und objektiven Gründen keine Berufsqualifizierung erhalten, könnte die Forderung nach einem Rechtsanspruch auf Ausbildung einerseits und einer Ausbildungspflicht andererseits sein. Der damit verbundenen Verminderung der Chancenungleichheit stehen erhebliche politische, rechtliche und praktische (auch berufspädagogische) Widerstände entgegen.

Die Arbeiterwohlfahrt fordert deshalb eigene Ausbildungsstätten für den Personenkreis der sozial, kulturell und ökonomisch Benachteiligten (»Ausbildungsstätten mit besonderer sozialpädagogischer Zielsetzung«). Die Gefahr der Diskriminierung ist durch eine Finanzierungsregelung innerhalb der beruflichen Bildung und durch die Rechtsgrundlage ausgeräumt. Die Gefahr der Gettoisierung, die nicht verkannt wird, ist u. E. durch die Einbeziehung des sozialen Umfeldes und dadurch reduziert, daß bestimmte Ausbildungsabschnitte auch außerhalb der Sonderausbildungsstätten durchgeführt werden können.

### Zu Einzelvorschriften

Zur Erweiterung der bisherigen §§ 71, 72, 73 wird folgende Neuregelung vorgeschlagen:

*Berufsausbildung in Einrichtungen mit besonderer sozialpädagogischer Zielsetzung (Neuvorschlag)*

#### 1.1 Personenkreis und Aufgaben

In Berufsausbildungsstätten mit besonderer sozialpädagogischer Zielsetzung werden solche Jugendliche ausgebildet, die sozial benachteiligt, lernschwach und/oder lerngestört aber nicht behindert (im Sinne des BSHG oder anderer Rehabilitationsgesetze) sind. Berufliche Bildung für junge Menschen in öffentlicher Erziehungshilfe und im Strafvollzug wird ebenfalls in Einrichtungen mit besonderer sozialpädagogischer Zielsetzung durchgeführt.

Berufsausbildungsstätten mit besonderer sozialpädagogischer Zielsetzung haben die Aufgabe, unter besonderer Berücksichtigung der unterschiedlichen persönlichen und sozialen Entwicklung und unter Anwendung sozialpädagogischer, ggf. auch sozialtherapeutischer Methoden eine Berufsausbildung nach diesem Gesetz zu vermitteln.

#### Begründung:

Das derzeit geltende Berufsbildungsgesetz verhindert nicht, daß gegenwärtig fast jeder 6. Jugendliche keine Berufsausbildung erhält. Zur Überwindung dieser Situation hält die Arbeiterwohlfahrt neben der Reform der Grundlagen der beruflichen Bildung Ausbildungsstätten für erforderlich, in denen die besonderen Erfordernisse sozial benachteiligter Jugendlicher berücksichtigt werden. Aus der Kenntnis der sozio-kulturellen, entwicklungspsychologischen und schichtspezifi-

schen Bedingungen dieser Jugendlichen ergibt sich neben der Forderung nach einer qualifizierten Berufsausbildung auch ein sozialpädagogischer Auftrag. Berufspädagogische Notwendigkeiten müssen insofern mit sozialpädagogischen Methoden verbunden werden.

Bei den in der öffentlichen Erziehungshilfe und im Strafvollzug erfaßten benachteiligten Jugendlichen zeigt sich besonders augenscheinlich die Notwendigkeit der Integration von beruflicher Bildung und sozialpädagogischer »Lebenshilfe«. Die Arbeiterwohlfahrt hält eine gleiche berufliche Bildung aller benachteiligten Jugendlichen für erforderlich.

### 1.2 Anerkennung:

Ausbildungsstätten mit sozialpädagogischer Zielsetzung müssen vom Bundesinstitut für Berufsbildung als geeignet anerkannt werden. Es können Lernorte vielfältiger Formen (z. B. Ausbildungsstätten in Selbstverwaltung, überbetriebliche Ausbildungsstätten, Lernstudios) anerkannt werden.

Einzelne Ausbildungsabschnitte können in anderen Ausbildungsstätten absolviert werden. Die Gesamtverantwortung muß bei einer anerkannten Ausbildungsstätte mit sozialpädagogischer Zielsetzung verbleiben.

#### Begründung:

Die Anerkennung durch das Bundesinstitut erscheint wegen bundeseinheitlicher Kriterien notwendig, aber auch weil eine Vielfalt an Formen der Ausbildungsstätten eine Einheitlichkeit der Inhalte und Ausbildungsordnungen erforderlich macht.

### 1.3 Eignung

Neben den allgemeinen Voraussetzungen für die Eignung der Ausbildungsstätten (§ 14, Abs. 2) muß sichergestellt sein, daß ein ausgebildeter Sozialarbeiter/Sozialpädagoge unmittelbar an der Ausbildung beteiligt oder mit der entsprechenden fachlichen Eignung selbst Ausbilder (gemäß § 17) ist. Die Zahl weiterer sozialpädagogischer Fachkräfte richtet sich nach der Zahl der Auszubildenden.

#### Begründung:

Ausgehend von dem Personenkreis und deren beruflichen Bildung in Berufsausbildungsstätten mit besonderer sozialpädagogischer Zielsetzung ist eine gleichgewichtige Beteiligung von Sozialarbeitern/Sozialpädagogen an der Ausbildung unabdingbar. Sie bilden die für die berufliche Bildung benachteiligter Jugendlicher notwendige sozialpädagogische Ergänzung der fachlichen Ausbilder.

### 1.4 Ausschließlichkeitsgrundsatz und Ausbildungsordnungen

In Ausbildungsstätten mit sozialpädagogischer Zielsetzung darf die Berufsausbildung nur in anerkannten Ausbildungsberufen durchgeführt werden.

Unter Berücksichtigung der besonderen Belange Auszubildender in den genannten

Ausbildungsstätten werden Ausbildungsordnungen (gemäß § 8 und 9 des Entwurfs) wie folgt geändert und ergänzt:

- Die Ausbildungsdauer richtet sich nach den individuellen Erfordernissen und Möglichkeiten.
- In den Ausbildungsrahmenplan werden spezielle sozialpädagogische Methoden aufgenommen.
- Die allgemeine Prüfungsregelung wird modifiziert zugunsten eines ausbildungsbegleitenden Leistungsnachweises.

#### Begründung:

Es muß sichergestellt sein, daß in den Berufsausbildungsstätten mit besonderer pädagogischer Zielsetzung eine qualifizierte Berufsausbildung im Sinne des Regierungsentwurfs erfolgt.

### 1.5 Finanzierung

Die Kosten für die Berufsausbildung in Einrichtungen mit besonderer sozialpädagogischer Zielsetzung werden aus Mitteln der Berufsbildungsfinanzierung (Fonds) aufgebracht. Die Sondervorschriften der §§ 72, 73 für Jugendliche in öffentlicher Erziehungshilfe und Strafvollzug bleiben unberührt.

#### Begründung:

Der Lernort »Ausbildungsstätte mit sozialpädagogischer Zielsetzung« ist nur dann sinnvoll und realisierbar, wenn er getragen wird aus Mitteln der Berufsbildungsfinanzierung. Ein Fondssystem über das im Regierungsentwurf vorgesehene hinaus erscheint auch unter diesem Gesichtspunkt zwingend erforderlich.

### Zum Ausbildungspersonal (§§ 15 bis 20)

#### 2.1 Pädagogische Ausbilderprüfung

Eine pädagogische Ausbilderprüfung als zwingende Vorschrift für alle Ausbilder soll in den § 17 aufgenommen werden. Die Bestandteile der pädagogischen Ausbildung sind im Gesetzestext festzuschreiben.

#### Begründung:

Qualifizierte Berufsausbildung ist nur durchführbar, wenn die fachliche und pädagogische Eignung aller Ausbilder gleichermaßen garantiert sind. Nach den bisherigen Eignungsgrundsätzen gilt die fachliche Qualifikation tendenziell auch als pädagogische.

In keinem anderen Bildungsbereich wird auf eine pädagogische Qualifikation der dort Tätigen verzichtet.

#### 2.2 Zuerkennung der Eignung

Der § 20 (Zuerkennung der Eignung) ist zu streichen.

**Begründung:**

Nach § 17 sind so viele Ausnahmeregelungen für Ausbilder möglich, daß eine Sonderregelung darüber hinaus überflüssig scheint und die Gefahr des Mißbrauchs in sich trägt.

### 2.3 Fortbildung der Ausbilder

Anspruch, Art und Inhalt der Fortbildung der Ausbilder müssen gesetzlich geregelt werden.

**Begründung:**

Die Fortbildung der Ausbilder ist dringend erforderlich, wegen der schnellen Entwicklung im technischen und wirtschaftlichen Bereich und den damit verbundenen einzelberuflichen Anforderungen, die einem dauernden Wandel ausgesetzt sind. Die fachliche und pädagogische Qualifikation der Ausbilder muß durch die Fortbildung erhalten bleiben und weiterentwickelt werden.

### 2.4 Die Übernahme der Ausbildung durch hauptberufliche Ausbilder ist anzustreben

**Begründung:**

Hauptberufliche Ausbilder haben den alleinigen Auftrag, die Ausbildung der Auszubildenden zu gewährleisten. Nimmt der Ausbilder auch andere Funktionen im Betrieb wahr (z. B. in der Produktion), so sind Interessenkonflikte nicht auszuschließen und eine Entscheidung wird im Zweifelsfalle zuungunsten der Auszubildenden getroffen.

### Zur Finanzierung der Berufsausbildung (§§ 85 bis 89)

Die vorgesehene Finanzierungsregelung wird von der Arbeiterwohlfahrt als unzureichend gewertet. Statt dessen wird die Einführung einer einheitlichen und regelmäßigen Bildungsumlage aller privaten und öffentlichen Betriebe/Verwaltungen zu einem zentralen Berufsbildungsfonds, entsprechend den Vorschlägen der »Sachverständigenkommission Kosten und Finanzierung der Beruflichen Bildung« als notwendig erachtet.

**Begründung:**

Grundlage für eine Reform der außerschulischen beruflichen Bildung ist eine Finanzierung, die nicht mehr nur an einzelbetriebliche Möglichkeiten gebunden ist. Der sachlogische Zusammenhang zwischen der notwendigen Reform, deren Realisierbarkeit und der Einrichtung eines solchen Fonds wird von der sogenannten Edding-Kommission eindrucklich und wissenschaftlich abgesichert dargestellt.

Für die Arbeiterwohlfahrt ist ein zentraler Fonds aus Gründen des sozialen Ausgleichs unverzichtbar. Die Einführung von Ausbildungsstätten für sozial benachteiligte Jugendliche, wie sie von uns zum Abbau sozialer und beruflicher Ungleichheiten gefordert werden (s. Punkt 1 unserer Stellungnahme), läßt sich nur dann realisieren, wenn es einen zentralen Fonds mit disponiblen Mitteln dafür gibt.

Die in den §§ 86 bis 89 vorgesehenen Regelungen sind unseres Erachtens weder geeignet, ein qualitativ und quantitativ ausreichendes Ausbildungsangebot — unabhängig von konjunkturellen Einflüssen — abzusichern, noch ermöglichen sie eine Lösung des Problems der Ausbildung jugendlicher ungelernter Arbeitnehmer.

### Zur Organisation und Kontrolle der beruflichen Bildung

(Berufsbildungsverwaltung §§ 90 bis 123)

Die Organisation der beruflichen Bildung muß der Integration von allgemeiner und beruflicher Bildung dienen. Die damit verbundene Zunahme an öffentlicher Verantwortung kann durch die beabsichtigte ausschließliche Zuständigkeit der Kammern auf örtlicher Ebene nicht realisiert werden.

Die Arbeiterwohlfahrt fordert daher eine Berufsbildungsverwaltung, die einheitlich im Bund, den Ländern und den Regionen Entscheidungen — bei denen alle Beteiligten mitwirken — ermöglicht. Dies kann nur durch eine Bundesanstalt als Selbstverwaltungseinrichtung mit Untergliederung auf der Landesebene und in den Regionen gewährleistet werden.

**Begründung:**

Der Regierungsentwurf für ein neues Berufsbildungsgesetz schafft keine stringente Berufsbildungsverwaltung. Während auf Bundes- und Länderebene staatliche Instanzen zuständig sein sollen, bleibt die unmittelbar örtliche Zuständigkeit in der Selbstverwaltung der Unternehmer. Die Berufsbildungsausschüsse bei den zuständigen Stellen sind ein unzureichendes Korrektiv, da sie weder Beschlußrecht über das beratende und kontrollierende Berufsbildungspersonal noch über die zur Gestaltung der Aufgaben der zuständigen Stellen im Bereich der beruflichen Bildung notwendigen finanziellen Mittel haben.

Da das Berufsbildungsgesetz ein Bundesgesetz ist, sollte die organisatorische Lösung der Berufsbildungsverwaltung eine bundeseinheitliche Ausführung der gesetzlichen Bestimmungen gewährleisten. Das läßt sich mit der Konstruktion einer Bundesanstalt für berufliche Bildung — Landesamt für berufliche Bildung — (örtliches) Amt für berufliche Bildung als gegliederte Selbstverwaltung nach dem Modell der Bundesanstalt für Arbeit erreichen. Die im Regierungsentwurf vorgesehenen Zuständigkeiten — nach Landesrecht zu bestimmende Oberste Behörden — werden mit Sicherheit zu unterschiedlichen Länderregelungen führen, die wiederum Chancenungleichheit nach sich ziehen könnten.

März 1976

## Zur »Bildungspflicht und institutionellen Zuordnung Fünfjähriger«

Die Arbeiterwohlfahrt nimmt mit Interesse davon Kenntnis, daß zwei wichtige Gremien 1975 zur Bildung und Erziehung fünfjähriger Kinder erneut Stellung genommen und damit die Grundsatzdiskussion bestehender Fragen weitergeführt haben:

1. Die Bildungskommission im Deutschen Bildungsrat behandelt in ihrem »Bericht '75 — Entwicklungen im Bildungswesen« nochmals schwergewichtig die Frage einer obligatorischen Erfassung aller fünfjährigen Kinder. Auch wenn der hier erstmals gebrauchte Begriff »Bildungspflicht« generell, insbesondere aber auch für diese Altersgruppe nicht brauchbar erscheint, so sehen wir doch das ernsthafte Bemühen, Wege zum Ausgleich von Bildungsdefiziten und zur Verbesserung der Startchancen zu finden. Dieses Bemühen können wir grundsätzlich unterstützen, müssen jedoch darauf hinweisen, daß die bestehenden Probleme und Aufgaben durchaus nicht allein durch eine obligatorische Erfassung aller Fünfjährigen, sondern nur durch die Entwicklung eines Systems spezifischer sozialpädagogischer und sozialpolitischer Hilfen zu lösen sind. Wir könnten um der Familien willen, die vorrangig bei der Lösung ihrer sozialen und pädagogischen Probleme der Hilfe bedürfen, einer obligatorischen Erfassung zustimmen, wenn die Erfüllung bestimmter Bedingungen gewährleistet wäre. Insgesamt müßte eine Vielzahl miteinander in Bezug stehender pädagogischer und sozialer Hilfen garantiert werden. So müßte im Interesse der in Frage stehenden Altersgruppe und ihren Familien u. a. gewährleistet sein,

- daß die Kinder sich außerhalb der Familie in nur *einer* Institution mit deren personalen und situativen Bezügen einleben können. Diese Institution muß familiennah gelegen sein;
- daß die Kinder umfassend — und nicht nur kognitiv — gefördert werden;
- daß ihr Anspruch auf Berücksichtigung ihrer altersgemäßen individuellen Bedürfnisse erfüllt wird;
- daß alle an ihrer Erziehung und Bildung Beteiligten intensiv und kontinuierlich zusammenarbeiten;
- daß in verstärktem Maße für sie und ihre Familien soziale, pädagogische und psychologische Dienste zur Verfügung stehen.

In seinem »Bericht '75« erneuert der Deutsche Bildungsrat seine Empfehlung von 1970, die Fünfjährigen in jedem Fall der Schule zuzuordnen (siehe »Strukturplan für das Bildungswesen«).

2. Auch die in der Projektgruppe »Einrichtungen für Fünfjährige« zusammenarbeitenden Vertreter von Bund und Ländern haben inzwischen ihren ersten Bericht über die Auswertung von »überregionalen Modellversuchen in Kindergärten«, Vorklassen und Eingangsstufen« vorgelegt (Oktober 1975). Die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung hat zu diesem Bericht Stellung genommen.

Sowohl dem Bericht als auch der Stellungnahme ist zu entnehmen, daß

- die Frage einer obligatorischen Erfassung aller fünfjährigen Kinder inzwischen an Relevanz verloren hat: Pädagogische Angebote für diese Altersgruppe werden auch auf der Basis der Freiwilligkeit von einem hohen Prozentsatz der Familien

genutzt, so daß man davon ausgeht, daß in absehbarer Zeit alle Fünfjährigen freiwillig eine Einrichtung besuchen werden;

- »... für eine einheitliche organisatorische Zuordnung der Fünfjährigen entweder zum Elementarbereich oder zum Primarbereich keine Anhaltspunkte bestehen« (Stellungnahme der BLK).

Bei der Erfüllung bestimmter notwendiger Voraussetzungen scheinen beide Bereiche für eine Förderung Fünfjähriger geeignet zu sein. Diese Feststellung bezieht sich zunächst ausschließlich auf Einrichtungen — Vorklassen/Eingangsstufen der Grundschule wie Kindergärten —, die unter Modellbedingungen gearbeitet haben. Wir sind allerdings der Ansicht, daß außerhalb solcher besonders günstigen Bedingungen der Kindergarten auch *prinzipiell* die bessere Einrichtung für die Altersgruppe der Fünfjährigen ist. Zum heutigen Zeitpunkt kann das noch nicht reformierte System »Schule«, die gegenwärtige Konzeption der Grundschule, die Erfüllung der differenzierten Rechte und Ansprüche Fünfjähriger, insbesondere auch aus sozial benachteiligten Familien, weniger gewährleisten als es der Kindergarten kann:

- Vorklassen/Eingangsstufen der Grundschule können üblicherweise eine ganztägige Betreuung, die ein hoher Prozentsatz der in Frage kommenden Kinder bei einer obligatorischen Erfassung benötigen würde, nicht bieten. Die neben wenigen Schulstunden notwendig werdende Aufnahme in einer zweiten Institution, von der sie abhängig sein würden, ist Kindern dieser Altersstufe einerseits nicht zumutbar, andererseits werden ihnen auch weiterhin keine Plätze in außerschulischen Einrichtungen zur Verfügung gestellt.

- Ebenso wenig kann das gegenwärtige Schulsystem der notwendigen umfassenden Förderung dieser Altersgruppe gerecht werden. Die pädagogischen Aufgaben gehen über die Angebote, die die Schule heute machen kann, weit hinaus.

In diesem Schulsystem müßte das fünfjährige Kind notgedrungen Zwängen unterworfen werden, die für die Entwicklungsstufe nicht zu verantworten sind.

- Erfahrungsgemäß wird die unerläßliche Kooperation aller Erziehungsträger von der Schule derzeit nicht geleistet, bzw. aus dem Raum der Jugendhilfe gemachte Angebote werden nur ungenügend in Anspruch genommen.

Auch die in der Schule geübte Praxis der »Elternmitbestimmung« ist für diese erweiterte Zielgruppe absolut ungenügend und garantiert keineswegs die Erfüllung des Rechtes aller Familien auf Unterstützung in ihrer Erziehungsaufgabe und das Eingehen auf ihre speziellen Belange und Bedürfnisse.

- Um sozial benachteiligter, um auffälliger und behinderter Kinder willen müßten soziale (sozialpädagogische, psychologische) Dienste im gegenwärtigen Schulsystem ausgebaut und verstärkt werden.

Zusammenfassend stellen wir fest:

Bei Würdigung der außerhalb von Modellen (im Raum der Schule wie auch im Raum des Kindergartens) und deren Ausnahmesituationen und Ausnahmesituationen gegebenen Realitäten und bei realer Einschätzung der Förderungsmöglich-

keiten, Chancen und Hilfen, die Kindergarten oder Schule fünfjährigen Kindern und ihren Familien bieten können, halten wir den Kindergarten für die geeignetere Einrichtung für diese Altersstufe. In ihm scheinen uns heute die besseren Möglichkeiten und Bedingungen für die Erfüllung der differenzierten Rechte und Ansprüche Fünfjähriger gegeben zu sein, während die gegenwärtige Konzeption der Grundschule, das noch nicht reformierte System »Schule«, ihnen noch nicht gerecht werden kann.

Nach geltendem Recht müßte eine obligatorische Erfassung aller Fünfjährigen »Schulpflicht« heißen und könnte nur über eine Änderung der Schulgesetze der Länder realisiert werden. Unterschiedliche behördliche Zuständigkeiten für die Institutionen Kindergarten und Schule und eine differenzierte Trägerschaft im Elementarbereich dürften kaum ermöglichen, was bei einer obligatorischen Erfassung zu fordern wäre: das Recht der betroffenen Familien auf freie Wahl der Bildungseinrichtung und damit die Möglichkeit, daß durch ein Schulgesetz verpflichtete Fünfjährige einen Kindergarten besuchen.

Wir sehen uns daher veranlaßt, unter dem Aspekt der genannten grundsätzlichen Bedenken zum gegenwärtigen Zeitpunkt eine obligatorische Erfassung der Fünfjährigen abzulehnen. Dagegen fordern wir — unabhängig von der strittigen Zuordnungsfrage von fünfjährigen Kindern — generell den Ausbau und die Verbesserung der Elementarerziehung im Bereich des Kindergartens, der für uns ein unverzichtbarer Bestandteil der Jugendhilfe (Jugendförderung) darstellt, und den Aufbau intensiver Kooperation von Kindergarten und Grundschule.

Bonn, im Januar 1976

### **Zur Neufassung des Gesetzes zum Schutze der Jugend in der Öffentlichkeit**

Die Neufassung setzt mit ihrem § 1 einen völlig anderen Akzent gegenüber der jetzigen Gesetzesfassung und dem bisherigen Verständnis von Jugendschutz. Während der Abwehr- und Eingriffscharakter des Jugendschutzes bislang eindeutig als eine polizeiliche und ordnungsrechtliche Aufgabenstellung konzipiert war, stellt die Neufassung den Jugendschutz als einen wesentlichen Inhalt des Erziehungsanspruchs des jungen Menschen dar und ordnet ihn, wie in der Begründung (S. 18) erläutert, der Jugendhilfe zu. Das führt zu einer unbefriedigenden Verquickung von Ordnungsmaßnahmen, die gegen Erwachsene gerichtet sind, mit pädagogischer Aufgabenstellung, die Inhalt von Jugendhilfe ist und deshalb in ein Jugendhilfegesetz gehört. Gegen eine solche Tendenz hat sich die Arbeiterwohlfahrt stets gewandt (vgl. unsere Denkschrift »Vorschläge für ein erweitertes Jugendhilferecht«, 1970, S. 120).

Von daher begründen sich auch unsere starken Vorbehalte und Bedenken gegen die geplante Neufassung des Gesetzes in der vorliegenden Form.

19. Januar 1976

### **Zum Entwurf eines Gesetzes zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge\***

(Bundestagsdrucksache 8/111 vom 10. 2. 1977) — Auszug

Die Arbeiterwohlfahrt sieht in der Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge einen wesentlichen Teil familien- und jugendpolitischer Reform, in ihrer Bedeutung dem Gleichberechtigungsgesetz von 1957 und dem Nichtehechengesetz von 1970 vergleichbar.

Die Arbeiterwohlfahrt geht bei ihrer Stellungnahme von folgenden, in dem Gesetz zu verwirklichenden Grundsätzen aus:

— Das Recht der Eltern hat sich zu orientieren am Recht des Kindes auf »Entfaltung seiner Persönlichkeit« (Artikel 2 GG).

— Dieses Recht des Kindes ist im Verhältnis zu seinen Eltern durch das Familienrecht zu gewährleisten. Die Regelung der Eltern-Kind-Beziehung muß im Hinblick auf das Ziel der Mündigkeit den körperlichen, seelischen, geistigen und sozialen Bedürfnissen des Kindes entsprechen und ihm zunehmend Autonomie gewähren.

— Zur Gewährleistung des Rechts des Kindes auf Erziehung muß elterliches Handeln kontrollierbar sein; die Kontrolle muß durch hierfür besonders qualifizierte Richter in einem rechtsstaatlichen und pädagogischen Grundsätzen entsprechenden Verfahren ausgeübt werden.

— Um ihre Aufgabe im Interesse des Kindes erfüllen zu können, bedürfen Eltern bei der Ausübung der elterlichen Sorge der Beratung und Unterstützung. Die Regelungen der elterlichen Sorge im BGB sind daher im Zusammenhang mit den Bestrebungen der Bundesregierung zur Neugestaltung des Jugendhilferechts zu verwirklichen.

Einen besonderen und wesentlichen Beitrag zur Realisierung dieser allgemeinen Zielsetzungen sehen wir dabei in der Einräumung eines eigenen Antragsrechts des Kindes vom 14. Lebensjahr an beim Gericht. Nur wenn junge Menschen auch die Möglichkeit erhalten, eine neutrale Instanz anzurufen, wenn trotz ernsthafter Einigungsversuche keine Übereinstimmung mit den Personensorgeberechtigten erzielt werden konnte, ist ein echtes Mitbestimmungsrecht zu realisieren.

Der vorliegende Entwurf trägt dieser zentralen Forderung noch nicht Rechnung.

Auch ist es dem Entwurf nach unserer Auffassung nicht gelungen, Familiengericht und Vormundschaftsgericht in den Zuständigkeiten eindeutig abzugrenzen. Wechselnde Zuständigkeiten zwischen den Gerichten sind uns nicht hinreichend klar und scheinen hier nicht praktikabel zu sein (z. B. die Zuständigkeit des Vormundschaftsgerichts im § 1634 Abs. 3). Für die Betroffenen sind diese Regelungen verwirrend und für die Behörden (Jugendämter) in ihrem Hilfevollzug erschwerend.

\* S. Seite 5, Überlegungen zur Weiterarbeit am Jugendhilferecht.

## Markierungspunkte der Arbeiterwohlfahrt, der Gewerkschaftsjugend des DGB, der SJD — Die Falken zur Reform des Jugendhilferechtes

*In diesem Jahr wird die Bundesregierung einen neuen Entwurf zur Reform des Jugendhilferechtes vorlegen. Die Arbeiterwohlfahrt, die Gewerkschaftsjugend des DGB und die Sozialistische Jugend Deutschlands — Die Falken messen dieser Reform des Jugendhilferechtes eine entscheidende Bedeutung bei. In den nachfolgenden Markierungspunkten legen sie ihre gemeinsam vertretenen Mindestforderungen an eine Reform der Jugendhilfe der Öffentlichkeit vor.*

### I. Zur Situation der Jugendhilfe

Jugendhilfe bezeichnet ein von der Gesellschaft bereitzustellendes System von direkten, indirekten und politischen Leistungen, das der Verbesserung der Entwicklungschancen von Kindern und Jugendlichen wie auch der Entfaltung ihrer sozialen, humanen und solidarischen Verhaltensweisen dienen soll. Danach hat Jugendhilfe die Aufgabe,

- Einfluß auf gesellschaftliche Rahmenbedingungen zu nehmen,
- die allgemeine Förderung junger Menschen zu sichern,
- durch individuelle Förderung besondere Benachteiligungen auszugleichen.

Diese Konzeption von Jugendhilfe deckt sich auch mit den in dem Bericht des vom Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit eingesetzten Ausschusses zur »Erarbeitung grundlegender Vorstellungen über Inhalt und Begriff moderner Jugendhilfe« enthaltenen Aussagen.

Zwischen dem hier formulierten Anspruch an eine offensive Jugendhilfe und der gegenwärtigen Praxis zeigen sich noch gravierende Widersprüche. Diese lassen sich wie folgt kennzeichnen:

- Die reagierenden Eingriffe bei sozialer Auffälligkeit überwiegen (§ 4 JWG), während Beratungs- und Unterstützungsangebote (§ 5 JWG) nicht ausreichen und nur zögernd auf- und ausgebaut werden.
- Infolge inhaltlich unverbindlicher Rechtsvorschriften (§ 5 JWG) werden die öffentlichen Träger nicht dazu verpflichtet, ein bedarfsgerechtes Angebot zur allgemeinen Förderung der Jugend (Jugendpflege) bereitzustellen.
- Es mangelt an einem ausreichenden Angebot differenzierter Leistungen und Einrichtungen zum Ausgleich besonderer Benachteiligungen von Kindern und Jugendlichen. Zudem fehlt es an einer sachgerechten Koordination aller vorhandenen Aktivitäten und Leistungen.
- Zu hohe »Fallzahlen« und hierarchische Verwaltungsstrukturen erschweren eine methodisch ausgerichtete Jugendhilfe oder schließen einen pädagogisch oder wissenschaftlich abgesicherten Ansatz gar völlig aus.
- Durch den weitgehend am Einzelfall orientierten Arbeitsansatz der herkömmlichen Jugendhilfe bleiben die gesellschaftlichen Ursachen der Erziehungsdefizite von Kindern und Jugendlichen unberücksichtigt.

- Selbst eine offensive Jugendhilfe hat kaum Möglichkeiten der verändernden Einflußnahme auf gesellschaftliche Bereiche und Erziehungsfelder, in denen Sozialisierungsschäden entstehen und sich verfestigen. Dies gilt mit Blick auf die Familie ebenso wie in bezug auf Wohnbereich, Schule und Betrieb.

- Öffentliche Träger der Jugendhilfe werden häufig der ihnen zugewiesenen Gesamtverantwortung nicht gerecht, da sie selbst dann noch nicht immer aktiv werden, wenn freie Träger zur Übernahme von Aufgaben der Jugendhilfe nicht bereit sind.

- Öffentliche Träger der Jugendhilfe verfügen nicht über ausreichende Daten und Informationen zur Struktur sozialer Problemlagen und darauf bezogene Leistungen der Jugendhilfe sowie deren Wirkungen.

- Planung ist in der Jugendhilfe kaum entwickelt; eine Gesamtplanung von Bund, Ländern und Kommunen fehlt völlig. Daraus folgt, daß knappe Mittel nicht optimal eingesetzt werden können, Fehlinvestitionen und Leerlauf unvermeidlich sind.

- Der Anteil der fachlich qualifizierten Mitarbeiter in der Jugendhilfe ist unzureichend und entspricht nicht den Erfordernissen einer offensiven Jugendhilfe.

- Wirksamkeit und öffentliche Anerkennung der Leistungen der Jugendhilfe werden auch beeinträchtigt durch eine veraltete Terminologie (z. B. »Jugendwohlfahrt«, »Verwahrlosung«, »Fürsorgeerziehung«). Es wird daher empfohlen, die neuen Rechtsgrundlagen unter der Begrifflichkeit »Gesetz zur Förderung der Jugend« (Jugendförderungsgesetz) zusammenzufassen.

### II. Notwendigkeit der Reform der rechtlichen Grundlagen

Ein wesentlicher Faktor dafür, daß Jugendhilfe heute den eingangs formulierten Ansprüchen noch nicht gerecht wird, liegt in der unzulänglichen rechtlichen Absicherung offensiver Jugendhilfeleistungen. Das 1922 als Ergebnis eines Kompromisses verschiedener weltanschaulicher Richtungen verabschiedete Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) war von Anfang an ein Gesetz mit überwiegendem Eingriffscharakter. Auch das heutige Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) ist — trotz der 1953 und 1961 erfolgten Novellierungen — kein Leistungsgesetz, das vom jungen Menschen und seinen Bedürfnissen ausgeht und klar erkennbare Rechts- und Teilhaberansprüche einräumt. Eine grundlegende Reform der Jugendhilfe, die das bisherige JWG ablöst, wurde daher dringend erforderlich.

Die Bundesregierung hat diesem Bedürfnis Rechnung getragen und eine Reformdiskussion in der letzten Legislaturperiode durch die Vorlage eines Diskussions- und mehrerer Referentenentwürfe eingeleitet. Diese Reformversuche sind jedoch gescheitert. Die neue Bundesregierung hat in ihrer Regierungserklärung angekündigt, daß die Reform der Jugendhilfe im 8. Bundestag erneut aufgegriffen wird.

Die folgenden Markierungspunkte zur Jugendhilfe, die auf den Ergebnissen der 1970 vom BMJFG eingesetzten Sachverständigenkommission, dem Vorschlag der Arbeiterwohlfahrt für ein Gesetz zur Förderung der Jugend und den Stellungnahmen des DGB und der SJD — Die Falken zu den Entwürfen der Bundesregierung aufbauen, sind für eine wirkliche Reform der Jugendhilfe unabdingbar.

### III. Markierungspunkte zur Reform

Ein künftiges Jugendförderungsgesetz muß von folgenden Grundprinzipien der Jugendhilfe ausgehen und diese in seinen Einzelbestimmungen konsequent umsetzen:

1. Die Gleichrangigkeit und die gegenseitige Ergänzung von Erziehung und Bildung in der Jugendhilfe ist in Leitnorm und Einzelparagraphen zu verwirklichen. Jugendhilfe kann damit von der Dominanz fürsorgerischer Gesichtspunkte gelöst und die Einheit der Jugendförderung unterstützt werden. Ein neues Gesetz muß daher einen differenzierten, nach einheitlichen Prinzipien geordneten Leistungskatalog sowohl für generelle Leistungen der allgemeinen Förderung der Jugend und der Erziehungsfähigkeit der Familie sowie für individuelle Leistungen enthalten.
2. Die allgemeine Förderung muß in einem neuen Gesetz als eigenständiger und leistungsfähiger Bereich der Jugendhilfe ausgestaltet werden (Sicherung der Arbeit freier Zusammenschlüsse junger Menschen, Förderung von Selbstinitiativen, Aufstellung von Jugendplänen, Zuweisung von Mitteln nach gültigen Grundsätzen, die der unterschiedlichen Finanzkraft der Vereinigungen für Jugendhilfe Rechnung tragen).
3. Ein neues Gesetz muß die notwendigen Voraussetzungen und Bedingungen dafür schaffen, daß die Interessen junger Menschen von der Jugendhilfe wahrgenommen und wirksam vertreten werden können (d. h. u. a.: wohnbezirksnahe Organisation der Jugendhilfe, Abbau verselbständigter Trägerinteressen, Subjektstellung der Betroffenen, Entwicklung von Partizipationsmodellen, Stärkung der Stellung der Jugendhilfe gegenüber anderen Behörden, Planungsinstanzen und anderen Erziehungsträgern).
4. Die Rechtsstellung junger Menschen ist durch konkrete Rechts- und Teilhabeansprüche, durch Mitwirkung und Mitbestimmung in Einrichtungen und Gremien der Jugendhilfe sowie durch Antrags- und Einspruchsrechte zu stärken.
5. Das partnerschaftliche und gleichberechtigte Zusammenwirken zwischen den öffentlichen Trägern und den freien und gesellschaftlichen Gruppen, die Jugendhilfe betreiben, ist zu gewährleisten. Hierbei kommt den Jugendwohlfahrtsausschüssen eine besondere Bedeutung zu. Dabei muß ein neues Gesetz klarstellen, daß die Gesamtverantwortung für die Planung und Bereitstellung bedarfsgerechter Leistungen und Einrichtungen der Jugendhilfe beim öffentlichen Träger liegt. Die freien und gesellschaftlichen Gruppen sind an der öffentlichen Förderung zu beteiligen. Öffentliche Förderung darf nicht zu einem Instrument der Disziplinierung werden.
6. Dem Jugendamt als eigenständiger Fachbehörde ist die Verantwortung für alle Leistungen der Jugendhilfe, die der Erziehung und Bildung einzelner junger Menschen, einschließlich der seelisch Behinderten, dienen, zu übertragen (Stärkung der örtlichen Ebene, Ausbau der Jugendämter zu Erziehungsfachinstitutionen, umfassende Aufgabenerfüllung im Einzugsbereich). Zur Erfüllung dieser Aufgaben ist eine Grundausstattung der Jugendbehörden zu sichern. Eine organisatorische Verflechtung mit anderen Ämtern ist auszuschließen.

7. Durch ein neues Gesetz sind die offenen, präventiven und gemeinwesenbezogenen Leistungen der Jugendhilfe auszubauen und zu intensivieren. Dadurch sollen soziale Benachteiligungen ausgeglichen, sozialpädagogische Angebote entwickelt und ausgebaut werden (flächendeckendes Angebot offener Einrichtungen der Jugendhilfe wie z. B. Jugendberatung, Jugendzentren, Erziehungsberatung, Erziehungskurse, Wohngemeinschaften) und vor einer Fremdplazierung von Kindern und Jugendlichen alle Möglichkeiten einer Betreuung im offenen Bereich genutzt werden.

8. Die noch weiterhin notwendigen und erforderlichen Einrichtungen der stationären Erziehungshilfe sind zur Erfüllung ihrer Aufgabe zu qualifizieren und zu differenzieren (durch vorangehende Diagnose, Offenheit der Einrichtungen, Abbau von Stigmatisierungen).

9. Das Strafmündigkeitsalter ist mindestens auf 16 Jahre hinaufzusetzen und Erziehungshilfen aus dem Bereich des Jugendgerichtsgesetzes sind in ein neues Jugendförderungsgesetz einzubeziehen (Abbau des Dualismus von JWG und JGG).

10. Ein neues Gesetz muß Möglichkeiten der Weiterentwicklung der Jugendhilfe sichern (Eröffnung von Experimentierfeldern, Förderung innovationsbereiter Gruppen, öffentliche Diskussion von Jugendhilfe-problemen).

Mai 1977

## Zur Ferien- und Freizeitpädagogik

I. Die Bundeskonferenz der Arbeiterwohlfahrt 1974 in Wiesbaden hat Richtlinien verabschiedet, in deren Grundsatzteil Aussagen enthalten sind, die für den pädagogischen Auftrag der Arbeiterwohlfahrt besondere Bedeutung haben: »Die Arbeiterwohlfahrt ist dem demokratischen Sozialismus verpflichtet, d. h. u. a.:

- sie hält eine freiheitlich demokratische Grundordnung für die unverzichtbare Voraussetzung ihrer sozialen Arbeit;
- sie will dazu beitragen, eine Gesellschaft zu entwickeln, in der sich jeder Mensch in Verantwortung für sich und für das Gemeinwesen frei entfalten kann;
- sie tritt ein für mehr Freizeit, Gerechtigkeit und Solidarität;
- sie will dem Entstehen sozialen Unrechts entgegenwirken und sich aktiv an der Lösung sozialer Probleme beteiligen.«

II. Aus diesen zentralen Begriffen:

- freiheitliche Grundordnung
- Verantwortung für sich und das Gemeinwesen
- Freiheit, Gerechtigkeit und Solidarität

läßt sich für die Ferienarbeit der Arbeiterwohlfahrt die Aufgabe ableiten, den jungen Menschen als eigenständige Persönlichkeit anzuerkennen und Voraussetzungen zu schaffen, die es ihm u. a. ermöglichen,

- in der Gruppe Natur und Umwelt zu erleben;
- eigene Gedanken zu entwickeln und die anderer zu respektieren;
- eigene Gefühle zu äußern und auf Gefühlsäußerungen von Mitmenschen einzugehen;
- sich solidarisch zu verhalten;
- Ängste und Minderwertigkeitsgefühle abzubauen;
- demokratische Verhaltensweisen zu lernen und zu praktizieren;
- sich eigenschöpferisch zu entfalten;
- sich in ihrer sozialen Rolle kritisch zu sehen;
- Zusammenhänge zu durchschauen und zu verstehen, um zielorientiert und selbständig handeln zu können;
- Abhängigkeit und Zwänge zu erkennen, um sie verarbeiten zu können und um diese Gesellschaft nicht als gegeben und unveränderbar anzusehen.

Das Zusammenwirken dieser Ansätze soll zu einem emanzipatorischen Verhalten führen und ist Ausdruck einer zeitgemäßen Ferien- und Freizeitpädagogik der Arbeiterwohlfahrt.

a) Orientierungspunkte für die Durchführung der Ferien- und Freizeitpädagogik (Methodik)

Die Helfer müssen von den Vorstellungen, Interessen, Bedürfnissen und Wünschen der jungen Menschen ausgehen und die Teilnehmer an der Planung und Gestaltung der Ferienbegegnung beteiligen. Spontaneität und eigenschöpferisches Tun müssen durch ein breites Angebot an vielseitig verwendbarem Material und spielerischen Beschäftigungsmöglichkeiten, die Spaß, Freude und Erfolgserlebnisse vermitteln, angeregt und gefördert werden. Dadurch ergibt sich die Möglichkeit zur Selbst-

entscheidung und Kritikfähigkeit sowie zur Mitbestimmung und zum Engagement. Die hiermit verbundene Übernahme von Aufgaben und Verantwortung darf nicht durch Bevormundung und Reglementierung der Teilnehmer gefährdet werden.

Zur sozialen, rationalen und emotionalen Förderung können u. a. folgende Verfahren angewandt werden:

- Meinungsäußerungen und Diskussionen berücksichtigen und aktivieren;
- Fragen und Probleme des Zusammenlebens mit den Teilnehmern erarbeiten und versuchen, gemeinsam zu lösen;
- freies und ungezwungenes Reden ermöglichen;
- exemplarisches Lernen;
- Konflikte in der Gruppe und mit der Gruppe besprechen und lösen.

Gundsätzlich geht die Arbeiterwohlfahrt von gemeinsamen Veranstaltungen für Jungen und Mädchen aus. Diese Gemeinsamkeit soll ein natürliches Vorfeld für offene und ungezwungene Sozialerziehung schaffen.

Durch kontinuierliche Kinder- und Jugendarbeit in der Freizeitpädagogik der Arbeiterwohlfahrt soll die in den Ferienlagern begonnene Arbeit fortgesetzt werden. Das Ferienwerk der Arbeiterwohlfahrt will auf der Grundlage der für die gesamte Jugendarbeit der Arbeiterwohlfahrt geltenden Zielsetzung einen Beitrag leisten zur Aufarbeitung und Bewältigung von Chancenungleichheit und Bildungsdefiziten.

b) Pädagogische Mitarbeiter

Um diese Grundsätze in der praktischen Arbeit verwirklichen zu können, ist eine besondere Sorgfalt bei der Auswahl der Mitarbeiter und deren Verpflichtung zu intensiver Aus- und Fortbildung erforderlich.

c) Zusammenarbeit mit Eltern

Diese Zielsetzung erfordert eine enge Zusammenarbeit, Abstimmung und Absprache mit den Eltern.

*Bonn, im April 1975*

## Zur Neufassung des Kapitels »Familie und Jugend« im Orientierungsrahmen '85 der SPD

### Vorbemerkung

Der Vorstand der Sozialdemokratischen Partei Deutschlands hat Anfang 1975 den »Zweiten Entwurf eines ökonomisch-politischen Orientierungsrahmens für die Jahre 1975 bis 1985 (im folgenden OR '85) vorgelegt. Dieser Orientierungsrahmen, der die Aufgabe hat, »auf der Grundlage des Godesberger Programms die Grundwerte des demokratischen Sozialismus zu präzisieren und zu konkretisieren, eingetretene und zu erwartende gesellschaftliche Entwicklungen zu analysieren und aufzuzeigen, wie durch Reformen die Gesellschaftsordnung der Bundesrepublik Deutschland in Richtung auf mehr Freiheit, mehr Gerechtigkeit und mehr Solidarität verändert werden kann« (OR '85 S. 1), gliedert sich in einen Allgemeinen und einen Besonderen Teil.

Während der Allgemeine Teil »die mittelfristigen Perspektiven des demokratischen Sozialismus in der Bundesrepublik« (OR '85 S. 9) aufzeigen soll, enthält der Besondere Teil detaillierte Sachaussagen, u. a. zu Fragen der sozialen Sicherung, der Bildungspolitik, der Raumordnungs- und Städtebaupolitik, der Wirtschaftspolitik, der Vermögensbildung, des öffentlichen Dienstes und der Staatsorganisation.

Der Vorstand der Sozialdemokratischen Partei hat in seiner Stellungnahme zum OR '85 »auch außenstehende Experten und Gruppen ein(ge)laden« (OR '85 S. 5), sich an der Diskussion dieses Orientierungsrahmens zu beteiligen. Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt hat diese Anregung aufgegriffen und Vorschläge zur Neufassung der Ziffern 47 bis 51 (»Familie und Jugend«) des OR '85 vorgelegt.

Ausgehend von der besonderen Bedeutung, die diese beiden Bereiche für sozialdemokratische Politik haben, wird vorgeschlagen, beide Punkte gesondert in je einem eigenen Abschnitt zu behandeln. Systematisch sollten diese neuen Abschnitte hinter dem Abschnitt 1.5 (Bildungspolitik) im Besonderen Teil der OR '85 eingeordnet werden.

Die Vorschläge für einen Abschnitt »Jugendpolitik« sind im folgenden im Wortlaut wiedergegeben:

### Jugendpolitik

Sozialdemokratische Jugendpolitik will jungen Menschen eine Umwelt schaffen, die es ihnen ermöglicht, aus eigener Erkenntnis aktiv die notwendigen gesellschaftlichen Veränderungen, die den demokratischen Sozialismus zum Ziel haben, mitzugestalten.

Bedeutung und Notwendigkeit dieser Politik leiten sich aus dem besonderen Einfluß ab, den Erziehung, Bildung und Ausbildung für die Entwicklung junger Menschen haben. In Kindheit und Jugend fallen bereits wesentliche Grundentscheidungen über die sozialen Chancen und Entwicklungsmöglichkeiten in späteren Lebensphasen.

Neben Familie, Schule und Berufsbildung ist die Jugendförderung/Jugendhilfe ein

gleichberechtigter, eigenständiger Bereich, der junge Menschen neben notwendigen individuellen Erziehungshilfen Möglichkeiten gibt, sich in Gruppen zu organisieren, gesellschaftliche Aufgaben mitzugestalten und deren Praxis und Entwicklung mitzuverantworten.

Jugendförderung/Jugendhilfe als Teil der Jugendpolitik umfaßt eine Vielzahl von Einrichtungen und Angeboten. Dazu gehören u. a.:

- Beratungsdienste für Kinder und Jugendliche und Erziehungsberechtigte
- Kindergärten, Kindertagesstätten, Horte
- offene Kinder- und Jugendarbeit, Jugendverbandsarbeit, politische Bildung, Jugendzentren, Jugendfreizeitstätten und internationaler Jugendaustausch
- offene Erziehungshilfen, Erziehung in Pflegefamilien, Adoptionen, Heimerziehung, Erziehungsbeistandschaft, Vormundschaften, Jugendgerichtshilfe.

Die Verwirklichung dieser Ziele ist nur möglich, wenn der Jugendpolitik (und der Jugendförderung/Jugendhilfe im besonderen), die die Lebensbedingungen von rund 20 Millionen Heranwachsenden entscheidend beeinflusst, ein hoher Stellenwert eingeräumt wird.

Durch eine konsequente und strukturbezogene Reformpolitik wollen Sozialdemokraten bestehende ökonomische und soziale Barrieren beseitigen, mit dem Ziel, daß junge Menschen

- das verfassungsgemäße Grundrecht zur freien Entfaltung ihrer Persönlichkeit verwirklichen können
- mehr Chancengleichheit in allen Entwicklungsstufen und Lebenslagen erhalten
- zu jedem Zeitpunkt ihrer Entwicklung ein optimales Angebot an Erziehungshilfen zum Abbau von individuellen Erziehungsmängeln und Umweltdefiziten erhalten
- befähigt und motiviert werden, sich in Gruppen und Verbänden zu organisieren und eigene Zielvorstellungen zu entwickeln
- die Möglichkeit bekommen, an gesellschaftlichen Prozessen verantwortlich mitzuwirken, sie mitzugestalten und sich ein umfassendes Wissen um die gegenwärtigen Lebensbedingungen und anzustrebenden Entwicklungen in unserer Gesellschaft anzueignen.

Zur Verwirklichung dieser Ziele gehört vor allem, daß Kindern und Jugendlichen als eigenen Rechtspersönlichkeiten ihre existentiellen Rechte gesetzlich garantiert werden. Das gilt nicht nur für die individuellen Rechte junger Menschen selbst, sondern darüber hinaus auch für die Rechte derer, die die Interessen junger Menschen wahrzunehmen haben. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe sind daher — unbeschadet der Pflichten und Rechte der Eltern — zur Wahrnehmung von Anwalts- und Vertretungsfunktionen für Kinder und Jugendliche und zur Einflußnahme auf andere Sozialisationsträger (Familie, Schule, Betrieb), auf Freizeitindustrie, Städtebau- und Raumplanung, Massenmedien usw. zu verpflichten. Wir Sozialdemokraten wollen ein »Jugendrecht« schaffen, das diesen Ansprüchen gerecht wird.

Die Reform des speziellen Jugendhilferechts hat sich an folgenden Leitgedanken zu orientieren:

— Umwandlung der Jugendhilfe zu einer Fachinstitution, die verantwortlich Erziehungs- und Bildungsaufgaben wahrnimmt und damit die Einheit der Jugendhilfe gewährleistet

— Autorisierung der Jugendhilfe zur Wahrung der berechtigten Interessen junger Menschen

— Gleichgewichtigkeit zwischen der allgemeinen Förderung der Jugend (Jugendpflege), die ihrem Prinzip nach politische Bildung ist, und den individuellen Leistungen der Erziehungshilfe (Jugendfürsorge) und damit Beseitigung des von polizeilichen und ordnungsrechtlichen Vorstellungen bestimmten Eingriffscharakters der Jugendhilfe und damit verbundenen stigmatisierenden und diskriminierenden Auswirkungen

— Stärkung der Erziehungsfähigkeit der Familie

— Entwicklung und Ausbau von sozialpädagogischen Angeboten zur Vermeidung von Heimerziehung

— Qualifizierung und Differenzierung von Einrichtungen stationärer Erziehungshilfe (Heime)

— Umwandlung der Jugendhilfe in ein Leistungsrecht für Kinder und Jugendliche, das den Leistungscharakter durch subjektive Rechtsansprüche, konkrete Teilhaberechte und verbindlich festgelegte Gewährleistungsverpflichtungen absichert

— Einrichtung eines eigenen Antragsrechts für Jugendliche auf alle Leistungen der Jugendhilfe und Schaffung konkreter Mitwirkungs- und Mitbestimmungsrechte

— Verstärkung der staatlichen Planungs- und Durchführungsverantwortung für Qualität und Quantität des Angebots der Jugendhilfe und Sicherung einer partnerschaftlichen Beteiligung der freien Vereinigung der Jugendhilfe

— Heraufsetzung des Strafmündigkeitsalters und Einbeziehung der Erziehungshilfen aus dem Bereich des Jugendgerichtsgesetzes.

Durch die Länder ist die Ausgestaltung der allgemeinen Förderung der Jugend zu gewährleisten (Jugendbildungsgesetze als Ausführungsgesetze zum Jugendwohlfahrtsgesetz). Die Zuständigkeit des Bundes für die Jugendförderung ist durch die Neuordnung des Bundesjugendplans sicherzustellen und weiterzuentwickeln.

Der Verwirklichung der Ziele sozialdemokratischer Jugendpolitik dient auch die Neuordnung des Familienrechts einschließlich des gerichtlichen Verfahrens. Diese Neuordnung muß darauf gerichtet sein, das Recht des Kindes auf freie Entfaltung der Persönlichkeit im Sinne eines Rechts auf Erziehung gegenüber dem Elternrecht stärker zur Geltung zu bringen. Dazu gehört, daß Kinder und Jugendliche als Träger eigener Rechte respektiert werden und gesetzliche Möglichkeiten erhalten, diese geltend zu machen.

Der Jugendarbeitsschutz ist, über den derzeitigen Stand hinausgehend, weiterzuentwickeln und in seinen Funktionen auszubauen. Zu diesen anzustrebenden Verbesserungen sind insbesondere zu zählen:

— Gleichbehandlung der Jugendlichen in allen Beschäftigungsbereichen

— Heraufsetzung des Mindestalters für die Beschäftigung auf 16 Jahre

— völlige Freistellung der Jugendlichen von der Arbeit während der Berufsschultage

— Erweiterung des Urlaubsanspruchs

— Verstärkung der Gewerbeaufsicht zur besseren Kontrolle der Einhaltung der gesetzlichen Bestimmungen.

Dabei muß verhindert werden, daß die Regelungen des Jugendarbeitsschutzes nicht zu Beschäftigungsnachteilen von Jungarbeitern und Auszubildenden gegenüber anderen Gruppen von Arbeitnehmern führen.

Jugendpolitik, wie wir Sozialdemokraten sie verstehen, erfordert soziale Investitionen. Die Verwirklichung der hier dargestellten Ziele sozialdemokratischer Jugendpolitik bedingt deshalb eine stärkere Beachtung dieses Handlungsfeldes in politischen Verteilungskämpfen und tagespolitischen Auseinandersetzungen. Sozialdemokraten müssen darauf hinwirken, daß die öffentliche Hand einen den Anforderungen der Jugendpolitik angemessenen Betrag bereitstellt. Parallel dazu ist insbesondere auch durch eine Umschichtung der Mittel innerhalb der einzelnen Felder der Jugendförderung/Jugendhilfe und zwischen diesen eine effektivere und wirksamere Einsetzung der zur Verfügung stehenden Mittel anzustreben.

### Familienpolitik

Die Familie ist in ihrer Bedeutung für die Entwicklung des jungen Menschen unersetzlich.

Die Familie ist eine auf Dauer angelegte Lebensgemeinschaft eines oder mehrerer Erwachsener mit einem oder mehreren Kindern. Sozialdemokratische Familienpolitik ist integrierter Bestandteil einer umfassenden Gesellschaftspolitik. Sie muß deshalb als eine Politik für Familien auch in allen Bereichen der Gesellschaftspolitik berücksichtigt werden. Die Verbindungen und Wechselwirkungen sind dort besonders eng zu gestalten, wo berechnete Belange der Familie unmittelbar betroffen werden. Dies gilt für die Bereiche der Jugend-, Bildungs- und Wirtschaftspolitik, die soziale Sicherung und Gesundheitspolitik.

Die unterschiedlichen Lebensformen und Situationen der Familien erfordern differenzierte politische Maßnahmen. Sie müssen darauf gerichtet sein, gesellschaftliche Konflikte bewußt zu machen und die Bedingungen zu verändern, unter denen solche Konflikte entstehen.

Sozialdemokratische Familienpolitik macht für alle Familien einen Rechtsanspruch auf Förderung und Hilfe geltend, in denen sie zur Erfüllung ihrer Aufgaben einer öffentlichen Leistung bedürfen. Dieser Rechtsanspruch ist insbesondere dort zu verwirklichen, wo einzelne Gruppen benachteiligt sind und gehindert werden, sich zu entwickeln.

Sozialdemokratische Familienpolitik hat insbesondere folgende Aufgaben:

*Sicherung der ökonomischen Grundlagen.* Dazu gehören insbesondere — ein Kindergeld, das sich an den tatsächlichen durchschnittlichen Kosten orientiert, die die Erziehung eines Kindes erfordert. Das Kindergeld sollte um so höher sein, je geringer das Familieneinkommen ist;

— eine stufenweise Einführung eines Erziehungsgeldes, das es vor allem Eltern mit geringem Einkommen ermöglicht, einen Elternteil für die frühkindliche Erzie-

hung freizustellen, ohne zu große versorgungs- und versicherungsrechtliche und allgemeine Einkommenseinbußen hinnehmen zu müssen;

— eine Ausbildungsförderung, die eine optimale Chancengleichheit in der schulischen und beruflichen Ausbildung sichert;

— die Einführung von Unterhaltsvorschußkassen, die auch Kindern von Unterhaltsverpflichteten, die nicht in der Lage oder nicht bereit sind, ihren Pflichten nachzukommen, einen angemessenen Unterhalt sichert;

— die Verbesserung der Hilfen in besonderen Lebenslagen, z. B. die Weiterentwicklung der Sozialhilfe, die den Bedürfnissen von Familien mit Kindern angepaßt ist.

*Familiengerechtes Wohnen.* Dazu gehören insbesondere

— ein kombiniertes Förderungssystem aus sozialem Wohnungsbau und Wohngeld; wobei dem Ausbau des Wohngeldes eine besondere Beachtung geschenkt werden muß

— kommunale Wohnungsberatung und Wohnungsvermittlung

— eine Wohnumwelt, die zu sozialen Kontakten und solidarischem nachbarschaftlichem Handeln anregt

— ausreichender Freiraum für Kinder und Jugendliche

— umfassende Versorgungs- und Dienstleistungseinrichtungen im Wohngebiet

— Erforschung und Erprobung neuer Wohnformen, die geeignet sind, den Gefahren der gesellschaftlichen und persönlichen Isolierung entgegenzuwirken.

*Familienbildung.* Besonders zu fördern sind

— Aufbau und ausreichende materielle und personelle Ausstattung von Bildungs- und Beratungsstellen, u. a. von

Familienbildungseinrichtungen

Familienberatung und -planung

Erziehungsberatung

Sozial- und Rechtsberatung

— die Entwicklung von Programmen, die die Erzieherfähigkeit von Eltern stärken, sie zur Solidarität und Mitwirkung in Subsystemen, von denen sie betroffen werden (z. B. Kindergarten, Schule) befähigen und die den besonderen Lebensbedingungen von sozial benachteiligten Bevölkerungsgruppen Rechnung tragen.

*Erwerbstätigkeit der Erwachsenen und Erziehung der Kinder.* Die Erwerbstätigkeit der Erwachsenen muß mit der Erziehung der Kinder in Einklang gebracht werden, darum ergeben sich insbesondere folgende Aufgaben:

— Erweiterung des Mutterschutzes

— Ausbau und Qualifizierung der Tageseinrichtungen für Kinder

— stufenweiser Abbau der Beiträge für Tageseinrichtungen

— Verbesserung des Pflegestellenwesens

— Veränderung und Verbesserung der Arbeitsbedingungen — Halbtagsarbeit, gleitende Arbeitszeit

(langfristiges Ziel sollte eine Verkürzung der täglichen Arbeitszeit für beide Elternteile sein),

*Rechtsreform.* Im Zuge der Reform des Rechts sind folgende Aufgaben vordringlich zu lösen:

— Rechtliche Sicherung des Erziehungsanspruchs des Kindes sowie der Sorgerechtspflichtung der Eltern

— Reform des Ehe- und Familienrechts

Es ist vom Grundsatz der Gleichberechtigung und Gleichverpflichtung der Ehepartner auszugehen.

— Reform des Scheidungsrechts

Das Zerrüttungsprinzip tritt an die Stelle des noch gültigen Schuldprinzips

— Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge

Die »elterliche Gewalt« muß durch die »elterliche Sorge« abgelöst werden

— Verbesserungen für die bisher durch das Recht nicht anerkannten Lebensgemeinschaften.

Sozialdemokraten anerkennen familiäre Erziehung und Sozialisation als eine bedeutende gesellschaftliche Leistung. Daraus folgern sie die staatliche Verpflichtung, alle Hilfen und Leistungen auszubauen und zu verbessern, die die Erziehungsfähigkeit der Familie stärken. Dabei geben sie den Hilfen und Leistungen Vorrang, die eine optimale Start- und Chancengleichheit der Kinder fördern.

Bonn, 16. September 1975

## Zum 2. Familienbericht der Bundesregierung

### Zu einigen familienpolitischen Absichten

#### I. Kindergeld

Wir bejahen die Forderung der Sachverständigenkommission, die Höhe des Kindergeldes laufend zu »dynamisieren« und bedauern demzufolge das derzeitige »Einfrieren« der Kindergeldhöhen seit der Reform des Familienlastenausgleichs.

Wir unterstützen auch den Kommissionsvorschlag, mit einer Umstrukturierung des Kindergeldes mehr soziale Gerechtigkeit und mehr Sozialisations-Effizienz zu erreichen, und zwar über eine degressiv gestaltete Kindergeldregelung je nach individuellen Einkommenshöhen, variierend von einer maximalen Höhe des Kindergeldes je nach den tatsächlichen Lebenshaltungskosten der Kinder (angelehnt an den Regelunterhalt) bis zur Reduzierung des Kindergeldes auf einen Sockelbetrag bei höheren Einkommen.

Diesem zu begrüßenden Mehr an sozialer Gerechtigkeit und Effizienz stände allerdings der beachtliche Nachteil laufender Überprüfung der individuellen Einkommen von Millionen Unterhaltsverpflichteter gegenüber (in der Regel mindestens einmal jährlich), so daß eine teure personalkostenintensive Sozialbürokratie damit beschäftigt werden müßte, Millionen von individuellen Kindergeldberechnungen zu überprüfen.

Die Arbeiterwohlfahrt spricht sich so lange für die Beibehaltung der jetzigen Staffelung des Kindergeldes aus, so lange es keine gerechtere einkommensbezogene Kindergeldleistung als in der Vergangenheit gibt. Sie neigt dabei dazu, unzureichendes Familieneinkommen primär nicht über einkommensorientierte Leistungen

des Kindergeldes, sondern über Lohnpolitik und über Sozialhilfeleistungen auszugleichen.

## II. Erziehungsgeld

Wir begrüßen den Vorschlag der Sachverständigenkommission, ein »Erziehungsgeld« einzuführen, um erwerbstätigen Müttern die Möglichkeit zu erleichtern, ihre Berufstätigkeit vorübergehend aufzugeben und sich der Kleinkindererziehung zu widmen. Die Arbeiterwohlfahrt befürwortet daher eine Lösung, eine Erziehungsgeldleistung vorerst nur für die Dauer eines Jahres nach Ablauf der Mutterschutzfrist für erwerbstätige Mütter in unselbständiger Beschäftigung einzuführen.

## III. Unterhaltsvorschußkosten, Unterhaltersatzkassen

Die Arbeiterwohlfahrt hat sich bereits vor Jahren für die Einführung von Unterhaltsvorschuß- bzw. Unterhaltersatzkassen zur Sicherstellung der Unterhaltsleistungen für Kinder alleinstehender Elternteile ausgesprochen. Sie unterstützt deshalb den gleichen Vorschlag der Sachverständigenkommission. Diese Unterhaltskassen sollten vorschußweise den Regelunterhalt für unterhaltsberechtigten Elternteile (Frauen) unterer und mittlerer Einkommensbezieher leisten.

Die Kostentragung von Unterhaltersatzleistungen sollte vom örtlichen oder überörtlichen Sozialhilfeträger mit Finanzierungsausgleichsleistungen von Bund oder Ländern erfolgen.

Eine völlig neue Institution Unterhaltskassen wird von uns nicht für notwendig gehalten. Wir schlagen vor, die Unterhaltsvorschuß- bzw. Unterhaltersatzkassen den örtlichen Jugendämtern zuzuordnen, weil sie bereits umfangreiche Erfahrungen auf dem Gebiet der Unterhaltsbeitreibung besitzen und darüber hinaus Beratungshilfen und evtl. Erziehungshilfen ratsuchenden Elternteilen über die Unterhaltsregelung hinaus anbieten. Die Entscheidung über die örtliche Zuordnung sollte den Kommunen überlassen werden.

## Zur Elternbildung

### I. Begründung und Ziele von Elternbildung

Aus dem Familienbericht wird die Begründung und das Ziel für Elternbildung und Familienbildung an folgenden Stellen deutlich:

1. Kompensation schichtenspezifischer Chancenungleichheit in der Familien-erziehung,
2. Hilfe für Konfliktbewältigung durch Vermittlung von Einsichten in das menschliche Zusammenleben in Familie und Gesellschaft,
3. Partnerschaftliche Sozialisationsaufgaben in der Familie,
4. Elternbildung auf der Grundlage umfassender Information über Entwicklungs- und Erziehungsprozeß des Kindes unter Berücksichtigung der Bedürfnisse der Eltern und ihrer konkreten Lebenssituation.

## II. Inhalte und Methoden der Elternbildung

Ausgehend von dem gut gemeinten Ansatz der Berücksichtigung der konkreten Lebenssituation der Eltern müssen wir jedoch bemängeln, daß Informationen über Entwicklungs- und Erziehungsprozesse eines Kindes nicht entscheidend dazu beitragen, ein günstiges Erziehungsmilieu in der Familie zu schaffen. Im Gegenteil, wir müssen davon ausgehen, daß diese Informationen Eltern häufig verunsichern und zu einer Blockierung der Lernbereitschaft, aber keineswegs zu der von der Erwachsenen- und Elternbildung geforderten Einstellungs- und Verhaltensänderung führen können. Verhaltensänderung ist nach den bisherigen Erkenntnissen vor allem über das Lernen von Konfliktbewältigung denkbar. Dieser Lernprozeß kommt nur in einer längerfristigen Erfahrung und Übung mit Konflikten zum Tragen. Es wird nicht deutlich, ob mit den Elternbildungsmaßnahmen, die sich »an den Beziehungen der Eltern zu den Kindern und der Eheleute zueinander und der Stellung in der Gesellschaft orientieren«, die oben angedeutete Konfliktverarbeitung erreicht werden kann.

Aus den angeführten Hilfen wie: Verbesserung der Rechtsgrundlagen, Entwicklung neuer Elternbriefe, Elternbildung im Medienverbund, Elternbildung im Fernsehen, Förderung von Modellseminaren, Westf. Kooperationsmodell wird klar, daß bei den angestrebten Elternbildungsmaßnahmen insbesondere eine »Frontalbildung« gemeint ist. Weiterhin ist es fast unverständlich, daß Beratung und Bildung in der Elternarbeit getrennt aufgeführt werden und nicht davon ausgegangen wird, daß Beratung gleichzeitig Bildung enthält.

Der Bericht der Sachverständigenkommission weist lediglich darauf hin, daß es erforderlich wäre, die Institutionen der Elternbildung auf der einen Seite und die der Elternberatung auf der anderen institutionell zu verbinden — z. B. durch gleiche Träger.

Der Kommissionsbericht erkennt also, daß nur eine Verknüpfung der Bildungsarbeit mit Eltern, Kindern und Institutionen der Kindererziehung und Bildung innerhalb eines gemeinwesenorientierten Ansatzes die Chance hat, weitere Kreise von Eltern zu interessieren und zu aktivieren. Dennoch geht der Bericht z. B. nur an einer Stelle auf die Möglichkeit einer Elternarbeit in Kindertagesstätten und Schulen ein. Dieses ist um so weniger verständlich, als gerade in den Institutionen der frühkindlichen und schulischen Erziehung unmittelbare Elternbildungsarbeit geleistet werden kann.

## III. Mangel an Perspektiven

Weder der Bericht der Bundesregierung noch der Bericht der Sachverständigenkommission läßt hinreichend politische Perspektiven erkennen. Beide Berichte orientieren sich am Ist-Zustand.

1. Der Teil des Kommissionsberichtes über die Familienbildung gibt zwar einen knappen und informativen Überblick über Elternbildungsveranstaltungen, über Einrichtungen der Elternbildung, über die Problematik der unterschiedlichen Träger der Elternbildung, eine kurze statistische Interpretation der Teilnehmer der

Elternbildung sowie einen Überblick über Inhalte und Methoden, aber vermisst werden Aussagen über politische Perspektiven.

1.1 Gemessen an dem, was über Familie gesagt wurde — Familie nicht mehr als nur biologisch fundierte Keimzelle der Gesellschaft —, hätte erwartet werden können, daß über die Bestandsaufnahme von Familienbildung, Elterninitiativen und Medien der Elternbildung hinaus gerade das Problem der schichtenspezifischen Elternbildung auch in seinen sozio-ökonomischen Zusammenhängen erörtert worden wäre.

1.2 Es wird nur sehr vorsichtig auf die Konkurrenzbeziehungen der freien Träger eingegangen, die, insbesondere mit ihrem konfessionellen Hintergrund, kaum dem Bild von Familie entsprechen, wie es sich die Kommission vorstellt.

1.3 Es fehlt der Mut zu sagen, daß durch die Elternbildung die Institution Familie auf ihre Werte und Wirksamkeit hin befragt werden wird.

1.4 Wenn weiter gesagt wird, daß sich die Politisierung der Elternbildung nicht nur auf die Inhalte, sondern auch auf die Methoden beziehen sollte (insbesondere Gruppenarbeit statt Frontalunterricht), dann sollte nicht mit einem Satz nur gesagt werden, daß Ansätze hierzu bereits sichtbar seien.

2.1 Von der Bundesregierung muß ein eindeutiger Auftrag gegeben werden, wirksame Methoden und relevante Bildungsinhalte bezüglich der Familienbildung zu entwickeln, die wissenschaftlich abgesichert sind.

2.1.1 Dabei wäre gleichzeitig zu überprüfen, ob die notwendigerweise zu erstellenden Curricula allein geeignet sind, Familien- und Erziehungsprobleme, insbesondere auch für die unteren Schichten, zu lösen.

2.2 Es geht nicht an, Curricula für Elternbildung nach sozialwissenschaftlichen Erkenntnissen zu fordern, ohne gleichzeitig die Ausbildung von Multiplikatoren zu ermöglichen.

2.3 Bildungsurlaub für Eltern als politische Perspektive wird weder von der Kommission noch von der Stellungnahme der Bundesregierung zum Bericht der Kommission detailliert erörtert.

2.4 Außerdem muß die Bundesregierung unbedingt einen Auftrag erteilen, weitere Untersuchungen durchzuführen, die sich mit der Aufstellung von Kriterien und einer Effizienzkontrolle von Elternbildungsmaßnahmen befassen.

2.5 Die Grundlagen zur Förderung von familienergänzenden und familienunterstützenden Bildungsmaßnahmen sollten durch eine baldige Reform des Jugendhilferechtes verbessert werden; insbesondere der Aufgabenkatalog des § 5 des JWG ist zur Pflichtaufgabe zu machen.

#### Zum Pflegekinderwesen

Die Situation der Pflegekinderfamilien bzw. der »Pflegestellen« wird im 2. Familienbericht in quantitativ bescheidenem Rahmen abgehandelt. Die einschlägigen Aussagen sind sehr allgemein gehalten; eine Problem differenzierung des Sozialisationsfeldes »Pflegefamilie«, der »entscheidenden Sozialisationsinstanz im Vorfeld der Heimerziehung«, wird nicht eingebracht.

#### I. Zu den einschlägigen Aussagen des Familienberichtes

1. Im allzu knappen Aufriß werden Pflegestellen charakterisiert als »beste Lösung für vorübergehend substitutive Hilfen — vor allem für junge Kinder«, jedoch werden die Bedingungen nicht diskutiert, die es rechtfertigen, ein Pflegeverhältnis als »beste Lösung« zu bezeichnen.

2. Die Frage der »erfolgreichen« Pflegeelternschaft wird mit Bezug auf eine Untersuchung nur aufgeworfen, nicht ihrem sozialpädagogischen Gewicht entsprechend aufgearbeitet.

3. Auf den rechtlichen Status von Pflegekindern/Pflegeeltern wird nur verwiesen; Ansätze einer gründlichen Klärung in der Perspektive eines zu erweiternden »Rechtes des Kindes« finden sich nicht; vielmehr wird der Mangel an zeitlicher Verbleibsgarantie« mit der Bereitschaft zur Kindesaufnahme und dem Faktor »untere Sozialschicht« nicht überzeugend gekoppelt.

4. Es werden nur minimal konkrete Hilfen angezeigt: In Paraphrase wird als »wichtige Voraussetzung für die Verbesserung der Erziehung in Pflegefamilien die Förderung eines partnerschaftlichen Verhältnisses zwischen Kindern abgebenden und aufnehmenden Familien und anderen Institutionen« angemerkt, ohne daß die Realisierung dieser komplizierten Kooperation auch nur ansatzweise konkret umrissen würde.

5. Ausdrücklich wird der Problembezug zwischen den Aussagen zur familialen Sozialisation allgemein und zur Situation der Pflegekinder/Pflegefamilien nicht hergestellt, nicht einmal durch den Verweis auf die Tatsache, daß generelle Fragestellungen von Familienerziehung und Sozialisation in Pflegefamilien bzw. Elternbildung und »Professionalisierung« von Pflegeeltern sich decken.

#### II. Die pflegekinderbezogenen Defizite des Berichtes

Im einzelnen wird die Pflegekinder-/Pflegeeltern-Situation nicht unter folgenden Problemperspektiven behandelt; es entfällt/entfallen

- die Fragen, die sich aus dem Kontext von »emanzipativer Familienkritik« (Thiersch) und Pflegeverhältnis ergeben,
- die Diskussion einzelner Sozialisationsfunktionen der Familie (Dauer und Intensität des Verhältnisses zu den erwachsenen Bezugspersonen, Kommunikationsdichte, Rollenverteilung etc.),
- die Probleme, die sich aus dem Verhältnis Pflegeeltern/freie und behördliche Vermittlungsinstanzen ergeben,
- die Aufarbeitung der vorliegenden Ansätze zur Kooperation von Pflegeeltern zwecks Abklärung ihres Selbstkonzeptes (als Pflegeeltern), der gegenseitigen Hilfe und Information,
- die Probleme zwischen Pflegekindern/Pflegeeltern einerseits und vorschulischen/schulischen/berufsbildenden Instanzen andererseits,
- die Fragen, die sich aus unterschiedlicher Sozialschichtzugehörigkeit ergeben,
- die notwendig zu klärenden Fragen einer kontinuierlichen Beratung zum Zweck der Stabilisierung des Pflegschaftsverhältnisses,
- die Frage der Verflechtung von Pflegekinderwesen und Erziehungsberatung in

dem Sinne, daß die Sozialisationsdefizite der Kinder den Eltern transparenter gemacht und der Einsatz der Pflegefamilie angemessener vermittelt werden kann,

- die Möglichkeit einer inhaltlich und organisatorisch speziell ansetzenden Elternbildung/Pflegeelternhaus- und -fortbildung,
- die wichtigen sozialpolitischen Kontextfragen des »wie«, der Beteiligung von Öffentlichkeit an der Tatsache der Marginalgruppe »Pflegekinder/Pflegeeltern«,
- die Diskussion darüber, was eine »normale« Pflegefamilie im Vergleich zu einer zu professionalisierenden Pflegefamilie leisten kann,
- im ganzen das Außerachtlassen der Kriterien über die Grenzen der Belastbarkeit psychischer und physischer Art eines Pflegschaftsverhältnisses,
- nicht zuletzt der Hinweis auf die gesellschaftspolitische Bedeutsamkeit verschiedener Motivationen zur Aufnahme eines Pflegekindes;
- schließlich zeigt sich die undifferenzierte Behandlung der Pflegekinderproblematik schon allein darin, daß nicht unterschieden wird zwischen Kindern, die nur relativ kurzfristig in Ersatzfamilien gegeben werden und Dauerpflegekindern; noch werden die besonderen Fragen der heilpädagogischen Pflegestellen berücksichtigt.

### III. Folgerungen/Perspektiven

Die Notwendigkeit von Verbesserungen im Interesse von Pflegekindern und Pflegeeltern, die sich konsequenterweise aus der »Defizitskala« des Berichtes ergeben, lassen sich schwerpunktmäßig in folgende Vorschläge/Forderungen fassen:

1. Die Verbesserung der *rechtlichen Lage* der Pflegeeltern ist unumgänglich, und zwar unter der Zielsetzung, die längerfristig positiv angelaufene Sozialisation des Kindes in der aufnehmenden Familie möglichst nicht zu unterbrechen. Bis dato haben Pflegeeltern viele Pflichten, wenige Rechte. Eine quantitativ und qualitativ auszuwertende Bestandsaufnahme solcher Pflegekinderfälle, in denen durch die Rücknahme des Kindes aus der Pflege- in die Herkunftsfamilie ein günstig verlaufender Lernprozeß unterbrochen wurde, sollte die praktischen Probleme der rechtlich unzulänglichen Situation exakter als das bisher geschehen ist aufdecken. In gleicher Weise sollte eine Aufarbeitung jener Bedingungen angestrebt werden, unter denen die Rückführung in die eigene Familie ohne psychische/physische Schäden, ohne Retardierung erfolgte.

2. Der *Konfliktregelung zwischen den beteiligten Institutionen* ist besondere Aufmerksamkeit zuzuwenden. Modelle positiv verlaufender, institutioneller Regelungen sind zu überprüfen bzw. zu erproben.

Initiativen, die den überörtlichen Vermittlungsbereich anstreben, sollten — im Interesse einer möglichst optimalen Regelung von »Angebot und Nachfrage« — besonders unterstützt werden.

3. Die *pädagogische Problematik* der Pflegekindersituation ist besonders zu untersuchen; das gilt sowohl für die Situation der Kinder in der aufnehmenden Familie bzw. für ihre Stellung zwischen Herkunftsfamilie und Pflegefamilie als auch für die Pflegeelternsozialisation; diese verstanden als ein Lernprozeß, der unter speziellen pädagogisch-psychologischen Herausforderungen verläuft.

Eine Bestandsaufnahme im Rahmen regionaler Ansätze — auf der Basis von Pflegeelterngruppen etwa — könnte die allgemein bekannten Probleme differenzieren und Einsichten in die Lösungsversuche der Eltern bzw. in notwendige Unterstützungsmaßnahmen vermitteln.

4. Die aus der Notwendigkeit speziell zu lösender Sozialisationsprobleme entstandenen *Gruppen von Pflegeeltern*, die in der Regel mit dem Ziel der gegenseitigen Hilfestellung und der Vertretung ihrer Interessen gegenüber den beteiligten Behörden aktiv werden, sind zu unterstützen; Elternbildungsangebote, die zu situationsangemessenen Einsichten, Bereitschaften und Fähigkeiten verhelfen, sind zu erproben und auf ihre Effektivität hin zu überprüfen.

Eine Übersicht über entsprechende Initiativen von Pflegeelterngruppen wäre im bundesweiten Rahmen zu erstellen.

5. Eine besondere Bedeutung hat die Beratung für die Förderung des Pflegekinder-/Pflegeelternbezugs bzw. für die Stabilisierung des Pflegschaftsverhältnisses. Kontinuierliche Beratung wird dabei als unverzichtbar angesehen, sowohl in bezug auf die Regelung der interinstitutionellen Konflikte als auch für die pädagogisch-psychologisch besondere interfamiliäre Situation, wie auch für die Klärung des Selbstverständnisses der Pflegeeltern.

Doch ist in der vorliegenden Auseinandersetzung bis heute unklar,

- welche Form der Beratung in bezug auf die einschlägige Situation die effektivste ist,
- welche Beraterqualifikationen notwendig und wo diese zu erwerben sind,
- was die Funktion des »unabhängigen Beraters« im einzelnen ausmacht.

Die Unerträglichkeit von Beratung und Aufsicht wird, wie bei anderen Formen der Bildungsberatung, immer wieder betont.

Im Interesse der Betroffenen ist es danach unabweisbar, vorhandene Modelle »unabhängiger«, mehrdimensionaler Beratung zu untersuchen oder zu unterstützen, gegebenenfalls Modelle zu entwickeln.

## Reform des § 218 StGB

### Bedauern über Karlsruher Urteil

Die Bundeskonferenz der Arbeiterwohlfahrt hatte sich bereits 1971 für eine Reform des § 218 StGB in Form der Fristenregelung ausgesprochen. Gleichzeitig forderte sie:

»Um jeder Schwangeren die Entscheidungsfreiheit zu geben, ob sie ein Kind zur Welt bringen will, hält die Arbeiterwohlfahrt den Ausbau bestehender Hilfen sowie die Schaffung neuer Möglichkeiten für dringend erforderlich. Vordringlich sind insbesondere: gut ausgebaute Beratungsstellen für Schwangere und junge Familien, ausreichende und zweckmäßige Wohnraumversorgung, Einführung eines Ausgleichsgeldes für Mütter (Muttergeld), ein bedarfsgerechtes Angebot von Einrichtungen der Kinderhilfe.

Solange Antikonzeptiva nicht zu den Regelleistungen der gesetzlichen Krankenversicherungen gehören, ist sicherzustellen, daß einkommensschwachen Personen diese Mittel kostenfrei zur Verfügung gestellt werden. Auch Minderjährigen muß Zugang sowohl zur Beratung als auch zum Bezug von Antikonzeptiva gewährleistet sein.

Das geltende Recht muß auf allen Ebenen der erwähnten Zielsetzung angepaßt werden.«

Die Arbeiterwohlfahrt bedauert deshalb außerordentlich die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes. Sie begrüßt hingegen die abweichende Meinung der drei Richter zum Urteil des Ersten Senats. Sie ist mit diesen der Meinung, daß das Urteil nicht hinreichend die vom Gesetzgeber vorgefundene soziale Problematik sowie die Ziele der dringlich notwendigen Reform würdigt.

Die Arbeiterwohlfahrt ist nach wie vor der Meinung, daß ein optimaler Schutz des werdenden Lebens in der derzeitigen Situation am besten durch die Fristenlösung, verbunden mit einem qualifizierten Beratungs- und Hilfeangebot gewährleistet werden kann.

Da eine solche Regelung aber auf absehbare Zeit leider nicht möglich sein wird, ist die Arbeiterwohlfahrt bereit, an einer gesetzlichen Neuregelung mitzuarbeiten, die Frauen in persönlichen und sozialen Konfliktsituationen Beratung und Hilfe bietet und sie nicht in die Illegalität treibt.

Es ist zu hoffen, daß nach einiger Zeit auch in der Bundesrepublik verfassungsrechtliche, gesundheits- und kriminalpolitische Grundsätze Anwendung finden, die eine Fristenregelung mit einem damit verbundenen qualifizierten Beratungs- und Hilfeangebot möglich machen.

März 1975

## Zur Reform des Schwangerschaftsabbruches

Die Arbeiterwohlfahrt hat in ihrer Stellungnahme im Februar 1975 die Entscheidung des Bundesverfassungsgerichtes zur Reform von § 218 StGB außerordentlich bedauert, weil ihrer Auffassung nach ein optimaler Schutz des werdenden Lebens derzeit am besten durch die Fristenlösung — verbunden mit einem qualifizierten Beratungs- und Hilfeangebot — gewährleistet werden kann.

Nach der Ablehnung der Fristenlösung durch das Urteil des Bundesverfassungsgerichtes sind deshalb nach Ansicht der Arbeiterwohlfahrt nur noch Kompromißlösungen möglich.

### *Abschnitt I: Rechtliche Regelungen*

Die Arbeiterwohlfahrt schlägt angesichts der derzeitigen Rechtslage folgende Regelungen zum Schwangerschaftsabbruch vor:

1. Zu den drei bisher schon bestehenden Indikationsmöglichkeiten — medizinische, eugenische, ethische — sollte nach dem Urteil des Bundesverfassungsgerichtes nicht die soziale Indikation als besondere vierte normiert werden, sondern stattdessen diese vier Indikationen zu einer einheitlichen sozialmedizinischen Indikation zusammengefaßt werden. Hierfür sollten die Entschließung des 76. Deutschen Ärztetages 1973 in München und der WHO-Gesundheitsbegriff Hinweise geben, wobei auch der psycho-soziale Zustand der Frau für einen eventuellen Schwangerschaftsabbruch entscheidend sein soll.

2. Schwangere sollten umfassende qualifizierte Angebote zur Hilfe und kostenlosen Beratung erhalten. Deshalb hält die Arbeiterwohlfahrt aus sachlichen Erwägungen wie auch wegen der Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichtes die Einführung einer Beratungspflicht für Frauen, die einen Schwangerschaftsabbruch erwägen, in anerkannten Beratungsstellen für Familienberatung und -planung für notwendig. Das Beratungsergebnis ist der Beratenen auf Wunsch auszuhändigen.

3. Die Entscheidung über einen Schwangerschaftsabbruch ist von einem approbierten Arzt zu treffen. Dabei ist auch unmittelbare Inanspruchnahme eines im Krankenhaus tätigen Arztes zu ermöglichen.

4. Die Beratungsstelle soll ratsuchende Frauen darüber informieren, welche Ärzte und Krankenhäuser zur Vornahme eines Schwangerschaftsabbruches bereit sind.

5. Für Beratungsstellen ist eine Schweigepflicht festzulegen, von der die Frau entbinden kann.

### *Abschnitt II: Ergänzungen zur Reform der Strafvorschriften über den Schwangerschaftsabbruch*

1. Ergänzend zur notwendigen Reform der Strafvorschriften über Schwangerschaftsabbruch sind die persönlichen, sozialen und materiellen Hilfen für Schwangere und Familien wesentlich auszubauen. Aufgabe der öffentlichen Hand ist es dabei, entweder selbst Beratungsstellen einzurichten oder gemeinnützige Träger finanziell in die Lage zu versetzen, qualifizierte Beratungsstellen zu unterhalten.

2. An ergänzenden sozialen Hilfen kommen vor allem in Betracht:

a) Um jeder Schwangeren die Entscheidung zu erleichtern, ihr Kind zur Welt zu bringen, hält die Arbeiterwohlfahrt den Ausbau bestehender Hilfen sowie die Entwicklung neuer Möglichkeiten für dringend erforderlich.

Vordringlich sind:

- gut ausgebaute qualifizierte Beratungsstellen für Schwangere und Familien
- ein bedarfsgerechtes dichtes Netz von Einrichtungen der Kinder-, Mütter- und Familienhilfe
- ausreichende und zweckmäßige Wohnraumversorgung
- Einführung eines Erziehungsgeldes.

b) Die mit einem beabsichtigten oder vorgenommenen Schwangerschaftsabbruch verbundenen Kosten sind im Rahmen des allgemeinen Leistungsrechtes von den gesetzlichen Krankenkassen bzw. den Sozialhilfeträgern zu übernehmen.

c) Langfristig ist anzustreben, daß empfängnisverhütende Mittel zu den Pflichtleistungen der gesetzlichen Krankenversicherungen und der Sozialhilfe gehören.

Solange dieses Ziel nicht erreicht werden kann, sind einkommensschwachen Personen empfangnisverhütende Mittel kostenfrei zur Verfügung zu stellen.

d) Minderjährigen muß der Zugang sowohl zur Beratung als auch zum Bezug von Antikonzeptiva gewährleistet sein.

Juni 1975

### Protest gegen Unterlaufen des § 218 StGB durch Landesrichtlinien

Am 21. 6. 1976 ist das 15. Strafrechtsänderungsgesetz und damit die Neufassung des § 218 StGB in Kraft getreten.

Die Arbeiterwohlfahrt (AW) begrüßt es, daß das neue Gesetz voll den Rahmen ausschöpft, den das Bundesverfassungsgericht in seinem Urteil belassen hat. Sie begrüßt vor allem, daß die Beratung in Konfliktsituationen der Schwerpunkt der Gesetzesreform ist.

Die AW wendet sich gegen alle Versuche, die Bundesgesetzgebung durch Länderrichtlinien zu unterlaufen. Solche Versuche sieht sie u. a. in einigen Bestimmungen der Bekanntmachung des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung vom 15. Juni 1976. Danach wird den anerkannten Beratungsstellen das Erstellen von Gutachten über das Vorliegen einer sozialen oder sozialmedizinischen Indikation untersagt. Ferner wird die Aushändigung einer Bescheinigung über die erfolgte Beratung an die Schwangere selbst verweigert und diese nur auf Anfrage eines Arztes oder eines Krankenhauses ausgestellt, wenn der Anforderung eine Einwilligungserklärung der Schwangeren beiliegt. Dieses zeitraubende und verwaltungsaufwendige Verfahren bringt zusätzliche unzumutbare psychische Belastungen. Betroffen sind vor allem Frauen aus benachteiligten Schichten, denen sich die AW besonders verpflichtet fühlt.

Weiterhin wird in Bayern die Aufzeichnung der Personalien der Frauen zwingend vorgeschrieben, die eine Bescheinigung über die erfolgte Beratung wünschen. Die AW fragt sich, warum eine solche Registrierungspflicht staatlich verordnet wird.

Die AW ist sich mit den von der SPD-FDP-Koalition regierten Bundesländern dahingehend einig, daß die Länderrichtlinien nur dazu dienen dürfen, die Grundidee der Gesetzesreform zu verwirklichen. Die wesentlichen Gesetzesziele sind, Frauen durch sachgerechte Beratung in schwierigen Lebenssituationen zu helfen, das werdende Leben besser zu schützen und bei anders nicht abwendbarer Notlage den Abbruch zu ermöglichen.

Die AW ist sich dessen bewußt, daß die z. Z. bestehenden Beratungsstellen den vielfältigen Anforderungen an die Beratung noch nicht gerecht werden können. Sie ruft deshalb Bund, Länder und Kommunen auf, dafür Sorge zu tragen, daß ein dichtes Netz qualifizierter Beratungsstellen geschaffen wird.

### Zur Arbeitslosigkeit jugendlicher Ausländer

Die Arbeiterwohlfahrt fordert die Bundesanstalt für Arbeit auf, ausländische Jugendliche, die nach dem 1. 12. 1974 eingereist sind, nicht generell vom Arbeitsmarkt auszuschließen.

Diese restriktive Maßnahme steht im Widerspruch zum Jahreswirtschaftsbericht der Bundesregierung 1976.

Darin bekräftigt die Bundesregierung ihre Absicht, ihre Politik der sozial verantwortlichen Konsolidierung der Ausländerbeschäftigung, wie sie im Aktionsprogramm zur Ausländerbeschäftigung vom 6. Juni 1973 beschlossen wurde, festzusetzen und sich auch weiterhin darum bemühen zu wollen, den in der BRD bereits lebenden Ausländern die Eingliederung in das gesellschaftliche Leben unseres Landes zu erleichtern.

Diese Aussage muß auch für die hier lebenden Familienangehörigen der ausländischen Arbeitnehmer gelten. Wenn im Rahmen der allgemeinen Familienzusammenführung ausländischen Kindern und Jugendlichen bis zu 16 Jahren der Anspruch auf Einreise ohne zusätzliche Aufenthaltserlaubnis gewährt wird, dann erfordert es die gesellschaftspolitische Verantwortung ihnen auch alle weiteren Möglichkeiten zur Integration in diese Gesellschaft zu gewähren.

Einer Gruppe von ausländischen Jugendlichen wird diese Möglichkeit verwehrt, weil sie nach dem 1. 12. 1974 eingereist ist und darum unter das Verbot der Arbeitserlaubniserteilung fällt. Diese Jugendlichen haben erhebliche Schwierigkeiten. Mangelnde Kenntnis der deutschen Sprache erschwert den Hauptschulabschluss. Diejenigen, die keine deutsche Hauptschule besucht haben, weil sie erst später in die BRD kamen, haben nicht die bildungsmäßigen Voraussetzungen für den Anschlußunterricht der Berufsschule. Außerdem finden sie ohne Hauptschulabschluss kaum eine Lehrstelle.

Einerseits unterliegen die ausländischen Jugendlichen der deutschen Schul- und Berufsschulpflicht, andererseits dürfen sie ihre dort erlernten Kenntnisse nicht im Arbeitsprozeß verwerten. Der Besuch der Schule muß ihnen nutzlos, ja sinnlos erscheinen. Das Verbot der Arbeitserlaubnis verhindert berufliche Qualifizierung, sozialen Aufstieg, Anerkennung durch die Umwelt, kurz: die wichtigen Schritte auf dem Weg zur Integration in die Gesellschaft.

Mit der Verweigerung der Arbeitserlaubnis wird den Betroffenen die materielle Lebensgrundlage entzogen. Sozialer Abstieg und Abtreiben in die Illegalität und Kriminalität sind die Folge. Bei den ausländischen Familien erzeugt die bestehende Ungleichheit im Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisverfahren Angst und Unsicherheit.

Wir fordern die Bundesanstalt auf, das Verbot der Arbeitserlaubnis für die nach dem 1. 12. 1974 eingereisten Jugendlichen aufzuheben und ihnen ähnliche Möglichkeiten zu berufsfördernden Maßnahmen zu eröffnen wie gleichaltrigen Deutschen. Sie müssen auch in die Programme des Bundes und der Länder zur Bekämpfung der Jugendarbeitslosigkeit einbezogen werden.

Berufsfördernde Maßnahmen sichern und verbessern die Existenz des einzelnen, sie dienen aber auch der ökonomischen und politischen Stabilität der gesamten Gesellschaft.

## Zur Ausländerpolitik 1976

1. Die Krisen des Arbeitsmarktes und der öffentlichen Finanzen greifen auf die Ausländerpolitik über. Die bisher vertretene und nicht widerrufen Linie einer Integrationspolitik verliert ihre Glaubwürdigkeit, wenn gleichzeitig die wenigen Programme der Integration durch Haushaltskürzungen in ihrer Wirksamkeit erheblich reduziert werden.

Weiter entsteht Beunruhigung durch vertrauliche Regierungsvorlagen, über die gut informierte Journalisten zwar berichten, die wegen ihrer Vertraulichkeit mit den zuständigen Regierungsinstanzen nicht diskutiert werden können.

2. Der innenpolitisch bestechende Gedanke, durch Verdrängung ausländischer Arbeitnehmer Arbeitsplätze für Deutsche (und EG-Angehörige) freizumachen, wird durch die Rechtslage abgestützt. Die Arbeitsämter sind durch Gesetz und restriktive Erlasse angehalten, den Vorrang der EG-Länder durchzusetzen. Diese Besinnung auf den § 19 AFG hat tatsächlich dazu geführt, daß ausländische Arbeitnehmer überdurchschnittlich an den Arbeitsplatzrisiken teilnehmen. Selbst der Gedanke einer zwangsweisen Abschiebung oder Rotation ist nicht mehr umstritten.

3. Der hohe ausländische Beschäftigungsanteil 1975, verbunden mit einer nicht erheblichen Rückwanderungsquote, beweist vielmehr, daß die Arbeitslosigkeit sich mit Mitteln der Ausländerpolitik nicht abschaffen läßt. Vernunft, nicht allein Solidarität, raten zu einer Beschäftigungspolitik, in deren Rahmen die Vollbeschäftigung für Deutsche und Ausländer erreicht werden kann.

4. Wenn dies zugrunde gelegt wird, muß die Zielbestimmung der Minderheitenpolitik neu überdacht und die Konsolidierung der eingewanderten Minderheiten nach sozial vertretbaren Kriterien realisiert werden. Eine Voraussetzung dazu ist, die Anwerbung im Ausland nicht wieder aufzunehmen, den Familiennachzug aber weiterhin zu gestatten und keinem Jugendlichen eine Ausbildungschance zu verwehren.

5. Eine konkrete, soziale Eingliederungspolitik muß zunächst die Stichworte Arbeitsplatz, Wohnung, Familie, Vorschule, Schule und Berufsbildung ausfüllen. Bevor jedoch konkrete Maßnahmen greifen können, muß geprüft werden, ob die ausländischen Arbeitnehmer diese verstehen und akzeptieren. Ohne sozialpsychologische Schubkraft bleibt jedoch Integrationspolitik auf halber Strecke liegen.

6. Eine in sich widersprüchliche Politik produziert widersprüchliche Reaktionen bei ihren Adressaten. Die bis heute bestehende Ungleichheit im Arbeits- und Aufenthaltserlaubnisverfahren erzeugt Angst und Unsicherheit bei den ausländischen Arbeitnehmern und ihren Familien. Familiennachführung als humaner Anspruch

wird zwar im Prinzip anerkannt. Der ausländische Arbeitnehmer braucht jedoch, um die damit entstandenen Probleme zu lösen, eine langfristige Perspektive, die ihm bis jetzt vom geltenden Aufenthaltsrecht rechtlich nicht abgesichert wird. Auch die Ausländerbehörden sind auf eine gesellschaftspolitische Perspektive in der Anwendung des Ermessensspielraums angewiesen.

7. Seit nunmehr sieben Monaten werden auf Regierungsebene restriktive Maßnahmen diskutiert, verworfen und mit Minderheitsvoten versehen. Die an der Ausländerpolitik unmittelbar beteiligten Organisationen haben keine Möglichkeit, wie bisher Einfluß zu nehmen, da sie zu diesen Beratungen nicht herangezogen werden.

Wer unterstellt, daß die BRD die Ausländerpolitik auf 1,5 Millionen heruntersteuern muß, wird dieses Ziel nicht erreichen, indem er Restriktionen beschließt, die Unsicherheit erzeugen — jedenfalls nicht, solange die wirtschaftliche Unsicherheit in den Heimatländern unvergleichlich größer ist.

8. Das Zusammenleben der Familien ist Normalfall, der bei der Anwerbung von Ehepartnern erwartet werden mußte. Eine Versagung des Familiennachzuges wird Familien in die Illegalität und Kinder aus den Schulen drängen. Ausländer, die heute noch den Familiennachzug vorbereiten, haben bereits eine Trennung von mehr als zwei Jahren durchlebt.

9. Eine besondere Gefahr liegt in der Erwägung einiger Bundesländer, arbeitslose Ausländer generell daran zu hindern, in ein neues Beschäftigungsverhältnis zurückzukehren. Staat dessen soll er eine Abschlagszahlung auf das Arbeitslosengeld erhalten und damit das Land verlassen. So unsicher es ist, wie hoch diese Abfindung werden soll, so sicher ist, daß sie zu einer Existenzgründung nicht ausreicht. Bei Realisierung dieses Vorschlags wird in Zukunft der Ausländer nicht nur den Arbeitsplatz verlieren, sondern seine soziale Existenz ruiniert sehen.

10. Für die Betriebe ist vorzusehen, daß die strapazierte Solidarität der Belegschaften zerbrechen und durch einen hemmungslosen Konkurrenzkampf ersetzt wird. Die Rechtstellung des Ausländers im Betrieb bleibt formal unangetastet, praktisch ist sie dann nicht mehr realisierbar, wenn das Arbeitsplatzrisiko in ein Existenzrisiko umschlägt.

11. Es ist unstrittig, daß alle, die am Sozialstaat weitgehend teilhaben, auch die Folgekosten des Abschwunges mittragen müssen. Die in der Regierungserklärung von 1973 beschworene Solidarität darf nicht nur im Aufschwung gelten. Die ausländischen Arbeitnehmer brauchen und erwarten klare Rechtsnormen für die Gestaltung ihres Aufenthaltes.

12. Gesellschaftliche Deklassierung, ethnische Gettos, Ausbildungsarmut und Resignation können sich zu sozialem Sprengstoff verdichten. Der Versuch, ihn zu exportieren, wird zu vorzeitigen Explosionen diesseits und jenseits der Grenzen führen. Beseitigen können ihn nur diejenigen, die sein Entstehen bisher zugelassen haben.

Januar 1976

## Beschlüsse vom 11. und 12. Februar 1977 zur Ausländerpolitik

*Bundesvorstand und Bundesausschuß haben in ihren Sitzungen folgende Stellungnahmen verabschiedet*

### Weiterentwicklung der Ausländerpolitik — Einsetzung einer Enquête-Kommission

Der Bundesvorstand der Arbeiterwohlfahrt begrüßt die Absicht der Bundesregierung, die Arbeit der bisherigen Bund-Länder-Kommission durch eine Enquête-Kommission fortzusetzen und zu ergänzen. Diese Enquête-Kommission ist geeignet, die gesellschaftlichen Gruppen wie auch die Wohlfahrtsverbände an der politischen Willensbildung zu beteiligen.

Diese Beteiligung hat sich schon einmal bei der Formulierung der ersten Leitsätze zur Ausländerpolitik 1971 als vorteilhaft erwiesen und wurde auch von der Bundesregierung so anerkannt. Die Arbeiterwohlfahrt ist sich dessen bewußt, daß die Positionen der Ausländerpolitik in den kommenden Jahren verändert werden müssen und bietet hierzu ihre Mitarbeit an.

Es muß Aufgabe der Kommission sein, möglichst schnell praktikable Lösungen zur Ausländerproblematik zu finden. Da aber damit zu rechnen ist, daß die Arbeit der Kommission einen längeren Zeitraum beansprucht, muß zuvor das Problem der Jugendlichen gelöst werden, die nach dem 1. Dezember 1974 ihren Eltern in die Bundesrepublik nachgereist sind.

Diese Jugendlichen erhalten keine Arbeitserlaubnis. Dies vergrößert die Gefahr eines Abgleitens in illegale Beschäftigung oder Kriminalität.

Die Arbeiterwohlfahrt befürwortet nachdrücklich eine Verschiebung des Stichtages 1. Dezember 1974 auf das Jahr 1977, um auch diesen Jugendlichen die Möglichkeit zu bieten, sich um einen Arbeitsplatz zu bewerben oder an Kursen nach dem Arbeitsförderungsgesetz teilzunehmen. Um eine Sogwirkung auf die Heimatländer zu vermeiden, sollte der Stichtag auf das Datum der Entscheidung gelegt werden.

### Sozialabkommen zwischen der Bundesrepublik, der Republik Tunesien und dem Königreich Marokko

Der Bundesvorstand der Arbeiterwohlfahrt wendet sich gegen Versuche, aus den demnächst abzuschließenden Sozialabkommen zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Republik Tunesien bzw. dem Königreich Marokko die Kindergeldfrage auszuklammern. Die Bundesrepublik hat sich gegenüber allen Drittländern für eine einheitliche Lösung der Kindergeldfrage entschieden. Es ist deshalb notwendig, auch marokkanischen und tunesischen Arbeitnehmern für ihre in der Heimat verbliebenen Kinder Kindergeld zu gewähren, wie dies bei den anderen Nationen der Fall ist.

Es würde dem Ansehen der Bundesrepublik schaden, wenn gerade die schwächsten Anwerbepartner darin benachteiligt werden.

## Vorschläge zur Strafvollzugsreform — insbesondere zu flankierenden Maßnahmen zum Strafvollzugsgesetz

Mai 1976

### I. Zum Strafvollzugsgesetz

1. Mit Enttäuschung hat die Arbeiterwohlfahrt davon Kenntnis genommen, daß infolge Einspruch des Bundesrates im Strafvollzugsgesetz vom 16. März 1976 Kernpunkte der Reform erst in mehreren Jahren (1980 oder 1986) in Kraft treten oder überhaupt auf unbestimmte Zeit vertagt werden (z. B. Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung, weitere Anhebungen des Arbeitsentgelts) und übrige Reformteile durch weitere Abstriche an Leistungsverpflichtungen verwässert wurden.

Das Strafvollzugsgesetz legalisiert im wesentlichen nur die vorherrschende Praxis der Bundesländer, wie sie sich in den letzten zehn Jahren entwickelte. Von einem wirklichen Reformgesetz kann nach zahlreichen Abschwächungen deshalb kaum noch die Rede sein. Damit werden nach Ansicht vieler Fachkreise die Möglichkeiten zur effektiven (Re-)Sozialisation Straffälliger erheblich gemindert. Einsparungen der öffentlichen Hand im Strafvollzugsbereich stehen dagegen unabwiesbare Mehraufwendungen für Sozialhilfe, Jugendliche, Arbeitslosenversicherung, Strafverfolgung und andere direkte und indirekte Kosten als Folge hoher Rückfälligkeit gegenüber.

Ein reformierter Strafvollzug würde nicht nur dem Straffälligen die Chance geben, sich eines Tages wieder in die Gesellschaft einordnen zu können, sondern auch der Gemeinschaft durch eine gelungene Wiedereingliederung mehr Sicherheit geben, wenn Straftäter nicht wieder rückfällig werden. Die Bemühungen um mehr Sicherheit für den einzelnen Bürger haben somit durch den Verzicht auf wichtige Kernpunkte der Vollzugsreform einen empfindlichen Rückschlag erlitten.

Seit Jahren liegt der Anteil der Vorbestraften in unseren Justiz-Vollzugsanstalten annähernd konstant hoch (etwa 80 Prozent). Das darf nicht mehr resignierend hingenommen werden und zeigt deutlich, daß bisherige Bemühungen um (Re-)Sozialisation Gefangener und Wiedereingliederung Haftentlassener oft mißlungen sind, weil der heutige Strafvollzug weit entfernt ist von einem wirksamen Behandlungsvollzug und Verwahrung allein kaum Straftäter bessert.

2. Die AW bedauert, daß trotz vielfacher Beteuerungen die Strafvollzugsreform nur einen geringen Stellenwert auf der Prioritätenskala öffentlicher Aufgaben und Sozialreformen hat und appelliert eindringlich an die Verantwortung von Bund und Ländern

- baldmöglichst das schrittweise Inkrafttreten der weiteren Anhebungen des Arbeitsentgelts und die Einbeziehung der Gefangenen in die Kranken- und Rentenversicherung gemäß Stufenplan der ursprünglichen Fassung des Strafvollzugsgesetzes durch den Bundestag vom 6. November 1975 wieder herzustellen,
- das verzögerte Inkrafttreten wichtiger Bestimmungen gem. §§ 198 und 200 Strafvollzugsgesetz (1980, 1986 oder zeitlich unbestimmt) möglichst vorzuziehen,

- die Fristen für die Übergangsbestimmungen gem. § 201 Strafvollzugsgesetz (bis 1986 und 1989) möglichst zu verkürzen,
- die noch ausstehenden weiteren Reformschritte, vor allem die sogenannten flankierenden Maßnahmen zum Strafvollzugsgesetz, nicht wegen der Finanzsituation der öffentlichen Hand auf unbestimmte Zeit zu vertagen.

3. Die Geschichte des deutschen Strafvollzugs ist seit über 100 Jahren eine Kette mißlungener und steckengebliebener Reformen. Seit Generationen wurden Reformmaßnahmen von den politisch Verantwortlichen vorwiegend an kurzfristigen fiskalischen Maßstäben gemessen und stießen dann leider auch in der breiten Öffentlichkeit auf wenig Verständnis. In der Zwischenzeit mehrten sich Alarmzeichen, daß die auf einen sinnvollen Behandlungsvollzug ausgerichtete Reform gefährdet ist. Anzeichen sind dafür vorhanden, die den Beginn der Demontage bereits erreichter Fortschritte bedeuten könnten, wenn dem nicht entschieden gegengesteuert wird.

Die AW hat den Eindruck gewonnen, daß viele Parlamentarier aus Bund und Ländern die Notwendigkeit einer durchgreifenden Strafvollzugsreform lediglich rhetorisch bejahen. Permanent hohe Rückfallhäufigkeit und beklagenswerte Vollzugsverhältnisse waren keine Veranlassung zum Handeln. Das muß entmutigend auf alle an der Strafvollzugsreform und Straffälligenhilfe Engagierten wirken.

4. Ziel der künftigen Strafvollzugsreform sollte es sein, nur noch eine Minderheit von Gefangenen im geschlossenen Vollzug unterzubringen, bei denen ein besonderes Sicherheitsrisiko gegeben ist, im Regelfall also nur noch im offenen oder halb-offenen Vollzug.

5. Eine Reihe der von der AW früher entwickelten Reformvorstellungen (Denkschrift von 1970 zur Reform des Strafvollzugs, ausführliche Stellungnahme von 1974 zum Regierungsentwurf eines Strafvollzugsgesetzes) sind nicht verwirklicht worden. Auch darf der Alternativ-Entwurf einiger deutscher und schweizer Strafrechtslehrer von 1973, der langfristig Entwicklungsmöglichkeiten eines behandlungsorientierten Justizvollzugs aufzeigt, keineswegs in Vergessenheit geraten.

6. Mit dem Strafvollzugsgesetz wird sicher ein wichtiger erster Schritt auf dem Wege zur noch ausstehenden Gesamtreform des Strafvollzugs getan und werden Wege geöffnet für weitere Entwicklungen der Strafvollzugsreform. Flankierende Maßnahmen in Bund und Ländern müssen aber umgehend sicherstellen, daß das Strafvollzugsgesetz nicht mehr oder weniger ein staatliches Lippenbekenntnis bleibt. Die AW schlägt dafür folgende vordringliche Maßnahmen vor, für deren schrittweise Realisierung ein langfristiges Programm mit inhaltlichen Schwerpunkten und zeitlichen Prioritäten entwickelt werden muß.

## II. Flankierende Maßnahmen und weitere Reformschritte

### 1. Öffentlichkeitsarbeit

Das Gelingen oder Scheitern jeder Reform hängt vom Bewußtseinsstand der Bevölkerung ab. Dies gilt im besonderen Maße für die Bereiche des Strafrechts und Strafvollzugs. Den meisten Bürgern ist der Zusammenhang zwischen Sozialisierungsschäden und Straffälligkeit unbekannt. Die Mehrheit unserer Bevölkerung ist

noch nicht bereit, durch Taten Straftatlassenen zur (Wieder-)Eingliederung in die Gesellschaft zu verhelfen. Sozialisation Straffälliger ist eine Aufgabe aller Bürger und ein Auftrag an die gesamte Gesellschaft. Sie erfordert von allen Bürgern Verständnis, Unvoreingenommenheit, Geduld und vor allem Bereitschaft zur Mitwirkung. Bezogen auf die Strafvollzugsreform heißt das:

1.1 Den Bürgern sind die vielschichtigen persönlichen und gesellschaftlichen Bedingungen der Kriminalität und die Schwierigkeiten der Haftentlassenen aufzuzeigen.

1.2 Das setzt ein Konzept der Öffentlichkeitsarbeit voraus, das mit den Massenmedien gemeinsam erarbeitet werden müßte. Diese Öffentlichkeitsarbeit soll auch über die Mängel des gegenwärtigen Strafvollzugs informieren.

1.3 Der Bevölkerung gilt es verständlich zu machen, daß ein behandelnder Strafvollzug nichts mit »weicher Welle« zu tun hat, sondern dem Aufbau menschlicher Grundbedürfnisse des Gefangenen wie Anerkennung, Kontakt, Information, Beschäftigung, Bildung, Ausbildung, Unterstützung der Eigeninitiative des einzelnen und der Entfaltung der Persönlichkeit dient. Deshalb ist der Strafvollzug eine soziale Aufgabe besonderer Art.

1.4 Das berechnete Sicherheitsbedürfnis der Bevölkerung gegenüber Gewalttätern darf nicht dazu führen, daß auf eine möglichst freiheitliche Gestaltung für andere Gefangene verzichtet wird.

1.5 Die Justizvollzugsanstalten sollten ihre Arbeit mit Gefangenen offener als bisher darlegen und der Bevölkerung insbesondere ihre Konzeption der Behandlung Straffälliger deutlich machen.

1.6 Das Thema Strafrechtspflege, Strafvollzugsprobleme und praktische Straffälligenhilfe könnte auch in Unterrichtspläne der Schulen (beispielsweise im Sozialkundeunterricht) aufgenommen werden, um bereits bei jungen Menschen Verständnis für die Probleme Straffälliger zu wecken und damit gleichzeitig das Entstehen von Vorurteilen zu verhindern.

### 2. Verbesserungen des Vollzugs

Folgende Verbesserungen sind innerhalb der Vollzugsanstalten vordringlich:

2.1 Jede Vollzugsanstalt müßte ein eigenes Behandlungskonzept entwickeln, das Auskunft über Methoden und Behandlungsziel geben kann. Kern eines jeden Behandlungskonzepts sollte es sein, Gefangene in Wohngruppen von 10 bis 15 Personen, die gleichzeitig Behandlungseinheiten darstellen, zusammenzufassen. Damit wären Voraussetzungen für Kontakt-Therapie, Milieu-Therapie und Bildung einer therapeutischen Gemeinschaft gegeben. Das würde bauliche Verbesserungen erfordern, die eine menschenwürdige Umgebung und Entfaltung der Persönlichkeit Gefangener im Gruppenvollzug ermöglichen. Das erfordert neben einer entsprechenden Ausstattung eine Begrenzung der Größe der Anstalten bzw. Bildung kleiner selbständiger Abteilungen. Die Zahl der Plätze einer Anstalt sollte 250 nicht überschreiten. Der Alternativ-Entwurf gibt gute Hinweise über die räumliche Gliederung der Vollzugsanstalten.

2.2 Die Trennung der einzelnen Anstalten bzw. Abteilungen nach Behandlungsgesichtspunkten und entsprechende Aufnahme von Bewohnergruppen (Differen-

zierung und Klassifizierung) ist vorzusehen. Die Strafvollzugsreformkommission der AW hat 1970 folgende Differenzierungen vorgeschlagen:

- Aufnahmeanstalt oder Aufnahmeabteilung
- Offene Anstalt oder Abteilung
- Halboffene Anstalt oder Abteilung
- Geschlossene Anstalt oder Abteilung
- Anstalt oder Abteilung für Mutter und Kind
- Anstalt oder Abteilung für Jungtäter
- Anstalt oder Abteilung mit unterschiedlichen Schwerpunkten der Behandlung (z. B. Suchtkranker) und/oder die Ausbildung.

Bei der Planung neuer Vollzugsanstalten ist zu berücksichtigen, daß Gefangene künftig im Regelfalle im offenen oder halboffenen Vollzug unterzubringen sind.

Die Einrichtung und Inbetriebnahme von sozialtherapeutischen Anstalten darf nicht länger herausgezögert werden oder gar an Kostengesichtspunkten scheitern. Nach wie vor ist die AW der Auffassung, daß langfristig jede Vollzugsanstalt nach sozialtherapeutischen Erkenntnissen arbeiten muß.

2.3 Im Vorgriff auf die im Strafvollzugsgesetz vorgesehenen Prinzipien der Klassifizierung, Differenzierung und Progression sind in einzelnen Bundesländern schwerwiegende Fehlentwicklungen sichtbar geworden:

Bei der Kategorisierung und Differenzierung werden die Gefangenen, ohne daß dies auf wissenschaftliche Erkenntnisse gestützt werden könnte, in A-, B- und C-Kategorien eingeteilt und in entsprechende sogenannte A-, B- und C-Anstalten eingewiesen. Damit werden die negativ als gefährlich und damit zugleich als resozialisierungsunfähig abgestempelten Gefangenen in einzelnen Anstalten konzentriert. Das kann zur Diskriminierung der Gefangenen und auf Umwegen zur Wiedereinführung der vom Gesetzgeber abgeschafften Zuchthäuser führen.

Das bisherige Auswahlverfahren in speziell dafür eingerichteten Auswahlanstalten ist mit vielen negativen Aspekten belastet. Es bringt erhebliche zusätzliche Verwaltungsarbeit mit sich, belastet den Gefangenen in der Regel durch mehrfache Verlegungen und schließt ihn für mehrere Monate von der Behandlung und Eingliederung in den Arbeitsprozeß aus. Es wird daher zu erwägen sein, ob überhaupt auf Auswahl-Anstalten verzichtet werden kann und Diagnose und Persönlichkeitsforschung zu Beginn des Vollzugs in Auswahlabteilungen der einzelnen Vollzugsanstalten vorgenommen werden können.

Ähnlich schwerwiegende Fehlentwicklungen werden bei der schrittweisen Verwirklichung des Übergangs vom geschlossenen zum offenen Vollzug sichtbar. Die Lockerungen während der Strafverbüßung sind oft mit Verlegungen gekoppelt, weil halboffene und offene Vollzugsformen nur bestimmten Anstalten vorbehalten werden. Das führt zu häufigem und für den Gefangenen schädlichem Wechsel von Behandlungsteams und anderer Bezugspersonen. Deswegen müßten Planungen so angelegt sein, daß jede größere selbständige Anstalt über etwa gleichwertige Möglichkeiten der Vollzugsgestaltung und geschlossene, halboffene und offene Bereiche verfügt.

Bei der Einweisung in eine Vollzugsanstalt sollte das Prinzip der Heimatnähe des jeweiligen Gefangenen Vorrang haben, soweit nicht in Ausnahmefällen Ausnahmen geboten sind. Nur dadurch lassen sich die für eine sinnvolle Behandlung unerläßlichen Kontakte zur Familie und zum sozialen Umfeld des Gefangenen erhalten, wiederherstellen, ausbauen und die Resozialisierungsbemühungen optimal verwirklichen.

2.4 Für Gefangene mit physischen und psychischen Defiziten sind besondere Behandlungsmethoden zu entwickeln.

2.5 Für zweckentsprechende Behandlung sind die notwendigen personellen Voraussetzungen, vor allem von zahlenmäßig ausreichenden Planstellen im allgemeinen Vollzugsdienst und für die zur Behandlung erforderlichen Fachkräfte endlich zu schaffen. Dabei ist etwa an folgende durchschnittliche Schlüsselzahlen zu denken:

— Allgemeiner Vollzugsdienst (Gruppenbetreuer; mit Ausnahme bestimmter Funktionsdienste)	1 : 25 bis 30
— Sozialer Dienst (auch für Behandlung und Nachsorge)	1 : 25 bis 30
— Psychologischer Dienst für	
a) Diagnostik	1 : 75 bis 100
b) Therapie (in therapeutischen Abteilungen)	1 : 25
c) Suchtabteilungen	1 : 20
— Ärztlicher Dienst	1 : 250
— Psychiatrischer Dienst	
a) normalerweise	1 : 500
b) für Sonderabteilungen	1 : 25
— Pflegedienstpersonal	1 : 50
— Pädagogischer Dienst	1 : 80

Im Gruppenvollzug ist ein ständiger Gruppenbetreuer unbedingt erforderlich.

2.6 Die Umstrukturierung der Anstaltsorganisation müßte dahingehen, die Übertragung von Verantwortung an ein Leistungsteam zu erproben und neue Formen der kooperativen Zusammenarbeit zu entwickeln.

2.7 Den Gefangenen müßten angemessene Arbeitsangebote auf zeitentsprechendem Niveau gemacht werden einschließlich besserer Aus- und Fortbildung für marktgerechte Berufe, d. h. Einrichtung von Betrieben, die den Arbeitsbedingungen und Methoden der freien Wirtschaft weitgehend entsprechen.

2.8 Initiiert werden sollten — vor allem für Langzeitbestrafte — Wohngemeinschaften unter sozialpädagogischer Anleitung in der letzten Phase der Strafverbüßung außerhalb der Vollzugsanstalten.

2.9 Versuche wären zu erproben, das soziale Bezugsfeld des Gefangenen in die Vollzugsanstalt zu integrieren und z. B. Kurse mit Ehefrauen von Inhaftierten durchzuführen. Diese Kurse könnten dazu dienen, die Ehefrauen Gefangener in ihrer wirtschaftlichen, sozialen und rechtlichen Situation zu beraten, andererseits sie aus ihrer häufigen Isolierung herauszulösen und ihnen Gelegenheit zu geben, mit anderen Frauen in der gleichen Situation Kontakt aufzunehmen.

### 3. Ausbildung und Fortbildung der Vollzugsmitarbeiter und Juristen der Strafrechtspflege

3.1 Individual-präventive, sozialpädagogisch gemeinte Reformschritte sind gescheitert, und viele Fehlleistungen des Justizvollzugs geschahen deswegen, weil Vollzugsmitarbeiter mit Situationen konfrontiert wurden, für die sie nicht ausgebildet und nicht vorbereitet wurden, deshalb überfordert und ihnen nicht gewachsen waren. Die AW begrüßt daher, daß in dem Bericht der Abgeordneten Dr. Eyrich (CDU), Hugo Brandt (SPD), von Schoeler (FDP) und Spranger (CSU) zum Strafvollzugsgesetz in der vom Sonderausschuß des Deutschen Bundestages für die Strafrechtsreform erarbeiteten Fassung (Bundestags-Drucksache 7/3998 vom 29. 8. 75) folgendes ausgeführt wurde:

»Im Rahmen der Beratungen des Entwurfs hat sich der Ausschuß mehrfach mit der Situation der Vollzugsbediensteten befaßt. Diese Problematik kann zwar nicht im Strafvollzugsgesetz geregelt werden; sie steht aber im untrennbaren Zusammenhang damit. Der Ausschuß ist sich bewußt, daß das künftige Strafvollzugsgesetz von den Vollzugsbediensteten großen Einsatz verlangen und, verglichen mit einer früheren Vollzugspraxis, andere und höhere Anforderungen an sie stellen wird. Deshalb sind eine dieser Anforderungen entsprechende Ausbildung und Qualifikation, zugleich aber auch eine der erwarteten Leistungen und Qualifikation angepaßte Besoldung der Vollzugsbediensteten unabdingbare Voraussetzung für das Gelingen der Strafvollzugsreform. Es gehört zu dem besonderen, von Ausschußmitgliedern aller Fraktionen einmütig zum Ausdruck gebrachten Anliegen des Ausschusses, daß sich die zuständigen Stellen auch um die Lösung dieser Problematik mit der gebotenen Intensität und Beschleunigung bemühen.«

Seitens der Landesjustizverwaltungen müssen daher alle Anstrengungen unternommen werden, um erneut mögliche negative Entwicklungen zu verhindern. Gewiß sind in den Ländern in den letzten Jahren hinsichtlich der Ausbildung der Justizvollzugsmitarbeiter Fortschritte erzielt und auch eigene Ausbildungseinrichtungen geschaffen worden. Unverkennbar ist jedoch, daß die Fortbildung bedenklich hinterherhinkt und den Notwendigkeiten der Praxis nicht entspricht. Auch für die Förderung interdisziplinärer Fortbildungsveranstaltungen geschieht viel zu wenig.

3.2 Alarmierende Signale haben sich indessen dafür gemehrt, daß die auf einen sinnvollen Behandlungsvollzug ausgerichtete Reform infolge der Haushaltssituation der Länder gefährdet ist. Die bereits 1971 in Einzelheiten geplante »Akademie für Justizvollzug« zur Fortbildung von Führungskräften wurde zunächst »auf Eis« gelegt. Haushaltsansätze für Aus- und Fortbildung der Vollzugsmitarbeiter wurden keineswegs verstärkt, vielfach sogar gekürzt. Angesichts dieser Entwicklung fragt man sich, wie wegen der Einsparungsmaßnahmen im Personalsektor des Vollzugs dem kriminal- und sozialpolitischen Anliegen des Strafvollzugsgesetzes konkret noch Rechnung getragen werden kann.

Mit aller Deutlichkeit muß deshalb gesagt werden: Das Strafvollzugsgesetz wird kein Gesetz der Reform sein, wenn die Notwendigkeit einer Intensivierung der Aus- und Fortbildung von Justizvollzugsmitarbeitern — auch unter Erprobung neuer Formen — nicht gesehen und die erforderlichen Folgerungen dazu nicht endlich gezogen werden.

3.3 Ein gemeinsames Ausbildungskonzept aller Länder sollte für die Mitarbeiter des Allgemeinen Vollzugsdienstes entwickelt werden. Dieses sollte Richtlinien für die Ausbildungsdauer (mindestens zwei Jahre) sowie über die Inhalte der Ausbildung enthalten. Für alle Mitarbeiter des Vollzugs sind Fortbildungskurse obligatorisch einzurichten, um sie auf ihre neuen Aufgaben im Rahmen des Strafvollzugsgesetzes und den intendierten Behandlungsvollzug vorzubereiten.

Mit den Berufsverbänden der Vollzugsmitarbeiter und den Gewerkschaften wäre zu überlegen, welche Behandlungs- bzw. Erziehungsaufgaben dem Aufsichtsdienst übertragen werden könnten, weil diesem Berufsstand Perspektiven eröffnet werden sollten, die mittel- oder langfristig eine Veränderung seines Berufsbildes zum Inhalt haben. Beamte des Aufsichts- und Werkdienstes sollten keine Uniform tragen.

Als erster Schritt scheint es unerlässlich, alle Vollzugsmitarbeiter über Leitlinien und Einzelbestimmungen des Strafvollzugsgesetzes zu informieren sowie diejenigen Mitarbeiter, die nur eine Kurzausbildung erfahren haben oder deren Ausbildungszeit lange zurückliegt, mit den neueren Entwicklungen und Erkenntnissen eines zeitgerechten Behandlungsvollzugs vertraut zu machen. Bei interdisziplinären Fortbildungsveranstaltungen sollten auch die ehrenamtlichen Mitarbeiter und die Mitglieder der Anstaltsbeiräte miteinbezogen werden.

3.4 In der Ausbildung der Juristen während des Studiums und des Vorbereitungsdienstes müssen Kriminologie und Strafvollzugskunde einen größeren Stellenwert erhalten. Nicht zu verantworten ist, daß viele Richter und Staatsanwälte über konkrete Vollzugssituationen und Entwicklungstendenzen wenig wissen. Die für Richter und Staatsanwälte geschaffenen Fortbildungsstätten sollen daher den Justizvollzug in seiner gesamten Problematik eingehend in ihre Fortbildungsprogramme einbeziehen. Es bleibt zu hoffen, daß durch die erweiterte Zuständigkeit von Strafvollstreckungskammern ein engeres Band zwischen Justizvollzug und allgemeiner Strafrechtspflege geknüpft wird. Diese Hoffnung kann sich aber nur erfüllen, wenn durch ein Bündel von Maßnahmen zwischen Vollzugsmitarbeitern aller Fachrichtungen, Richtern und Staatsanwälten bessere Voraussetzungen für ein Zusammenwirken geschaffen werden.

### 4. Soziale Hilfe der Justizvollzugsanstalten

Das Strafvollzugsgesetz regelt im Neunten Titel (§§ 71 bis 75) die »Soziale Hilfe«, die in den künftigen Länderausführungsbestimmungen konkretisiert werden sollte:

4.1 Der Grundsatz der Hilfe ist darauf zu richten, den Gefangenen zu verantwortlicher Lebensbewältigung, erforderlichenfalls zur Änderung seiner Einstellung und seines sozialen Verhaltens zu befähigen. Die Hilfe während des Vollzugs soll dem Gefangenen Beistand gewähren, seine auftretenden individuellen und sozialen Konflikte bewältigen und soziales Verhalten üben helfen, soziale Kontakte zu nahestehenden Personen fördern.

4.2 Das setzt allerdings voraus, daß die bisher äußerst beklagenswerte personelle Mangelsituation der Vollzugsanstalten (viel zu wenig Sozialarbeiter/Sozialpädagogen) überwunden wird.

4.3 Spezielle Hilfen sind ausländischen Gefangenen anzubieten.

4.4 Bei Anordnung von Bewährungshilfe muß der hauptamtliche Bewährungshelfer bereits vor der Haftentlassung Kontakt zum Gefangenen aufnehmen, damit bereits während des Vollzugs eine vertrauensvolle Zusammenarbeit zwischen Gefangenen und Bewährungshelfer begonnen und dabei mit der Sozialen Hilfe der Anstalt zusammengearbeitet wird.

4.5 Bevorstehende Entlassungen sind der jeweiligen Entlassenen-Hilfestelle rechtzeitig mitzuteilen, sofern eine solche besteht.

#### 5. Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, Gerichtshilfe

Im Rahmen der flankierenden Maßnahmen ist der Ausbau der Bewährungshilfe, Führungsaufsicht und Gerichtshilfe eine vordringliche Notwendigkeit und zugleich Alternative zum noch nicht realisierbaren sozialpädagogischen/sozialtherapeutischen Justizvollzug. In Fachkreisen herrscht dabei die Auffassung, daß (Re-)Sozialisation Straffälliger im »Freiraum« der ständigen Bewährung in der Gesellschaft effektiver als die derzeitige Vollzugspraxis ist. Die AW erhebt deshalb folgende Einzelforderungen:

5.1 Wirksamer Ausbau vorbeugender, begleitender und nachgehender Sozialarbeit/Sozialpädagogik mit Straffälligen.

5.2 Herabsetzung der sogenannten »Fallzahl« für Bewährungshelfer auf 30 bis maximal 35 Probanden (wie zur Zeit in Österreich), weil die jetzigen hohen Fallzahlen von 60 bis 100 Probanden sachlich unvertretbar sind.

5.3 Vergrößerung des gesetzlichen Spielraums, Straftaten zur Bewährung auszusetzen; Reform des Gnadenrechts.

5.4 Bewährungshilfe, Führungsaufsicht, Gerichtshilfe sind zu koordinieren.

5.5 Kontinuierliche — auch interdisziplinäre — Fortbildung aller Sozialarbeiter/Sozialpädagogen in der Straffälligenarbeit auf Landes- und Bundesebene. Vorschlag eines Fächerkanons: Sozialtherapie, soziales Training innerhalb und außerhalb der Anstalten, Gesprächsführung, sozialintegrative Arbeit, Entschuldungshilfe usw.

5.6 Ehrenamtliche Bewährungshelfer sind verstärkt zu gewinnen, intensiv für ihre Tätigkeit anzuleiten und zu entschädigen.

#### 6. Straffälligenhilfe als Aufgabe der Sozialhilfeträger

Hilfe für Straffällige ist genauso wie Hilfe für andere Hilfebedürftige gesetzliche Pflichtaufgabe der Sozialhilfeträger (insbesondere nach § 72 BSHG). Die meisten Sozialhilfeträger leisten Sozialhilfe in der Regel leider nur als materielle Hilfe zum Lebensunterhalt für die Familie des Gefangenen. Sie sehen noch nicht die für die (Re-)Sozialisation wichtige persönliche Hilfe für Straffällige und für deren Familienangehörige. Sie wenden deshalb § 72 BSHG noch nicht sachgerecht für den Personenkreis der Straffälligen an und übersehen die schwierige psycho-soziale Situation der Familienangehörigen, die oft hilfebedürftig werden. Viele Sozialhilfeträger sehen es meist auch nicht als eine besonders wichtige soziale Aufgabe an,

soziale Integrationshilfe für Haftentlassene und deren Familienangehörige zu leisten, Übergangseinrichtungen wie z. B. Wohngemeinschaften zu schaffen, zu unterhalten oder zu fördern.

Die AW appelliert deshalb an alle Sozialhilfeträger, sich der Straffälligen und ihrer Familienangehörigen nicht nur über materielle Leistungen anzunehmen, sondern ihnen gerade persönliche Hilfe zur sozialen Rehabilitation zu leisten. Ohne ein aktiveres Tätigwerden der Sozialhilfeträger als bisher kann die Aufgabe des Beistandes für die Familien Gefangener und der sozialen Integration Haftentlassener nicht gelingen.

#### 7. Straffälligenhilfe als Aufgabe der Wohlfahrtsverbände

Die Wohlfahrtsverbände erfüllen für die (Re-)Sozialisation Straffälliger wesentliche Funktionen. Dabei könnten die Wohlfahrtsverbände noch wirkungsvoller als bisher Straffälligen helfen, vor allem,

7.1 wenn sie sich engagiert an der Öffentlichkeitsarbeit beteiligen;

7.2 wenn sie ehrenamtliche Mitarbeiter für die Straffälligenhilfe innerhalb und außerhalb des Vollzugs gewinnen und sie für ihre Arbeit durch Fortbildungslehrgänge qualifizieren;

7.3 wenn sie mehr als bisher ihre Aktionen und Einzelhilfen für Straffällige koordinieren, Einrichtungen (Wohngemeinschaften, Begegnungsmöglichkeiten z. B.) in gemeinsamer Trägerschaft unterhalten, gemeinsame Fortbildungslehrgänge für ehrenamtliche Mitarbeiter durchführen, gemeinsame Helfer-Arbeitsgruppen bilden usw.;

7.4 wenn sie den Haftentlassenen in ihren eigenen Einrichtungen mehr Beschäftigungsmöglichkeiten bieten.

#### 8. Ehrenamtliche Mitarbeiter in der Straffälligenhilfe

Die Beziehung zwischen Justizvollzug und Öffentlichkeit muß durch die Mitarbeit von Bürgern in allen Stadien in der Straffälligenhilfe intensiviert werden. Überlasse man die Bemühungen um Sozialisation allein den Institutionen des Justizvollzugs, so würde die verhängnisvolle Trennung zwischen Straffälligen und Gesellschaft fortauern. Die mit unmittelbarer Hilfe verbundene Verantwortung gegenüber gesellschaftlichen Randgruppen ist eine wichtige Aufgabe des Bürgers in der Demokratie. Sie würde auch wesentlich dazu beitragen, persönliche Schwierigkeiten der Gefangenen und Haftentlassenen zu überwinden. Deshalb muß die Arbeitsbasis für ehrenamtliche Mitarbeiter in den Vollzugsanstalten und für die Zeit nach der Entlassung erweitert und ihre Zusammenarbeit mit hauptamtlichen Vollzugsmitarbeitern gefördert werden.

Die Vermittlung von individuellen Patenschaften ehrenamtlicher Mitarbeiter für einzelne Gefangene kann unter bestimmten Voraussetzungen zur Resozialisation beitragen.

Ehrenamtliche Mitarbeiter müssen durch Fachkräfte für ihre Tätigkeit vorbereitet, ausgebildet und therapeutisch wie rechtlich beraten werden. Auch materiell wären

hierfür Mittel zur Verfügung zu stellen. Soweit ehrenamtliche Mitarbeiter öffentliche Aufgaben wahrnehmen (Bildung, Ausbildung, spezielle Therapieformen), sollte ihre Mitarbeit entschädigt werden.

Die Zusammenarbeit des Vollzugs mit ehrenamtlichen Mitarbeitern, Wohlfahrtsverbänden, Straffälligenhilfe-Organisationen muß (entsprechend der Verpflichtung nach § 154 Abs. 2 Strafvollzugsgesetz) intensiviert und besser koordiniert werden. Weder bei den Hilfsorganisationen noch bei den ehrenamtlichen Mitarbeitern darf der Eindruck entstehen, daß die Institution Justizvollzug sie als »Organe« der Justiz ansieht und sich durch sie von eigenen Aufgaben entlastet (Alibifunktion). Vielmehr handelt es sich — bei aller notwendigen Zusammenarbeit — um eine absolut eigenständige Mitarbeit mit gegebenenfalls verschiedenen Zielen und Schwerpunkten.

#### 9. Anstaltsbeiräte

Die Anstaltsbeiräte bei den Vollzugsanstalten erfüllen eine gesellschaftspolitische Aufgabe und wirken in erster Linie als Mittler zwischen Vollzug und Öffentlichkeitsarbeit. Ihre Wirksamkeit muß entsprechend ihrer Bedeutung vergrößert werden. Von den Ländern sind in Ausführung des Strafvollzugsgesetzes die bereits bestehenden Beiratsregelungen fortzuentwickeln. Die AW schlägt dafür Einzelheiten über Aufgaben, Rechte und Pflichten, Zusammensetzung, Benennungsvorschläge, Berufung, Arbeitsweise für Beiräte, Bildung von Landes-Anstaltsbeiräten vor, die als Anhang beiliegen.

#### 10. Schöffen

Aus den Erfahrungen vieler Fortbildungslehrgänge der AW für Schöffen bzw. ehrenamtliche Richter schlagen wir folgende Verbesserungen vor: Die Schöffen der ordentlichen Gerichte, Jugendschöffen und Hilfsschöffen dürfen nicht nur wie meist üblich, kurz von Berufsrichtern über ihre Rechte und Pflichten kursorisch informiert, sondern müssen durch Seminare und ausführliche Informationsschriften instruiert werden, insbesondere über einschlägige Gesetzbestimmungen, Grundinformationen über die psychosozialen Ursachen der Kriminalität, soziale Behinderungen vieler Straffälliger im Kindes- und Jugendalter, über die konkrete Vollzugssituation und über die Folgen einer Inhaftierung für die Familie des Gefangenen. Den Schöffen muß die Teilnahme an Fortbildungsseminaren ermöglicht werden.

#### 11. Kriminologische Forschung

Die kriminologische Forschung hat sich bisher meist nur mit einzelnen Teilbereichen des Strafvollzugs befaßt. Umfang und Stellenwert der Behandlungsforschung in der Bundesrepublik bleiben hinter dem internationalen Forschungsstand zurück. Insbesondere sind die vielfältigen Ergebnisse der Sozialisationsforschung über soziale und individual-psychologische (auch psychoanalytische) Bedingungen der Kriminalität bislang nur unzulänglich in die Behandlungsforschung eingeflossen. Auch die Interaktion zwischen Vollzugsstab und Gefangenen und ihre Abhängigkeit von der Anstaltsstruktur rückt erst allmählich in das Blickfeld der Strafvollzugsfor-

schung. Bewährte ausländische Vollzugsmodelle werden noch immer viel zu wenig auf Übertragungsmöglichkeiten überprüft. Die Defizite in der Entwicklung sozialtherapeutischer und sozialpädagogischer Behandlungsmethoden schlagen sich in unbefriedigenden Fortschritten der sogenannten »Vorlaufmodelle« für die sozialtherapeutischen Anstalten nieder. Angesichts dieses Standes werden Bund und Länder aufgefordert, die kriminologische Forschung zum Strafvollzug schwerpunktmäßig auszubauen, wofür auch der Alternativ-Entwurf gute Anregungen geben kann.

Neben der Vergabe entsprechender Forschungsaufträge bedarf es des Ausbaus wissenschaftlicher Dienste in den Anstalten, die das im Strafvollzug für die Erforschung kriminogener Bedingungen und neuer Behandlungsmethoden bedeutsame Tatsachenmaterial sammeln und auswerten. In diesem Zusammenhang ist die seit langem vorgetragene Forderung nach der Einrichtung einer Zentralstelle für Kriminologie zur Koordinierung der Forschung zum Strafvollzug nachdrücklich zu wiederholen.

Die Intensivierung der kriminologischen Forschung darf nicht an kurzfristigen finanzpolitischen Erwägungen scheitern. Eine Verringerung der Rückfallquote würde erhebliche Einsparungen ermöglichen. Jeder Inhaftierte kostet Staat und Steuerzahlern brutto etwa 75 DM je Tag. Hinzu kommt ein Millionenaufwand für die Familien der Gefangenen und erhebliche direkte und indirekte Kosten wegen Schwierigkeiten bei der Wiedereingliederung Haftentlassener. Überschlägig geschätzt betragen z. B. die Gesamtkosten der Sozialhilfeträger für Straffällige und deren Familienangehörige rund drei Prozent des Sozialhilfeaufwandes.

#### 12. Nachsorge für Haftentlassene

Wegen des sehr hohen Prozentsatzes bindungsloser und kontaktarmer Haftentlassener sind Hilfsorganisationen, öffentliche Leistungsträger und alle Bürger aufgerufen, sich dieses Personenkreises durch persönliche Hilfe besonders anzunehmen. Dazu bedarf es eines ernsthafteren Engagements als bisher, vor allem der Sozialhilfeträger.

12.1 Arbeitsplätze für Haftentlassene müssen dringend gefunden werden. Diese Aufforderung richtet sich vor allem an öffentliche Arbeitgeber, die sich oft gegen die Beschäftigung Straffälliger grundsätzlich sperren. Hinzu kommen bedauerlicherweise häufig Widerstände von Arbeitskollegen und Betriebsräten.

Vorurteile in der Bevölkerung, mangelnde Ausbildung, schwierige Finanz- und Familienverhältnisse des Entlassenen sind häufig Anlaß, begonnene Arbeitstätigkeiten abzubrechen oder ihm Berufsmöglichkeiten anzubieten, die seinem Bedürfnis nach sozialer Anerkennung, nach Sicherheit und Anwendung erworbener Fähigkeiten nicht Rechnung tragen. Wesentliches Ziel der Öffentlichkeitsarbeit der Straffälligenhilfe muß es deshalb sein, das Klima für Straffällige in der Arbeitswelt zu verbessern. Deshalb erweist sich die Zusammenarbeit von Arbeitsämtern, Gewerkschaften, Arbeitgeberorganisationen, Betrieben und Betriebsräten als dringend notwendig.

Die Arbeitsplatzbeschaffung sollte — auch zur Beseitigung der Entlassungsangst —

möglichst einige Monate vor der Haftentlassung eingeleitet werden. Die Entlassungstermine müssen deshalb von den Vollstreckungsgerichten bei vorzeitiger Entlassung rechtzeitig bekanntgegeben werden.

12.2 Beschaffung von Wohnraum ist eine wesentliche Voraussetzung für die soziale Eingliederung Entlassener, z. B. von Firmenunterkünften, Unterbringung in Pensionen (kurzzeitig), normalen Wohnheimen, Privatzimmern, Wohnmöglichkeiten bei Verwandten, Notunterkünften usw. Diese vorhandenen Angebote werden weniger von der Notwendigkeit als vom Zufall bestimmt. Dringend notwendig ist es daher, bessere Übergangswohnmöglichkeiten mit sozialpädagogischer Eingliederungshilfe anzubieten und Wohnmöglichkeiten frühzeitig in Zusammenarbeit zwischen Vollzugsanstalt und Straffälligenhilfe zu finden.

12.3 Vor allem für labile und einsame Entlassene sollten sozialpädagogisch begleitete Wohngemeinschaften eingerichtet werden. In ihnen könnten Entlassene sozialisationsfördernde Hilfen erhalten, Konfliktlösungen üben und ihre Kontaktfähigkeit stärken. Damit soll auch verhindert werden, daß — wie häufig in der Vergangenheit — Wohngemeinschaften für Entlassene deswegen scheiterten, weil sie diese Lebensform nicht entsprechend einüben konnten.

12.4 Die Einrichtung von örtlich-zentralen Entlassenen-Hilfestellen unter Beteiligung der Wohlfahrtsverbände, Sozialhilfeträger, Arbeitsbehörden, öffentlicher Rechtsberatung, Bewährungshilfestellen muß — zumindest in Großstädten — intensiviert werden.

12.5 »Sozialzentren« bei den Vollzugsanstalten als Auffangstationen für Entlassene bei freiwilliger Aufnahme zur Krisenintervention sollten geschaffen werden. Sozialzentren waren im ersten Strafvollzugsgesetzentwurf vorgesehen und wurden später aus finanziellen Gründen gestrichen.

12.6 Viele Eingliederungsbemühungen werden wesentlich dadurch erschwert, daß immer noch Straffällige ohne Personal- und Sozialversicherungspapiere und mit sehr wenig Entlassungsgeld aus der Haft entlassen werden. Aufgabe der Entlassungshilfe der Vollzugsanstalten muß es sein, diesem Notstand abzuweichen.

12.7 Entschuldung: Die Wiedereingliederung Haftentlassener wird durch die zum Teil hohe Verschuldung erheblich erschwert. Da in der Regel ein Haftentlassener nicht imstande ist, selber Schuldenregulierungen vorzunehmen, kommt es schnell zur Lohnpfändung und anderen Maßnahmen, die seinen Arbeitsplatz und damit seinen sozialen Status außerordentlich belasten und zu Kündigungen führen können. Erfahrungsgemäß gefährden berechnete Lohnpfändungen öffentlicher Träger unmittelbar nach der Haftentlassung den Arbeitsplatz und damit die soziale Eingliederung Entlassener. Leistungsfähigkeit und Durchhaltevermögen des Entlassenen werden dadurch erheblich beeinträchtigt.

Haftentlassene wissen vielfach nicht, wie hoch ihre Schulden sind, in welcher Höhe Zinsen und Kosten die Forderungen ihrer Gläubiger haben anwachsen lassen. Oft flüchten sie vor ihren Schulden aus Schadenswiedergutmachungen, aus Gerichtsverfahren, aus Krediten, wegen Sicherung des Lebensunterhaltes unterhaltsberechtigter Familienangehöriger durch die Sozialhilfe. Haftentlassene sind oft objektiv nicht in der Lage, selbständig Verhandlungen mit ihren Gläubigern zu führen und

Ratenzahlungen zu vereinbaren, um etwaige Tilgungspläne einhalten zu können. Haftentlassenenhilfe aller Träger sollte sich deshalb besonders der Hilfe zur Entschuldung annehmen.

Die Arbeiterwohlfahrt wird einzelne Vorschläge dieser Stellungnahme später noch weiter konkretisieren.

## ANHANG

### Anstaltsbeiräte

#### a) Aufgaben, Rechte und Pflichten der Anstaltsbeiräte

Die Beiräte erfüllen eine gesellschaftspolitische Aufgabe und wirken in erster Linie als Mittler zwischen Vollzug und Öffentlichkeit. Sie sollen die Probleme sozialer Beeinträchtigung auch nach der Entlassung der Straffälligen berücksichtigen. Insbesondere haben sie in ihrer jeweiligen Vollzugsanstalt folgende Aufgaben, Rechte und Pflichten:

- Sie machen die Öffentlichkeit mit Problemen des Justizvollzugs und der Resozialisierungsbemühungen vertraut;
- sie informieren sich über die Bedingungen des Vollzugs (durch persönliche Kontakte mit Vollzugsbediensteten und mit Gefangenen);
- sie können jederzeit die Anstalt und ihre Einrichtungen besuchen, an allen Veranstaltungen des Vollzugs (Unterricht, Bildungsangebote, Freizeitgestaltungen usw.) teilnehmen und sich über Behandlung und Unterbringung, Beschäftigung, Verpflegung, ärztliche Versorgung der Gefangenen unterrichten;
- sie übermitteln dem Anstaltsleiter und soweit erforderlich auch der Aufsichtsbehörde Erfahrungen und Anregungen und wirken gegebenenfalls auf die Abstellung von Mängeln hin. Sie arbeiten in ständiger Fühlungnahme mit der Anstaltsleitung und der Aufsichtsbehörde zusammen und unterrichten die Anstaltsleitung regelmäßig über ihre Feststellungen und Absichten;
- sie können Gefangene und Untergebrachte in ihren Räumen aufsuchen; Besuche und Schriftwechsel werden nicht überwacht;
- sie können Stellung nehmen zu Gesetzesinitiativen, Verfügungen und Verordnungen, die den Justizvollzug bzw. die Straffälligenhilfe betreffen;
- sie können in die Personalakten der Gefangenen Einsicht nehmen, sofern diese zustimmen;
- sie erstellen einmal im Jahr einen Tätigkeits- und Erfahrungsbericht und legen ihn der Anstaltsleitung, der Aufsichtsbehörde und dem Landesanstaltsbeirat vor.

Es ist nicht Aufgabe der Beiräte, über Beschwerden oder Rechtsbehelfe zu entscheiden.

Den Beiratsmitgliedern wird Auslagensatz und ein Sitzungsgeld gewährt.

#### b) Zusammensetzung der Anstaltsbeiräte

Bei jeder Vollzugsanstalt ist ein Anstaltsbeirat zu bilden. Nach Größe der Anstalt sollten ihm mindestens fünf bis maximal zehn Personen — darunter mindestens eine Frau — angehören, darunter

- möglichst ein Mitglied des Landtages,
- mindestens ein Mitglied des Kreis- bzw. Stadtparlaments, in dessen Bereich sich die Vollzugsanstalt befindet,
- je ein Vertreter der Organisationen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber,
- eine für diesen speziellen Aufgabenbereich besonders qualifizierte Persönlichkeit (z. B. in der Sozialarbeit/Sozialpädagogik bzw. aus den Wohlfahrtsverbänden).

Justizbedienstete können nicht Mitglieder der Anstaltsbeiräte sein. Die Mitglieder der Anstaltsbeiräte sollten sozial engagiert sein und Verständnis für die Probleme des Strafvollzugs haben.

### c) Benennungsvorschläge, Berufung

Benennungsvorschläge für die Anstaltsbeiräte sollten — abgesehen von den Mitgliedern des Landtages — diejenigen Stadt- bzw. Kreisparlamente machen, in deren Bereich die Vollzugsanstalt liegt. Die Berufung der Beiräte wird durch den Landtag (also nicht durch das Landesjustizministerium) vorgenommen, um ihre Unabhängigkeit von den Justizbehörden zu sichern. Die Beiräte sind allein dem Landtag verantwortlich. Die Amtszeit der Beiräte beträgt vier Jahre. Die Mitgliedschaft in einem Beirat ist ein öffentliches Ehrenamt. Das Amt als Beiratsmitglied kann jederzeit niedergelegt werden.

### d) Arbeitsweise der Anstaltsbeiräte

Der Beirat wählt einen ersten und einen zweiten Vorsitzenden. Der erste Vorsitzende sollte den Beirat mindestens alle sechs Wochen einberufen, im Verhinderungsfalle dessen Stellvertreter. Mindestens ein Drittel der Beiratsmitglieder kann eine sofortige Einberufung des Beirats verlangen.

Der Beiratsvorsitzende, im Verhinderungsfalle dessen Stellvertreter, ist von der Anstaltsleitung über wichtige Angelegenheiten der Anstalt auf dem laufenden zu halten.

Jeder Vollzugsmitarbeiter und jeder Gefangene der jeweiligen Anstalt haben das Recht, sich an den Anstaltsbeirat zu wenden.

Bei groben Pflichtverletzungen kann der Landtag ein Beiratsmitglied abberufen. Der Beirat kann mit Mehrheit seiner Mitglieder die Abberufung eines Mitglieds, das seinen Pflichten nicht nachkommt und z. B. mindestens ein Jahr nicht an der Arbeit des Beirats teilnahm, dem Landtag empfehlen.

### e) Verpflichtungen der Bundesländer; Landesanstaltsbeiräte

Jedes Bundesland hat allen Beiratsmitgliedern seines Landes Möglichkeiten zur Vorbereitung, Fortbildung und zum regelmäßigen Erfahrungsaustausch zu schaffen.

Außer den Beiräten bei jeder Vollzugsanstalt ist in jedem Bundesland ein Landesanstaltsbeirat zu bilden, in den jeder Anstaltsbeirat ein Mitglied wählt.

Landesanstaltsbeiräte können zu Gesetzesinitiativen, Verfügungen und Verordnungen Stellung nehmen, die den Strafvollzug bzw. die Straffälligenhilfe betreffen.

Der Landesanstaltsbeirat hat dem Landtag jährlich in einem Bericht Erfahrungen und Anregungen zu geben.

Den Landesanstaltsbeiratsmitgliedern sind auf Bundesebene Möglichkeiten zum überregionalen Erfahrungsaustausch zu eröffnen.

## Zur Verbesserung der Rehabilitation Behinderter

In Fortführung der weiteren Ausgestaltung des Sozialgesetzbuches hat die Arbeitsgruppe Rehabilitation der Sozialgesetzbuch-Kommission in ihrem Arbeitspapier Nr. 1 vom 15. April 1976 verschiedene Alternativen für eine Einordnung von Vorschriften zur Eingliederung Behinderter in das Sozialgesetzbuch und damit die Möglichkeit eines besonderen Buches über Rehabilitation aufgezeigt.

Die Arbeiterwohlfahrt befürwortet ein eigenes Buch »Rehabilitation Behinderter« im Sozialgesetzbuch, das verschiedene gesetzliche Bestimmungen zur Eingliederung Behinderter enthält, zugleich aber das bisherige bewährte System der Leistungsträger aufrecht erhält.

Das Gesetz über die Angleichung der Leistungen zur Rehabilitation von 1972 und die 1972 gegründete Bundesarbeitsgemeinschaft für Rehabilitation haben — wie die Praxis zeigt — nicht die in sie gesetzten Erwartungen erfüllt: insbesondere nicht einheitliche Kriterien der Hilfestellung verwirklicht, medizinische Rehabilitation nur ungenügend berücksichtigt und die wichtige Aufgabe der gesellschaftlichen Eingliederung Behinderter fast außer acht gelassen. Deshalb müssen Alternativen gefunden werden, die die bisherigen Unzulänglichkeiten überwinden, einheitliche Rehabilitationsleistungen gewährleisten und auch auf die wirksame gesellschaftliche Eingliederung Behinderter abzielen.

Die Arbeiterwohlfahrt regt deshalb an:

1. Zur umfassenden Rehabilitation und Gewährleistung gleicher Hilfestellungskriterien der verschiedensten Leistungsträger sollte ein finanzielles Ausgleichssystem unter Einbeziehung der finanziellen Letztverantwortung des Bundes überlegt werden. Ein Instrument dafür könnte ein auf Bundesebene zu errichtender Reha-Ausgleichsfonds sein.

2. Dem Vorschlag des Reichsbundes weiter folgend könnte ein evtl. Bundesbeauftragter für Rehabilitation die Interessen der Behinderten wahrnehmen und zugleich in Abstimmung mit allen beteiligten Leistungsträgern einen solchen Reha-Ausgleichsfonds verwalten.

Eine Beseitigung der Zuständigkeiten der jetzigen Leistungsträger ist nicht wünschenswert, wohl aber eine wesentlich bessere Kooperation mit voller Einbeziehung der Sozialhilfeträger.

*September 1976*

## Zur Organisierung und Bündelung ambulanter sozialpflegerischer Dienste

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt begrüßt grundsätzlich die Absicht, unter der Mitarbeit von Organisationen und Verbänden Richtlinien zur Organisierung und Bündelung ambulanter sozialpflegerischer Dienste zu erlassen.

Die bisherige Erfahrung mit den in einigen Bundesländern verabschiedeten zu eng gefaßten Richtlinien für eine Bündelung ambulanter Dienste hat ergeben, daß diese bei weitem nicht ausreichen, um die Vielzahl ambulanter Dienste zu fördern. Die Arbeiterwohlfahrt möchte deshalb mit ihrer Stellungnahme einen Beitrag zu der noch nicht abgeschlossenen Diskussion zur Entwicklung und Neuorientierung dieses Dienstleistungsbereiches leisten.

### 1. Die Diskussion um den Begriff

Es ist seit mehreren Jahren zu beobachten, daß unterschiedliche Namen und Begriffe die organisatorische Zusammenfassung verschiedenster sozialer Dienste begleiten und daß auch der geläufigste dieser Begriffe, die »Sozialstation« nicht zur

Klärung der Aufgaben und Funktionen beiträgt. Auch Begriffe wie »zentrale ambulante Pflegestation« oder »Gemeindepflegestation« helfen nur bedingt. Eine neue Organisation offener sozialpflegerischer Dienste benötigt einen einfachen und für jeden Bürger verständlichen Namen für eine Einrichtung, von der Hilfeangebote bestimmter Art ausgehen.

Der Bundesverband der Arbeiterwohlfahrt ist der Auffassung, daß das »gesundheits- und sozialpflegerische Zentrum« schon im Begriff deutlich die institutionelle Zusammenfassung von ambulanten kranken-, familien- und altenpflegerischen Diensten sowie gesundheitlicher und sozialer Information und Beratungstätigkeit beinhaltet.

Das »Gesundheits- und sozialpflegerische Zentrum«, in der Trägerschaft eines Trägerverbundes, sollte seine Dienste innerhalb eines bestimmten Einzugsbereiches anbieten und demgemäß als Einrichtung im Sinne des § 93 Abs. 1 und 2 Bundessozialhilfegesetz (BSHG) verstanden werden.

## 2. Aufgaben

Das »Gesundheits- und sozialpflegerische Zentrum« sollte die Bevölkerung eines überschaubaren Gebietes insbesondere mit den ambulanten Diensten wie Haus- und Familienpflege, häusliche Krankenpflege und Altenpflege versorgen. Über dieses Kernangebot hinaus sollte das Zentrum die vorhandene Hilfsbereitschaft in der Bevölkerung aktivieren (organisierte und persönliche Nachbarschaftshilfe) und Vermittlungsfunktionen zu Beratungsdiensten und anderen sozialen Diensten wahrnehmen. Wenn die entsprechenden Voraussetzungen gegeben sind, können den Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren auch Beratungsdienste angegliedert werden.

Durch die Einrichtung von »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren« wird eine personell und materiell verstärkte Rationalisierung, Intensivierung und Differenzierung offener sozialpflegerischer Dienste erreichbar. Die Förderung der Nachbarschaftshilfe, durch die Beratung und Einübung ehrenamtlicher Tätigkeit ausgeweitet, bedeutet, daß mitbürgerliche Verantwortung in der Praxis vermehrt und angewandt werden kann. Die »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren« stellen eine wichtige Ergänzung stationärer/pflegerischer Dienste dar und haben somit einen nicht zu unterschätzenden allgemeinen Einfluß auf die Sozial- und Psychohygiene der Bevölkerung.

## 3. Träger

Träger sind die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege bzw. die ihnen angeschlossenen Gliederungen im Sinne des § 93 Abs. 1 Satz 2 in Verbindung mit § 10 (2), (3) und (4) BSHG. Das gleiche gilt für korporativ angeschlossene Mitglieder.

Nach Auffassung der Arbeiterwohlfahrt obliegt den Trägern der Sozialhilfe und den Trägern freier Wohlfahrtspflege die Planungsverantwortung für die »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren«. Zwischen ihnen ist die Errichtung in partnerschaftlichem Einvernehmen abzustimmen.

Freie und kommunale Träger sollten gegebenenfalls ihre Hilfe getrennt voneinander anbieten, damit die Gewährleistung des individuellen Wahlrechts der Hilfesuchenden nach § 3 (2) BSHG gegeben ist. Die Arbeiterwohlfahrt weist darauf hin, daß gerade in einem Verbund von Trägern freier Wohlfahrtspflege eine besondere Möglichkeit zur Erfüllung des Wahlrechts nach § 3 BSHG gegeben ist und darüber hinaus allen Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege die Erfüllung dieser wichtigen Aufgabe im Sinne eines pluralen Angebotes verschiedener Träger und Grundrichtungen ermöglicht wird.

Bei den Überlegungen zur Trägerschaft sollten folgende Aspekte besonders berücksichtigt werden:

- daß die Eigenständigkeit der einzelnen Träger gegenüber dem Hilfesuchenden gewahrt bleibt,
- daß rechtlich selbständige Träger keine neue Rechtsperson schaffen, um einen Trägerverbund zu gründen,
- daß einer der beteiligten Verbände auf Dauer oder auf Zeit die Federführung des Trägerverbundes übernimmt und gegenüber der Öffentlichkeit in geeigneter Weise sichtbar gemacht wird, welche Verbände im Trägerverbund mitarbeiten,
- daß die Einsatzleitung durch die Vereinbarung im Trägerverbund bestimmt wird und die Verbände Anstellungsträger der Mitarbeiter sind.

Selbstverständlich bedürfte eine solche Zusammenarbeit zwischen den Spitzenverbänden der freien Wohlfahrtspflege bzw. deren örtlichen Gliederungen im Trägerverbund einer genauen Absprache. Wir verweisen in diesem Zusammenhang auch auf die Kooperation mehrerer Verbände bei den Maßnahmen der Altenhilfe bzw. des fahrbaren Mittagstisches.

## 4. Standort und Wohnbereich

Die »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren« sollten möglichst zentral im Wohnbereich von etwa 30 000 bis 40 000 Einwohnern liegen.

Nach Auffassung der Arbeiterwohlfahrt reichen die bisherigen Erfahrungen nicht aus, um schon jetzt detaillierte Größenbestimmungen festzulegen. Besondere Bedeutung messen wir den Faktoren Altersstruktur der Bevölkerung, Bevölkerungsdichte, Bevölkerungsschichtung und Verkehrsverhältnisse zu. In städtischen Wohngebieten sind »Gesundheits- und sozialpflegerische Zentren« entsprechend der Zusammenarbeit mit kommunalen Stellen zu planen.

In Gebieten mit besonderen sozialen Problemen wie überalterte Stadtteile, Neubauviertel mit überwiegend kinderreichen Familien, Wohngebiete mit überwiegend ausländischen Arbeitnehmern und nicht zuletzt in verkehrsmäßig abgelegenen ländlichen Regionen sind mobile Hilfs- und Beratungsdienste anzubieten.

## 5. Mitarbeiter

Die Mitarbeiter sollten Voll- und Teilzeitbeschäftigte, vorrangig auf den Gebieten der Familienpflege, der Altenpflege und der häuslichen Krankenpflege sein. Als Mitarbeiter in diesem Sinne gelten Angehörige folgender Berufsgruppen:

- Krankenschwestern, Krankenpfleger
- Krankenpflegehelfer/innen
- Familienpflegerinnen/Dorfhelferinnen
- Familienpflegehelferinnen
- Altenpfleger/innen
- Altenpflegehelfer/innen
- Sozialarbeiter/Sozialpädagogen.

Dazu kommen

- ehrenamtliche Mitarbeiter der jeweiligen Verbände, die durch längere Praxis und Schulung in ihren genannten Arbeitsbereichen verantwortlich tätig sein können.

Die Leitung eines »Gesundheits- und Sozialpflegerischen Zentrums« ist in der Regel einer hierfür qualifizierten gesundheits- oder sozialpflegerischen Fachkraft auf Zeit nach Absprache im Trägerverbund zu übertragen. Die Leitung regelt den personellen Einsatz und verantwortet den Einsatz gegenüber dem Trägerverbund. Sie ist um eine wirksame Teamarbeit innerhalb des Zentrums bemüht. Den Mitarbeitern werden für besondere Aufgaben Fortbildungsangebote gemacht.

Die Praxisberatung liegt in der Verantwortung der jeweiligen im Trägerverbund mitarbeitenden Spitzenverbände und bedarf sowohl der wissenschaftlichen Begleitung (z. B. Schaffung von Modellen) als auch der direkten Einflußnahme der Hilfesuchenden durch Beiräte und ähnliches.

#### 6. Die Aufgaben des Trägerverbundes

Wenn die bisherigen organisatorischen Zusammenfassungen sozialer Dienste in einer Einrichtung davon ausgingen, daß diese Einrichtung nur von einem Träger geführt werden könnten, so hat dies seine Berechtigung in dem traditionell gewachsenen Selbstverständnis freier Wohlfahrtspflege gehabt. Die Bildung eines Trägerverbundes würde wesentliche Vorteile bieten, besonders im Hinblick auf die Anpassungsfähigkeit an den Arbeitsanfall, die Kostennutzung und die Qualifizierung der Arbeit.

Der Trägerverbund hätte die Aufgabe, die Errichtung und den Betrieb des »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentrums« zu regeln. Diese Aufgabe bezöge sich u. a. auf die erforderlichen Räume, Einrichtungen, medizinisch-technische Ausstattung, Kraftfahrzeuge usw. Der einzelne Träger bliebe Anstellungsträger seiner jeweiligen Mitarbeiter. Die Vertretung gegenüber Behörden, Sozialversicherungsträgern und sonstigen Stellen würde vom Trägerverbund wahrgenommen. Zentraler Bestandteil dieser Vertretung nach außen würde die örtliche Regelung der individuellen Kostenerstattung und der institutionellen Förderung des »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentrums« sein.

#### 7. Raumbedarf

Der Raumbedarf eines »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentrums« richtet sich nach dem Bedarf für die Organisation offener sozialer Hilfen und den Möglichkeiten des Trägerverbundes. Es wäre in jedem Fall zu prüfen, ob das Zentrum

einer schon bestehenden Einrichtung angegliedert werden kann. Der Mindestbedarf der Räume richtet sich nach Zahl und Art der Mitarbeiter. Die Zentren sollten nicht in erster Linie material-, sondern personalintensiv arbeiten. Dabei ist es selbstverständlich, daß der unbedingt notwendige Raum-, Geräte- und PKW-Bedarf sicherzustellen ist.

#### 8. Bau- und Betriebskosten

Baukosten im Sinne dieser Stellungnahme sind die Kosten eines Neubaus sowie die Kosten für etwaige Aus- und Umbauten. Ferner werden die Kosten der Ersteinrichtung und der Beschaffung von Kraftfahrzeugen wie Baukosten behandelt. Betriebskosten sind alle Personal- und Sachkosten.

Die Arbeiterwohlfahrt schlägt vor, die weitere Regelung der Kostenbestandteile mit den beteiligten Stellen zu gegebener Zeit zu erörtern. Dazu gehören auch die Kosten für mobile Beratungsangebote, die durch Busse realisiert werden.

#### 9. Finanzierung

Zur Finanzierung von »Gesundheits- und sozialpflegerischen Zentren« sind alle gesetzlichen Möglichkeiten auszuschöpfen. Leistungen und Zuschüsse werden im Zusammenwirken des Landes mit Landschaftsverbänden und Kommunen sowie den Verbänden abzusprechen sein. Dabei ist davon auszugehen, daß die angebotenen Dienste im Einzelfall gegen Entgelt erbracht werden und das Zentrum gemeinnützig arbeitet.

Die individuelle Kostenerstattung erfolgt durch den Hilfeempfänger bzw. durch den leistungsverpflichteten Sozialversicherungsträger oder den Sozialhilfeträger. Sie wird für die Mitfinanzierung der Betriebskosten verwandt. Zur Vereinfachung und Kostenersparnis schlägt die Arbeiterwohlfahrt Vereinbarungen auf der Landesebene für diese Kostenbeiträge vor.

Damit alle Träger freier Wohlfahrtspflege eine gleichrangige Möglichkeit zur Mitarbeit in einem Trägerverbund erhalten, schlägt die Arbeiterwohlfahrt vor, eine Defizitdeckung für die Betriebskosten durch öffentliche Zuschüsse vorzusehen.

#### 10. Das Zusammenwirken freier Träger untereinander und mit öffentlichen Trägern

Eine Neuordnung moderner und offener sozialer Dienste bedarf grundsätzlich einer engen Kooperation aller Träger untereinander und mit den Trägern der Sozialhilfe, Sozialversicherung, kommunalen Stellen, Arbeitsämtern, Jugendämtern, Betrieben usw., ferner mit freipraktizierenden Ärzten, Gesundheitsämtern und Krankenhäusern.

Die von den Trägern der freien Wohlfahrtspflege schon jetzt erbrachten Hilfen in der Kranken-, Familien- und Altenpflege sind sorgfältig festzustellen und in ein neues Konzept einzubetten. Die Hilfen, die oft nach der Grundrichtung der Träger organisiert sind, können nicht durch administrative Regelungen geordnet werden. Eine Neuorganisation bedarf eines engen Zusammenwirkens zwischen den freien Trägern untereinander und mit den öffentlichen Trägern. Es sollte nach Auffassung

der Arbeiterwohlfahrt grundsätzlich darauf geachtet werden, flexible Richtlinien und Leitlinien zu schaffen, die allen Trägern der freien Wohlfahrtspflege gleiche Chancen eröffnen und dazu beitragen, modern organisierte Dienste zu stützen, aufzubauen und durch die Zusammenarbeit aller Träger zu qualifizieren.

Juni 1975

## **Überlegungen zur Neuordnung der Finanzierung der Pflegekosten in der stationären, teilstationären und ambulanten Versorgung Pflegebedürftiger**

### **I. Ausgangslage**

Die derzeitige Pflege(heim)kostenregelung ist unbefriedigend und bedarf dringend einer Neuregelung:

1. Die unterschiedliche sozialrechtliche und medizinische Begriffsinterpretation von »Krankheit und Pflege« führt in der Praxis zu offenkundigen Ungerechtigkeiten, weil auf Grund der jeweiligen Interpretation eine bestimmte Placierung Pflegebedürftiger und damit unterschiedliche finanzielle Folgen für Kostenträger und Betroffene verbunden sind. Krankenhäuser sollten nicht nur aus Kostengründen, sondern auch aus pflegerischen Gründen von offenkundigen Fehlbelegungen entlastet werden, zumal Pflegebedürftige oft nicht optimale Behandlungs- und Rehabilitationsmöglichkeiten erhalten. Auch im Interesse der Pflegebedürftigen liegt es, wenn sie bessere pflegerische Hilfen in spezialisierten Pflegeheimen anstatt in Krankenhäusern erhalten, zumal das Heimgesetz Qualität und Quantität pflegerischer Leistungen der Pflegeheime noch anheben wird. Die geringeren Pflegesätze in Pflegeheimen im Vergleich zu den Krankenhäusern würden zudem einen Kostenentlastungseffekt bei den Kostenträgern bewirken.

2. Das starke Ansteigen der Pflegekosten, besonders in Heimen, in den letzten Jahren hat dazu geführt, daß kaum noch alte Menschen die Pflegekosten aus ihrem Einkommen (vorwiegend Renten) bezahlen können. In der übergroßen Mehrzahl aller Fälle muß die Sozialhilfe ergänzend eintreten. Diese Leistung in Anspruch zu nehmen, ist das gute Recht der Pflegebedürftigen. Unabhängig davon aber haben sie das Gefühl, trotz ihrer lebenslangen Beitragsleistung zur Sozialversicherung könnten sie für ihren eigenen Lebensabend nicht mehr aufkommen. Auch führt die Heranziehung der Kinder als Unterhaltsverpflichtete oft zu Spannungen, zumal wenn die Unterhaltsverpflichteten ihrerseits hohe Sozialversicherungsbeiträge bezahlen, kein hohes Einkommen haben und nicht einzusehen vermögen, daß sie wegen des Zufalls, pflegebedürftige Eltern zu haben, mehr leisten sollen als die Masse derer, die zum Unterhalt der älteren Generation nur durch ihre Sozialversicherungsbeiträge beitragen.

3. Die ständige Zunahme der Pflegebedürftigkeit, der Pflegefälle und der Pflegekosten stellt die Sozialhilfe immer mehr vor wesentliche finanzielle Schwierig-

keiten. Die Hilfe zur Pflege ist die kostenträchtigste Hilfsart der Sozialhilfe, die 1974 dafür über 3 Milliarden DM bzw. 35 Prozent ihres Brutto-Aufwandes aufwenden mußte. Die Sozialhilfe ist aber nicht auf Behebung andauernder finanzieller Massennotstände angelegt. Sie muß vielmehr — wie die Arbeiterwohlfahrt in ihrer Denkschrift zur Weiterentwicklung der Sozialhilfe 1973 bereits detailliert vorgeschlagen hat — zu ihrer eigentlichen Aufgabe der persönlichen Hilfeleistung instand gesetzt werden. Deshalb muß sie von allen rentenähnlichen Dauerleistungen entlastet werden.

4. Das Gutachten des Kuratoriums Deutsche Altershilfe von 1974 über die stationäre Behandlung von Krankheiten im Alter und über die Kostenübernahme durch die gesetzlichen Krankenkassen hat die Diskussion um die Neuordnung der Pflegeheimkosten wesentlich angeregt. Eine Übernahme der vollen Pflege(heim)kosten durch die Krankenversicherung entsprechend der Argumentation dieses Gutachtens erscheint jedoch nicht gerechtfertigt. Denn dadurch würde ein unerwünschter »Vermögensbildungseffekt« der pflegebedürftigen Heimbewohner zu Lasten der Solidargemeinschaft der Versicherten eintreten. Ungeschmälerter Fortzahlung der Rente bei gleichzeitiger kostenfreier Gewährung von Wohnraum, Verpflegung, Dienstleistungen aller Art im Heim wären die Folge.

### **II. Lösungen**

Die Arbeiterwohlfahrt sieht folgende Möglichkeiten zur Neuordnung der Finanzierung der Pflegekosten:

1. Eine Kostendreiteilung der gesamten Kosten in Einrichtungen der Altenhilfe zur stationären, teilstationären und ambulanten Versorgung:

- a) in Kosten für Wohnraum und Verpflegung (die vom Heimbewohner zu tragen sind, ersatzweise von Unterhaltspflichtigen bzw. der Sozialhilfe),
- b) in Pflegekosten (die von den Krankenkassen künftig zu tragen sind),
- c) in Kosten für sonstige Dienstleistungen (die von den Sozialhilfeträgern zu tragen sind).

2. Die Kosten für häusliche Pflege durch ambulante Dienste sollten ebenfalls von den Krankenkassen getragen werden, soweit dadurch sichergestellt wird, daß durch die Gewährung ambulanter Hilfen die Inanspruchnahme stationärer Einrichtungen der Altenhilfe vermieden werden kann.

3. Langfristig sollte eine die Kosten der Pflege abdeckende Pflichtversicherung für alle Bürger ohne Rücksicht auf die Höhe des Einkommens im Rahmen der sozialen Krankenversicherung eingeführt werden, unabhängig davon, in welchem Alter die Pflegebedürftigkeit eintritt. Diese langfristige Lösung könnte auch in Stufen schrittweise eingeführt werden.

### **III. Einzelheiten der Vorschläge**

1. Kostendreiteilung der Pflegeheimkosten

a) Kosten für Wohnraum und Verpflegung

Es ist gerechtfertigt, Heimbewohner für die Wohnraum- und Verpflegungskosten

im Heim aufkommen zu lassen; solche Belastungen entsprechen im allgemeinen den Kosten für die normale Lebensführung. Bei finanziellem Unvermögen treten ersatzweise wie bisher Unterhaltsverpflichtete bzw. die Sozialhilfe für die Kosten ein. Die anteiligen Heimkosten für Wohnraum und Verpflegung sind zwar in absoluten Beträgen höher als die entsprechenden Kosten für die eigene Häuslichkeit ohne Heimunterbringung, doch erhalten dafür Heimbewohner im Gegensatz zu den in eigenen Wohnungen Lebenden einen vollen Leistungsservice (Dienstleistungen für Verpflegung, Reinigung usw.), den sie ansonsten selber erbringen müßten.

#### b) Pflegekosten

Während die Kosten für Wohnraum und Verpflegung sowie Dienstleistungen grundsätzlich auch ohne Pflegebedürftigkeit (z. B. im Altenheim) anfallen, sind die Pflegekosten die auf Grund der Pflegebedürftigkeit anfallenden zusätzlichen Kosten für Grundpflege, Behandlungspflege und aktivierende Pflege. Die Arbeiterwohlfahrt schlägt vor, die krankenversicherungsrechtliche Definition des Begriffs »Krankheit« (Urteil des Bundessozialgerichts vom 28. 4. 1972 — 3 RK 12/05) um den Tatbestand (Lebensrisiko) »Pflegebedürftigkeit« zu erweitern. Die Pflegekosten im engeren Sinne sollten deshalb bei Aufnahme Pflegebedürftiger in stationären oder teilstationären Einrichtungen der Altenhilfe von der sozialen Krankenversicherung künftig getragen werden. Das würde natürlich zu einer geringen Anhebung des Krankenversicherungsbeitrages führen.

Unabhängig davon sind die durch ärztliche Verrichtung und Verschreibung im Einzelfall anfallenden Kosten wie bisher von den Krankenkassen zu tragen (Krankheitskosten im engeren Sinne). Pflege ist demnach die dem einzelnen auf Grund seiner Pflegebedürftigkeit geleistete Hilfe, die je nach den Krankheitsbedingungen des Einzelfalles unterschiedlich intensiv sein kann.

#### c) Kosten für sonstige Dienstleistungen (die von den Sozialhilfeträgern generell zu tragen sind)

Hierzu zählen die Kosten für kulturelle und soziale Angebote für einzelne sowie für alle Heimbewohner insgesamt, vor allem

- Einzelfallhilfe,
- Einzel- und Gruppenberatung,
- Kommunikations- und Freizeithilfen,
- Bildungsangebote,
- anteilige Kosten für Gemeinschaftseinrichtungen.

Die Anwendung dieses Vorschlages dürfte zwangsläufig dazu führen, daß auch im Bereich der Altenheime die Kosten für sonstige Dienstleistungen generell von den Sozialhilfeträgern übernommen werden. Dadurch würde sich für Altenheimbewohner eine gewisse Minderung des Pflegesatzes ergeben.

#### Auswirkungen der Kostendreiteilung

Für einen Teil der Heimbewohner werden sich bei Einführung der Kostendreiteilung Vorteile ergeben, indem

- sie einen größeren Betrag ihres Einkommens als bisher erhalten,
- für sie deutlich wird, welchen Eigenanteil sie zu den Heimkosten leisten,
- weniger unterhaltspflichtige Angehörige zur Kostentragung herangezogen werden.

#### Durchführbarkeit der Kostendreiteilung

Die Arbeiterwohlfahrt schlägt vor, anhand repräsentativer betriebswirtschaftlicher Kostenrechnungen genaue Durchschnittswerte für die einzelnen Heimtypen (z. B. nach der Struktur der Pflegefälle und des Personals, Ausstattung der Einrichtungen) zu ermitteln und die Kostendreiteilung für alle Heime des jeweiligen Heimtypus vorzusehen.

#### 2. Kosten für die häusliche Pflege

Für Pflegebedürftige, die durch Familien- oder Nachbarschaftshilfe eine pflegerische Versorgung erfahren, sollten die gleichen Pflegekostenregelungen wie im Pflegeheim gelten. Das würde bedeuten, daß auch hier die Krankenkassen die Pflegekosten voll übernehmen. Dazu zählen natürlich nicht die Kosten für die Weiterführung des Haushalts, weil diese Kosten auch ohne Pflegebedürftigkeit anfallen.

#### 3. Versicherung zur Finanzierung der Pflegekosten

Die Arbeiterwohlfahrt schlägt vor, langfristig einen neuen Leistungsanspruch der gesetzlichen Krankenversicherung zur Finanzierung der Pflegekosten zur ambulanten und stationären Versorgung Pflegebedürftiger für alle Bürger ohne Rücksicht auf die Höhe des Einkommens einzuführen.

Dieses neue Leistungsangebot der Krankenversicherung könnte in vieler Hinsicht Probleme lösen helfen, die im gegenwärtigen Zeitpunkt nicht bewältigt werden können. Pflegebedürftige werden durch dieses verbreiterte Versicherungsangebot einer einheitlichen Kostenträgerhand profitieren, weil vom gleichen Kostenträger vier differenzierte Behandlungsmöglichkeiten (häusliche Pflege, teilstationäre Versorgung, Versorgung in Krankenhäusern, Versorgung in Pflegeheimen) angeboten und somit die Behandlungs- und Rehabilitationschancen über eine optimalere Behandlung Pflegebedürftiger im Gegensatz zu heute wesentlich verbessert werden könnten. Pflegebedürftige gelten dann auch nicht mehr als reine Unterbringungs-fälle oder unabänderliche Pflegefälle.

Die Arbeiterwohlfahrt hält es für dringend geboten, in der nächsten Legislaturperiode des Deutschen Bundestages erste gesetzgeberische Schritte zur Verwirklichung dieser Vorschläge einzuleiten.

Februar 1976

## Zur Fortbildung der Krankenpflegekräfte

Fortschritte in der Medizin und der Medizintechnik, die notwendige Rationalisierung im Krankenhaus sind ohne Fortbildung auch der Mitarbeiter in den Pflegeberufen nur unzulänglich zu erreichen. Die bisher angebotenen Maßnahmen zur Fortbildung sind zu gering. Zum erstenmal in der Geschichte der Bundesrepublik scheint es heute möglich, diesen Zustand zu ändern. Ab Herbst 1976 werden mehr Schwestern und Pfleger ausgebildet, als offene Stellen vorhanden sind. Die Arbeiterwohlfahrt setzt sich dafür ein, bei den Stellenplänen für Pflegekräfte zukünftig den Fortbildungsbedarf zu berücksichtigen und in Ausbildung befindliche Pflegekräfte nicht mehr auf den Stellenplan anzurechnen.

Für die Erweiterung der Stellenpläne spricht ferner:

Arbeitslose Krankenpflegekräfte verlieren bei der derzeitigen Entwicklung des Medizinischen sehr schnell den Praxisbezug; ganz abgesehen davon, daß die in die Ausbildung investierten Gelder der Allgemeinheit verloren gehen. Durch geeignete Maßnahmen ist es jetzt möglich.

- die Qualität der Pflege durch intensive Fort- und Weiterbildung zu verbessern,
- die Ausbildung zu intensivieren,
- die Pflegesätze im Interesse der Krankenversicherung zu entlasten.

Die Fortbildung der im Beruf tätigen Krankenpflegepersonen muß thematisch, methodisch und didaktisch endlich Gestalt annehmen. Neben den im Beruf stehenden Pflegekräften muß Krankenschwestern, die nach Haushaltspflichten und Mutterschaft in den Beruf zurückstreben, die Möglichkeit gegeben werden, sich mit der modernen Krankenpflege durch Beteiligung an geeigneten Fortbildungsmaßnahmen vertraut zu machen. Diese Maßnahmen sollen dazu beitragen, Berufskräfte für die Aufgaben der stationären und der ambulanten Krankenpflege fortlaufend zu qualifizieren mit dem Ziel, die gesundheitliche Versorgung der Bevölkerung zu verbessern ohne zu einer unvermeidbaren Kostensteigerung im Gesundheitswesen beizutragen.

Inhalt der Fortbildung sollen entsprechend den heutigen Erfordernissen insbesondere sein:

### *Krankenhausbetriebslehre*

Eine wirtschaftliche Betriebsführung in den Krankenhäusern wird letztlich nur möglich sein, wenn die Personengruppe, die mit dem größten Anteil der Investitions- und Verbrauchsgüter umgeht, auch ein entsprechendes Kostenbewußtsein entwickelt.

### *Patientenzentrierte Medizin und Krankenpflege*

Wenn die Fähigkeit erlernt wird, den Patienten durch Gespräch und Beratung in den Prozeß seiner Behandlung, Gesundheit und in die Planung seiner Zukunft aktiv einzubeziehen, kann die anzustrebende Pflegequalität erreicht werden.

### *Anleitung von Auszubildenden und Mitarbeitern*

Hierdurch erfolgt die gewünschte Verzahnung von Theorie und Praxis. Es gilt,

im Krankenhaus Verhaltensweisen zu schulen, die das Fachwissen und handwerkliche und soziale Fähigkeiten ergänzen und damit fruchtbar machen.

Mit den vorgeschlagenen Maßnahmen soll ein wichtiger Schritt zu einer Verbesserung der Leistungsfähigkeit der Krankenversorgung und damit im Endergebnis zu einer Kostenentlastung getan werden.

Oktober 1976

## Heimordnung für Altenheime

*Lange Zeit war innerhalb der Arbeiterwohlfahrt umstritten, ob für die Altenheime eine schriftliche Heimordnung nötig oder ob eine mündlich überlieferte Form für eine gute Heimatmosphäre besser sei. Durch das Heimgesetz wurde diese Diskussion beendet, denn dieses Gesetz verlangt eine öffentliche Fixierung einer Heimordnung. Deshalb hat sich der Fachausschuß Altenhilfe mit dieser Frage ausführlich befaßt und die nachfolgend abgedruckte Muster-Heimordnung entworfen. Sie wurde vom Bundesvorstand und Bundesausschuß der AW gebilligt. Diese Muster-Heimordnung soll sowohl dem Heimträger und der Heimleitung sowie auch dem Heimbeirat, zu dessen Mitwirkungsangelegenheiten die Neuformulierung oder Änderung der Heimordnung zählt, eine Hilfe bieten. Selbstverständlich muß sie den jeweiligen Gegebenheiten angepaßt werden.*

(April 1976)

Die Arbeiterwohlfahrt . . . . . (Träger) heißt Sie als Bewohner unseres Heimes willkommen und hofft, daß Sie sich bei uns wohl fühlen werden.

Wir sind eine Einrichtung der Arbeiterwohlfahrt. Einige Angaben über Geschichte, Bedeutung und Aufgaben des Verbandes finden Sie in der Anlage.

In unserem Heim wohnen viele Menschen nahe zusammen. Alle sollten sich daher besonders bemühen, freundlich und hilfsbereit zu sein. In unserem Heim sollen Sie so frei leben können, wie dies in einer Gemeinschaft irgend möglich ist. Die persönliche Freiheit jedes einzelnen findet aber dort seine Grenze, wo es die Rücksichtnahme auf den Mitmenschen nötig macht. Alle Bewohner haben die gleichen Rechte und Pflichten, es bestehen keine Vorrechte. Eine gute, freundliche Atmosphäre ist unser gemeinsames Anliegen.

Die Hinweise sollen nicht als ein Katalog von Einschränkungen verstanden werden, sondern als eine für das Zusammenleben einer Gemeinschaft notwendige Regelung wesentlicher Fragen des täglichen Lebens.

Wichtige Punkte des Heimlebens sind im Heimgesetz festgelegt. Die Sie besonders berührenden Fragen aus diesem Gesetz sind in der Anlage auszugsweise zusammengefaßt. (Im Büro der Heimleitung können Sie das Heimgesetz einsehen; ebenso finden Sie dort eine Namensliste der Mitarbeiter und ihrer Funktion.)

### *Mitarbeiter*

Die Heimleitung und alle anderen Mitarbeiter sind um Ihr Wohl besorgt und versuchen, Ihnen bei Wünschen und Nöten zu helfen.

### *Heimbeirat*

Das Zusammenleben in einer Gemeinschaft bringt oftmals Probleme mit sich. Wir ermuntern Sie deshalb, sich mit Ihren Sorgen und Schwierigkeiten an den Heimbeirat, der gemäß Heimmitwirkungsverordnung durch die Heimbewohner gewählt wird, zu wenden.

Die Mitwirkung und Mitverantwortung aller am Heimgeschehen werden begrüßt. Die Rechte des Heimbeirates ergeben sich aus der Heimmitwirkungsverordnung. (Anlage.)

Der Beirat hat sich im Einvernehmen mit der Heimleitung darüber hinaus folgende Aufgaben gestellt:

1. Austausch von Informationen zwischen Heimbewohnern und Heimleitung;
2. Übernahme von Betreuungsaufgaben, insbesondere die Einführung von neu aufgenommenen Heimbewohnern;
3. Anhörungsrecht bei dem Wechsel der Unterbringung von Bewohnern;
4. Vertretung der Bewohner bei besonderen Anlässen.

Über Einzelheiten der Arbeit des Beirates können Sie sich jederzeit beim Beirat oder der Heimleitung informieren.

### *Zimmer*

Unser Heim verfügt über Ein- und Zweibettzimmer . . . . . Wir möchten Ihnen helfen, daß Sie sich in Ihrer neuen Umgebung heimisch fühlen. Falls eigene Möbelstücke mitgebracht werden können, hat dies im Einvernehmen mit der Heimleitung zu geschehen.

### *Schlüssel*

Sie erhalten für sich persönlich einen Zimmer- und einen Haustürschlüssel. Bitte schließen Sie zu Ihrer eigenen Sicherheit das Zimmer ab, wenn Sie es verlassen. Den Verlust eines Schlüssels melden Sie bitte der Heimleitung. Damit Ihnen im Notfall rasche Hilfe geleistet werden kann, verfügt die Heimleitung über einen Ersatzschlüssel. Dieser ist gegen mißbräuchliche Benutzung gesichert.

### *Betreten und Reinigung des Zimmers*

Die Reinigung des Zimmers wird durch das Heim gewährleistet. Die Mitarbeiter müssen Ihr Zimmer regelmäßig betreten können, um die notwendige Reinigung und Reparaturen vorzunehmen. Die Reinigungszeit wird bekanntgegeben.

### *Rundfunk- und Fernsehgeräte*

Bitte beachten Sie beim Betrieb von eigenen Rundfunk- und Fernsehgeräten, daß Sie andere Heimbewohner und Mitarbeiter nicht beeinträchtigen. Stellen Sie Ihr

Gerät bitte nur auf Zimmerlautstärke, benutzen Sie notfalls einen Kopfhörer (siehe Ruhezeiten). Die Anmeldung privater Geräte beim zuständigen Postamt und die Bezahlung der Rundfunk- und Fernsehgebühr ist Aufgabe des Heimbewohners, die Heimleitung ist Ihnen dabei gerne behilflich.

### *Haustiere*

Die Liebe zu Haustieren ist durchaus verständlich, doch macht die Rücksichtnahme auf andere Heimbewohner einen Verzicht auf Tierhaltung nötig. Kleinvögel und Zierfische sind davon ausgenommen, soweit Mitbewohner sich hierdurch nicht beeinträchtigt fühlen.

### *Änderung der Wohngelegenheit*

Sind Sie mit Ihrer Wohngelegenheit nicht zufrieden, so teilen Sie das bitte der Heimleitung mit. Diese wird versuchen, Ihre Wünsche zu berücksichtigen. Bitte haben Sie Verständnis, daß die Möglichkeiten hierfür begrenzt sind.

Wenn die Heimleitung eine Änderung vornehmen muß, so geschieht dies nur nach ärztlichen und sozialen Gesichtspunkten. Auch hierbei wird Einzelwünschen nach Möglichkeit Rechnung getragen.

### *Gemeinschaftsräume*

Die Tagesräume stehen Ihnen und Ihren Mitbewohnern jederzeit zur Verfügung. Hier können Sie sich aufhalten, fernsehen, spielen, Feste feiern, Besuche empfangen oder gemütlich beisammen sein. Wollen Sie den Tagesraum für besondere Anlässe (z. B. Familienfeiern) in Anspruch nehmen, so melden Sie das bitte rechtzeitig der Heimleitung. Diese hilft im Rahmen der Möglichkeiten.

### *Tagesablauf*

Sie können sich Ihre Zeit nach Belieben einteilen, soweit nicht Ihre Pflege, Versorgung und der geregelte Arbeitsablauf unserer Mitarbeiter hierdurch wesentlich beeinträchtigt werden.

Als Essenszeiten sind vorgesehen:

- Frühstück . . . . .
- Mittagessen . . . . .
- Nachmittagskaffee . . . . .
- Abendessen . . . . .

Möchten Sie an einer Mahlzeit nicht teilnehmen, so informieren Sie uns bitte möglichst am Vortage. Wir sind gerne bereit, im Rahmen des Möglichen auch Sonderwünsche zu berücksichtigen.

### *Abwesenheit*

Wenn Sie beabsichtigen, über Nacht auszubleiben, so teilen Sie das bitte mit, damit wir uns keine Sorgen machen.

### *Ruhezeiten*

Im Interesse aller ist zwischen . . . . . und . . . . . Uhr Mittag- und ab . . . . . Uhr Nachtruhe. Sollten Sie innerhalb dieser Zeiten Radio hören oder fernsehen wollen, so stellen Sie Ihr Gerät bitte auf Zimmerlautstärke oder benutzen Sie einen Kopfhörer.

### *Besuch*

Wenn Sie Ihre Angehörigen und Bekannten zur Übernachtung einladen, so wenden Sie sich bitte an die Heimleitung. Diese wird Ihnen im Rahmen des Möglichen ein Gästezimmer gegen ein geringes Entgelt zur Verfügung stellen. Es ist nicht erlaubt, die Wohngelegenheit Dritten zu überlassen. Bitten Sie Ihren Besuch, Rücksicht auf andere Heimbewohner zu nehmen, vor allem während der Ruhezeiten.

### *Hygiene*

#### *Baden*

Sollten Sie Hilfe beim Baden und Duschen benötigen, so benachrichtigen Sie uns bitte rechtzeitig.

#### *Wäsche*

Ihre Wäsche wird gewaschen und gereinigt und nach einem bestimmten Plan eingesammelt. Es ist unbedingt erforderlich, daß Sie Ihre Privatwäsche richtig kennzeichnen, da sonst eine korrekte Rückgabe unmöglich ist. Wir werden Ihnen gerne die nötigen Hilfen zum Auszeichnen der Wäsche geben und — falls Sie es nicht können — Ihnen die Arbeit abnehmen.

Wenn Sie finanzielle Schwierigkeiten bei der Beschaffung neuer Wäsche und Bekleidung haben, wenden Sie sich bitte vertrauensvoll an uns.

### *Aufbewahrung von Lebensmitteln*

Zur Aufbewahrung verderblicher Lebensmittel stellt Ihnen das Heim Kühlfächer zur Verfügung.

### *Medizinische Versorgung*

In unserem Heim besteht freie Arztwahl. Therapeutische Angebote in unserem Heim sind: . . . . .

### *Sicherheit*

#### *Brandgefahr*

Zu Ihrer und der Mitbewohner Sicherheit bitten wir Sie dringend, im Bett nicht zu rauchen und keine elektrischen Heizkissen zu benutzen. Tauchsieder, Kochplatten und ähnliche elektrische Geräte verwenden Sie bitte nicht in Ihrem Zimmer. Wenn Sie heiße Getränke wünschen, können Sie dazu den Boiler in der Teeküche benutzen oder sich von Mitarbeitern helfen lassen.

### *Aufbewahrung von Geldbeträgen, Sparbüchern usw.*

Wir empfehlen Ihnen, Geldbeträge und Sparbücher nicht bei sich aufzubewahren, sondern im Stahlschrank der Heimleitung zu hinterlegen, andernfalls keine Haftung übernommen werden kann.

Bei Wertsachen sind wir gerne bei der Vermittlung von Schließfächern behilflich. Näheres darüber erfahren Sie bei der Heimleitung.

### *Versicherungen*

Für Ihr persönliches Eigentum kann die AW keine Haftung übernehmen. Es ist daher zweckmäßig, daß Sie eine Hausrat-Neuwert-Versicherung (Feuer-, Einbruchdiebstahl-, Beraubungs-, Leitungswasser- und Glasbruchschäden) abschließen. Sicherlich ist Ihnen eine entsprechende Versicherungsgesellschaft bekannt.

### *Gemeinschaftsprogramme*

Wir bieten Ihnen in unserem Heim ein ausführliches Gemeinschaftsprogramm an, das Sie den regelmäßigen Ankündigungen entnehmen können.

Damit wir unsere Angebote Ihren Wünschen und Erwartungen anpassen können, werden von Zeit zu Zeit Rundfragen veranstaltet. Beteiligen Sie sich daher bitte rege an der Beantwortung.

### *Heimordnung*

#### *Verbindlichkeit der Hinweise auf das Wohnen im Heim*

Wir haben uns bemüht, Sie über das Leben in unserem Heim zu informieren. Gleichzeitig haben wir Ihnen die notwendigen Regelungen wesentlicher Fragen des Heimlebens zur Kenntnis gegeben. Diese sind mit Ihrem Eintritt in das AW-Heim für Sie verbindlich.

#### *Änderung der Hinweise auf das Wohnen im Heim*

Eine Abänderung der Hinweise auf das Wohnen im Heim kann nur durch Mitwirkung des Heimbeirates bewirkt werden. Für Ihre Anregungen und Verbesserungsvorschläge sind wir dankbar.

## Anregungen und Vorschläge zur Einfügung des Sozialhilferechts in ein Sozialgesetzbuch

*Nachstehende stark gekürzte AW-Vorschläge wurden von einer AW-Kommission erarbeitet und vom Bundesvorstand im April 1973 gebilligt. (Der vollständige Text ist in TuP, Heft 6/73 abgedruckt.)*

### 1. Die Grundgedanken der Anregungen und Vorschläge

1.1 Aufgabe der Sozialhilfe ist es, bei individuellen Notlagen umfassende und individualisierende Hilfe zur Lebensbewältigung, zur Teilnahme am Leben in der Gemeinschaft und zur Führung eines menschenwürdigen Lebens zu verwirklichen. Dieser Aufgabe können die Träger der Sozialhilfe zur Zeit nur bedingt gerecht werden, weil sie in erheblichem Umfang mit Aufgaben belastet sind, bei denen sie als Ausfallbürge für andere Sozialleistungsträger eintreten und schematisierte, anstatt individualisierende Hilfen erbringen müssen.

Eine grundlegende Neuordnung des Gesamtsystems der sozialen Leistungen ist künftig erforderlich, nachdem die äußere Zusammenfassung der Sozialleistungsbe-  
reiche in einem Sozialgesetzbuch (SGB) erfolgt sein wird. »Eine umfassende Neu-  
regelung des Leistungsbereichs der Sozialhilfe muß eine Verstärkung der persön-  
lichen Hilfen und der dazu erforderlichen personellen und institutionellen Aus-  
stattung der Träger der Sozialhilfe gewährleisten.«

Die im bisherigen Bundessozialhilfegesetz (BSHG) geregelten Aufgaben sind im Rahmen eines neu geordneten Systems der sozialen Leistungen so umzugestalten und fortzuentwickeln, daß die individualisierenden Hilfen in besonderen Lebens-  
lagen, insbesondere die persönliche Hilfe sowie die Bereitstellung der dafür erforder-  
lichen Dienste und Einrichtungen zu den eigentlichen Kernaufgaben der Sozial-  
hilfe werden. Die Aufgaben, die zur Zeit von der Sozialhilfe als Ausfallbürge für  
andere Leistungsträger des SGB erfüllt werden, sind diesen zu übertragen.

1.2 Die umfassende Neuregelung des Sozialhilferechts sollte im einzelnen wie folgt  
geschehen:

1.21 Sozialhilfe wird zur Hilfe in besonderen Lebenslagen; sie sollte vor allem  
folgende Leistungen erbringen:

- institutionelle Beratung in persönlichen Angelegenheiten,
- Hilfe zum Aufbau oder zur Sicherung der Lebensgrundlage,
- Altenhilfe,
- Hilfe zur Pflege,
- Hilfe zur Haushaltsführung,
- Hilfe zur Erholung,
- Vormundschaftshilfe,
- Hilfe für einzelne zur Überwindung besonderer sozialer Schwierigkeiten,
- Integrationshilfe für Gruppen in besonderen Schwierigkeiten,
- Hilfe zum Lebensunterhalt (in besonderen Notfällen)  
und auch Hilfe in anderen besonderen Lebenslagen ermöglichen.

1.22 Mitwirkung und Mitgestaltung durch den Empfänger der Hilfen müssen  
verstärkt werden. Der Kostenbeitrag des Hilfeempfängers ist einzuschränken. Die  
Verpflichtung zur Rückerstattung sowie die Heranziehung nicht gesteigert Unter-  
haltungspflichtiger sollen entfallen.

1.23 Die Träger der Sozialhilfe sind entsprechend ihrer Gesamtverantwortung für  
Planung und Erfüllung der Aufgaben zu verpflichten, die erforderlichen Dienste  
und Einrichtungen in der notwendigen Differenzierung und Ausstattung zu planen  
und bereitzustellen und daran die freien Träger zu beteiligen und diese zu fördern.  
Dabei müssen ambulante Hilfen (offene Dienste) den Vorrang haben vor statio-  
nären Einrichtungen. »Die Finanzkraft der Träger der Sozialhilfe ist im notwen-  
digen Umfang durch Bund und Länder für alle künftigen Aufgaben aufgrund von  
Vorausschätzungen sicherzustellen.«

1.24 Zwischen örtlichen und überörtlichen Trägern ist die Aufgabenverteilung neu  
abzugrenzen:

— Den örtlichen Trägern obliegen die Aufgaben der persönlichen Hilfe dem einzel-  
nen gegenüber und die Verantwortung für die Bereitstellung der örtlich erforder-  
lichen Dienste und Einrichtungen;

— den überörtlichen Trägern obliegen die generellen Aufgaben der Planung und  
Bereitstellung überörtlicher Dienste und Einrichtungen, der Beratung und Unter-  
stützung der örtlichen und der freien Träger in ihrem Bereich sowie der Heimauf-  
sicht.

1.25 Die Träger der Sozialhilfe sind zu entlasten von

— renten- und versorgungsähnlichen materiell-rechtlichen Leistungen, die sie zur  
Zeit in erheblichem Umfang als Hilfe zum Lebensunterhalt für erwerbsunfähige  
oder alte Menschen sowie als Blindengeld und Pflegegeld aufbringen, ferner

— von solchen bisherigen Hilfen in besonderen Lebenslagen, für die andere So-  
zialleistungsträger schon jetzt teils gesetzlich verpflichtet und teils fachlich kompe-  
tenter sind wie Ausbildungshilfe, vorbeugende Gesundheitshilfe, Krankenhilfe,  
Hilfe für werdende Mütter und Wöchnerinnen sowie weite Bereiche der Einglieder-  
ungshilfe für Behinderte einschließlich Tuberkulosehilfe.

Diese Leistungen sind den dann zuständig werdenden Sozialleistungsträgern des  
SGB zuzuweisen.

1.3 Die nachfolgenden Vorschläge und Anregungen wollen zur Fortentwicklung  
der Sozialhilfe im Rahmen einer grundlegenden Neuordnung unseres Soziallei-  
stungssystems beitragen. Sie sind sicher noch ergänzungsbedürftig und in Einzel-  
heiten noch nicht ausgefeilt. Sie stellen einen Versuch dar, der Sozialhilfe ihre origi-  
näre Funktion im System sozialer Sicherung zuzuweisen. Sie zielen darauf ab, auf  
dem Wege über eine Neuordnung des Gesamtsystems später in einem Sozialgesetz-  
buch realisiert zu werden. Ihre teilweise Verwirklichung wäre auch denkbar über

— eine Fortentwicklung des Sozialhilferechts durch weitere Änderungsgesetze  
oder

— eine bloße Anfügung des Sozialhilfegesetzes an das Sozialgesetzbuch und eine  
Verklammerung dieser Materie mit anderem Sozialleistungsrecht durch einen All-  
gemeinen Teil.

In jedem Falle aber wird die Neugestaltung des Sozialhilferechts eine zeitgerechte Ausstattung der Sozialhilfe mit Diensten und Einrichtungen erfordern, die ohne eine Stärkung der Finanzkraft der Träger der Sozialhilfe nicht denkbar ist.

## 2. Die Notwendigkeit der Neugestaltung des Sozialhilferechts im Rahmen einer Sozialreform

2.1 Unserer Gesellschaft und insbesondere dem Gesetzgeber ist es nach dem Grundgesetz aufgegeben, das Prinzip der Sozialstaatlichkeit und damit den sozialen Rechtsstaat zu verwirklichen. Durch die gegenwärtige Regelung der sozialen Leistungen wird das nur unvollkommen erreicht, denn diese stellt kein organisch gewachsenes »System« dar; sie ist nur historisch zu verstehen. In über 90 Jahren hat sich ein kompliziertes, zersplittertes und unübersichtliches Sozialrecht entwickelt, das gleiche soziale Tatbestände mit unterschiedlichen Leistungen bedenkt und den verschiedensten Trägern zuweist, das Überschneidungen und Lücken aufweist und zu kompetenzstreitigkeiten Anlaß gibt, weil es nicht zweckgerichtet (final) sondern ursächlich (kausal) angelegt ist.

Dieses System leitet sich her aus der herkömmlichen Dreiheit: Sozialversicherung, Versorgung und Fürsorge (Sozialhilfe). Sozialversicherung und Versorgung sind neben der Fürsorge und zum Teil in bewußter Fernhaltung von dem als deklassierend empfundenen »Armenrecht« entstanden. Die Sozialhilfe nimmt in diesem System den letzten Platz ein als »im besten Sinne des Wortes die Lückenbüßerin, besser die Lückenschließerin des Sozialrechts«, so heißt es noch 1967 in der Sozialenquête. An dieser Denkweise hat die moderne Sozialhilfegesetzgebung zwar einiges geändert, denn das BSHG von 1961 ist ein eigenständiges soziales Sicherungsgesetz mit umfassenden Hilfen und Möglichkeiten, die zweifellos noch nicht voll ausgeschöpft worden sind. Das BSHG hat das Schwergewicht der Hilfen von der Sicherung des notwendigen Lebensbedarfs auf die Hilfen in besonderen Lebenslagen und von den Geld- und Sachleistungen auf die persönliche Hilfe verlagert, und es hat die Rechtsstellung des Hilfeempfängers mit dem Rechtsanspruch auf Hilfe und dem Recht, Wünsche bezüglich der Gestaltung der Hilfe zu äußern, entscheidend gestärkt.

Doch trotz dieser erheblichen Fortschritte hat die Sozialhilfe den diskriminierenden Charakter des »Almosens«, den die frühere Fürsorge bei der Bevölkerung besaß, immer noch nicht ganz verloren, hat sie immer noch etwas vom »Geruch der Armenpflege« an sich. Das ist sicher auch darin begründet, daß der Hilfeempfänger zu ständiger und weitgehender Offenlegung seiner Verhältnisse verpflichtet ist und seine unterhaltspflichtigen Angehörigen herangezogen werden. Das gilt, obschon Kostenbeitrag, Kostenerstattung und Heranziehung Unterhaltspflichtiger durch das BSHG erheblich eingeschränkt und die Leistungen der Sozialhilfe nach der Art der Hilfe, also final (und nicht mehr wie in der Fürsorgepflichtverordnung nach der Ursache, also kausal) ausgerichtet wurden. Die veränderte Funktion der Sozialhilfe wird also noch weitgehend verkannt und übersehen, daß »als einzige Sozialleistung Sozialhilfe im Prinzip für alle da (ist), unabhängig von Herkunft, Beruf, Staatsangehörigkeit, vorangegangenen Einzelleistungen, Ursache der Notlage«. Sogar der Bundesrat argumentiert bei seiner Ablehnung der Einbeziehung des

Wohngeldes in das SGB noch damit, daß »Wohngeld kein Almosen des Staates ist« und daß es nicht »wieder in den Bereich der sozialen Fürsorge gerückt« werden dürfe (BTDr. VI/3764, S. 33).

2.2 Bedeutung und besondere Funktion der Sozialhilfe (damals noch Fürsorge genannt) wurden zuerst in den Bemühungen der 50er Jahre um eine grundlegende Neuordnung der sozialen Leistungen deutlich herausgestellt. »Aus der Gesamtschau gesellschaftlicher Notwendigkeiten und Möglichkeiten ist nach einem sozialen Gesamtplan ein in sich geschlossenes System sozialer Leistungen zu schaffen, das den Erfordernissen der arbeitsteiligen Industriegesellschaft unserer Zeit entspricht. Im Laufe der Jahrzehnte entstand — als zum Teil für die Entstehungszeit großartiges Stückwerk, oft aber nur als unzureichendes Flickwerk — ein Nebeneinander und Durcheinander unserer sozialen Leistungen. Es muß nach den allen sozialen Leistungszweigen gemeinsam gestellten Aufgaben neu gestaltet werden.«

Zu der großen Sozialreform ist es, aus den verschiedensten Gründen, nicht gekommen; der »Mut zur sozialen Sicherheit« reichte nicht aus; lediglich Teilreformen einzelner Sozialrechtsmedien wurden erreicht. Doch noch in der Begründung des Regierungsentwurfs zum BSHG von 1960 hieß es, er habe »die Neuordnung des Rechts der öffentlichen Fürsorge im Rahmen der Sozialleistungsreform zum Gegenstand« (BTDr. 1799, S. 31).

In diesem Prozeß der Fortentwicklung, der auf längere Sicht angelegt sein wird, gilt es, der Sozialhilfe die ihr zufallende spezifische Funktion der individualisierenden Hilfe in besonderen Lebenslagen und der Bereitstellung sozialer Dienste und Einrichtungen zuzuweisen und sie zu entbinden von ihren Versorgungselementen, von ihrer Rolle als Lückenbüßer oder Ausfallbürge für unzureichende Leistungen anderer Leistungsträger. Obschon die Praxis der Sozialhilfe in den letzten zehn Jahren zweifellos eine erhebliche Fortentwicklung auf diese spezifische Funktion hin aufzuweisen hat, gilt die Feststellung des »Sozialplans für Deutschland« der SPD aus dem Jahre 1957 noch immer: »Aber erst dann, wenn sie von dem Zwang befreit sein wird, laufend unzureichende Geldleistungen und unvollständige soziale Dienste anderer Leistungsträger zu ergänzen, ist sie zu ihrer eigentlichen Aufgabe befreit. Erst unter diesen Voraussetzungen kann sie ihre besonderen Aufgaben wirklich bewältigen« (S. 116).

3. *Forderungen an den Allgemeinen Teil eines Sozialgesetzbuches aus der Sicht der Sozialhilfe*

4. *Anregungen und Vorschläge für das Buch Sozialhilfe im Besonderen Teil eines Sozialgesetzbuches*

5. *Übernahme bisheriger Leistungen der Sozialhilfe durch andere Leistungsträger*

6. *Zur Finanzierung der derzeitigen und künftigen Aufgaben der Sozialhilfe*

## Gegen Abbau sozialer Hilfen

Nicht ein Abbau, sondern eine Fortentwicklung sozialer Hilfen ist nach Ansicht der Arbeiterwohlfahrt in der derzeitigen Situation geboten. Die deutsche Sozial-

politik hat sich nach Meinung der AW gerade in schwierigen wirtschaftlichen Zeiten mit dem weiteren Ausbau des Netzes der sozialen Sicherung durch die sozial-liberale Koalition bewährt. Um so mehr bedauert die AW, daß durch Hinweise auf »Fehlentwicklungen« und »Mißbrauch« die Sozialhilfe pauschal in Mißkredit gebracht wird.

Eine solche, nur durch finanzielle Sorgen bestimmte, die Sozialhilfe abwertende Tendenz sieht die AW insbesondere in den kürzlich vom Deutschen Landkreistag vorgelegten Vorschlägen für einen Abbau von Sozialhilfeleistungen.

Die AW hat Verständnis dafür, daß einige Bestimmungen des Bundessozialhilfegesetzes kritisch überdacht und daraufhin überprüft werden, ob sie noch zeitgemäß und vertretbar sind. Das darf aber nicht die Weiterentwicklung der Sozialhilfe gefährden. Verschiedene objektive Tatbestände erfordern mehr Hilfen und damit auch mehr Aufwendungen. Mit der Axt an den Baum der Sozialhilfe herangehen zu wollen, hieße nur, noch viele soziale Nöte und Erfordernisse zu verkennen oder sie anderen Sorgen unvertretbar unterzuordnen.

Diese Feststellungen schließen die Forderung der AW als einem Spitzenverband der freien Wohlfahrtspflege mit ein, die Kommunen endlich durch Bund und Länder finanziell so auszustatten, daß sie ihren wachsenden Aufgaben nachkommen können.

In der Sozialhilfe sieht die AW noch einen großen Bedarf an sozialen Einrichtungen und Diensten. So bestehen immer noch beklagenswerte Unterversorgungssituationen, z. B. bei Sozialberatungsdiensten, in der Familienplanungsberatung, bei ambulanten sozialpflegerischen Diensten, in der Altenhilfe und im Gesundheitswesen. Wir haben nicht zuviel, sondern noch zu wenig soziale Hilfen.

Die AW bedauert, daß die gegenwärtige Finanzlage die notwendige Fortentwicklung der Sozialhilfe und damit den weiteren Ausbau sozialer Dienste und Einrichtungen als Garant für eine bessere Lebensqualität erschwert. Die AW beklagt vor allem, daß der soziale Bereich weithin immer noch geringeren Stellenwert hat als andere Aufgaben.

November 1976

## **AW gegen Sozialhilfeabbau**

— *Nachstehender Brief an den Kieler Ministerpräsidenten Dr. Stoltenberg wurde vom Bundesvorstand im Juni 1977 gebilligt.*

Sehr geehrter Herr Ministerpräsident!

Vor wenigen Tagen haben wir im Deutschlandfunk vom 24. 5. 1977 und daraufhin in der Frankfurter Allgemeinen Zeitung vom 25. 5. 1977 zur Kenntnis genommen, daß Sie zur Konsolidierung der öffentlichen Finanzen Einsparungen im konsumtiven Bereich fordern. Dabei haben Sie unverständlicherweise an erster Stelle die Sozialhilfe genannt. Sie hoffen, damit mehr Mittel für Investitionen zur Konjunkturbelebung bereitstellen zu können.

Ferner dürfe Ihrer Ansicht nach die Sozialhilfe künftig auf keinen Fall wie bisher überproportional ausgabenmäßig zunehmen, sondern allenfalls im Rahmen der durchschnittlichen Zuwachsraten öffentlicher Haushalte — also wesentlich weniger als bisher. Damit ist der Eindruck entstanden, als wären die Leistungen an den einzelnen Sozialhilfeempfänger überproportional im Verhältnis zu den Löhnen und Gehältern von Beschäftigten angestiegen. Dieses steht im Widerspruch zu den tatsächlichen Regelsatzsteigerungen.

Wir sehen in Ihren Ausführungen eine unsachliche und von Unverständnis getragene Auffassung, die den sozialstaatlichen Generalauftrag der Sozialhilfe verkennt. Dabei wird anscheinend völlig übersehen, daß in den letzten Jahren objektiv der Anteil der Kosten der Sozialhilfe für Kranke, Pflegebedürftige, Alte, Behinderte und Arbeitslose relativ und absolut angestiegen ist.

Die Sozialhilfe pauschal ausgabenmäßig beschränken zu wollen auf die durchschnittlichen Ausgabenzuwächse öffentlicher Haushalte, hieße, den gesetzlichen Auftrag der Sozialhilfe ignorieren zu wollen. Ganz abgesehen davon wird dadurch völlig übersehen, daß sich unser Staat als Sozialstaat gerade in wirtschaftlich nicht leichten Zeiten bewähren und hilfebedürftigen Mitbürgern Hilfe gewähren muß.

Wir verweisen in diesem Zusammenhang auf die Stellungnahme der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege vom Mai 1977 zu Auswirkungen des Krankenversicherungskostendämpfungsgesetzes auf die Sozialhilfe, worin sich einstimmig alle Wohlfahrtsverbände gegen alle Bestrebungen entschieden wehren, angestrebte Leistungsminderungen in der Reichsversicherungsordnung (RVO) prinzipiell auch auf die Sozialhilfe zu übertragen. Ähnliches hat die BAG auch in aller Klarheit gegen die seinerzeitigen Sparvorschläge des Deutschen Landkreistages gesagt.

Wir weisen auch darauf hin, daß der Netto-Aufwand der Sozialhilfe nur drei Prozent vom Gesamtvolumen aller öffentlichen Haushalte ausmacht, also schon von der Größenordnung her für die von Ihnen gemachten Kosteneinsparungsvorschläge nahezu unwirksam ist.

Da die Sozialhilfeleistungen praktisch das Existenzminimum decken, fließen sie voll in den Konsum wieder ein und beleben somit die Konjunktur. Ein Eingriff könnte deshalb einen Effekt erzielen, der Ihren Absichten völlig entgegenwirkt.

Mit aller Entschiedenheit hat sich deshalb die Arbeiterwohlfahrt mit den anderen Wohlfahrtsverbänden gegen alle Versuche gewehrt, gerade bei den Ärmsten unserer Gesellschaft zu sparen, weil dann unser Staat unglaubwürdig werden würde.

Natürlich wissen wir um die schwierige Finanzsituation gerade der Kommunen als Sozialhilfeträger. Ihre Finanzkraft gilt es durch einen weiteren Finanzausgleich zu stärken, damit sie ihre bürgernahen Aufgaben voll erfüllen können. Bei der Sozialhilfe sollte — wenn überhaupt — erst an letzter Stelle gespart werden.

Deshalb würden wir uns sehr freuen, sehr geehrter Herr Ministerpräsident, wenn Sie Ihre in der Öffentlichkeit bekannt gewordenen Auffassungen über die Sozialhilfe revidieren würden.

Mit freundlichen Grüßen  
gez. Kurt Partzsch, Sozialminister a. D.

## Bundsvorstand und Bundesgeschäftsführung

### 1. Vorsitzender:

Kurt Partzsch, Hannover  
Sozialminister a. D.

### stellvertretender Vorsitzender:

Karl Herold †, Bonn  
Parl. Staatssekretär a. D.

### Schatzmeister:

Alfred Nau, Bonn-Bad Godesberg

### stellvertretende Vorsitzende:

Elfriede Eilers MdB, Bielefeld

### Beisitzer:

Albert Haider, Oldenburg  
Willy Könen, Düsseldorf  
Harry Lüdicke, Hamburg  
Günther Lütgens, Kiel  
Josef Mendling, Koblenz

Franz Neumann †, Berlin  
Helga Zeitler, Dortmund  
Otto Witte, Wiesbaden  
Rudolf Petereit, Mannheim

### Revisoren:

Dr. Herbert Kazmierzak, Bonn  
Günter Mosig, Wiesbaden

### Bundesgeschäftsführer:

Richard Haar

## Fachausschuß-Mitglieder der Arbeiterwohlfahrt 1974—1977

### Fachausschuß Organisation

#### Vorsitz:

Richard Haar, Bonn

#### Geschäftsführung:

Bert Hinterkeuser, Bonn

Hans-Otto Bahrke, Berlin  
Erwin Baumann, Berlin  
Heinz Breidenbend, Köln  
Rolf Bremer, Hamburg  
Karl Brosien, Braunschweig  
Karl Dorner, Freiburg  
Werner Gußmann, Frankfurt a. M.  
Hugo Gutting, Neustadt a. D.  
Albert Haider, Oldenburg  
Fritz Horn, Kassel

Rudolf Kollmann, Saarbrücken  
Eugen Krautscheid, Dortmund  
Carl Lappy, Regensburg  
Günter Mielau, Stuttgart  
Käte Reichert, Nürnberg  
Horst Stäcker, Bremen  
Reinhold Stein, Kiel  
Hugo Voigt, Hannover  
Michael Weise, Koblenz

## Fachausschuß Jugend

#### Vorsitz:

Paul Saatkamp, Duisburg

Prof. Dr. Hellmuth Burchhardt,  
Dortmund  
Berthold Eilenberger, Stuttgart  
Lothar Friedrich, Frankfurt a. M.  
Dieter Greese, Bonn-Beuel  
Dr. Christa Hasenclever,  
Bonn-Bad Godesberg  
Sigrid Herzog, Bonn  
Paul Hirschauer, Bielefeld  
Dieter Kreft, Berlin  
Wolfgang Meißner, Göttingen  
Heinz Mösoner, Nürnberg  
Dr. Peter Mollenhauer, Taunusstein

#### Geschäftsführung:

Erwin Jordan, Bonn  
Rolf Oswald, Bonn  
Rudolf Petereit, Mannheim  
Erich Petersen, Hützel/Krs. Soltau  
Dr. Günther Roestel, Kiel  
Helmut Schärfl, Kassel  
Elisabeth Simon, Bonn  
Prof. Dr. Berthold Simonsohn,  
Frankfurt a. M.  
Brigitte Wandel, Stuttgart  
Dieter Weis, Hüffelsheim  
Eugen Weishaupt, München  
Annelore Yasseri, Hamburg

## Fachausschuß Familie

#### Vorsitz:

Elfriede Eilers MdB, Bonn

#### Geschäftsführung:

Dr. Ingetraut Elster-Düsing, Bonn

Hertha Beese, Berlin  
Marta Damkowski, Hamburg  
Udo Fiebig MdB, Lünen  
Volker Hahn, Dankelsheim  
Luise Herklotz, Speyer  
Alfred Hintzen, Forchheim  
Dr. Arno Kosmale, Bonn  
Elisabeth Manig, Oldenburg  
Rudolf Messer, Bübingen  
Heinz Niedrig, Bonn  
Silke Reyer, Kiel

Inge Schäfer, Ahnatal-Heckershs.  
Barbara Schmitt-Wenkebach, Berlin  
Irene Schnars-Schettler, Bremerhaven  
Elisabeth Simon, Bonn  
Prof. Thea Sprey, Köln  
Ursula Stuckenschmidt, Iserlohn  
Doris Wagner, Bonn  
Eberhard Weber, Gelsenkirchen  
Ruth Willigalle, Düsseldorf  
Helga Zeitler, Dortmund-Brechten

## Fachausschuß Soziales

#### Vorsitz:

Willy Könen, Düsseldorf

Rolf Ackermann, Bonn  
Hans-Otto Bahrke, Berlin

#### Geschäftsführung:

Heinz Niedrig, Bonn

Helmut Blösinger, Bochum  
Prof. Dr. Gerhard Brück, St. Augustin

Otto Fichtner, Duisburg  
Dr. Christa Hasenclever, Bonn  
Dr. Hans-Christoph Hoppensack,  
Bremen  
Peter Klein, Bonn  
Rudi Nowak, Kleestadt  
Walter Pietzner, Berlin

#### Fachausschuß Altenhilfe

*Vorsitz:*  
Rolf Ackermann, Bonn

Hans-Otto Bahrke, Berlin  
Wolfgang Behrens, Flensburg  
Susanne Blösinger, Bochum  
Heinz Börger, Witzhausen  
Heinz Brey, Oberhausen  
Hans-Georg Burucker, Hannover  
Erwin Düker, Bielefeld  
Dr. Helga Henke-Berndt, Köln  
Horst Jesinghaus, Burgdorf  
Dr. Gisela Kiesau, Düsseldorf  
Eva-Lotte Klenner, Hamburg  
Hans Kohlberger, Berlin  
Paul Kolb, Kleinottweiler

#### Fachausschuß Gesundheit

*Vorsitz:*  
Prof. Dr. Gerhard Brück, St. Augustin

Dr. Dietrich Buckert, Berlin  
Klara Dude, Schwalmstadt  
Dr. H. J. Femmer, Erkrath  
Eugen Glombig MdB, Hamburg  
Elfriede Heldt, Marl/Westf.  
Peter-Paul Henckel, St. Augustin  
Maria Keller, Osthöfen

Siegfried Knop, Duisburg  
Kurt Rasbach, Koblenz  
Dr. Theo Rasehorn, Bonn  
Alfred Schmidt, Düsseldorf  
Volker von Truchseß, Würzburg  
Norbert Vöhringer, Karlsruhe  
Gerd Wehrmeyer, Hannover

*Geschäftsführung:*  
Doris Wagner, Bonn

Hans-Hermann Küllmer, Bremen  
Lotte Lemke, Bonn  
Dr. Anneliese Oel-Monat, Köln  
Friedel Oelrichs, Oldenburg  
Hanna Rau-Simon, München  
Rolf Reich, Bremerhaven  
Elfi Ritter, Dortmund  
Martha Schanzenbach, Gengenbach  
Gertrud Schulz, Norden  
Johann Strobl, Ismaning  
Hen Troost, Bonn  
Michael Weise, Koblenz  
Otto Witte, Wiesbaden

*Geschäftsführung:*  
Dieter Thamm, Bonn

Dr. Wilhelm Liebknecht, Stadtbergen  
Helmut Möller, Bonn-Holzlar  
Wolfgang Mudra, Düsseldorf  
Dr. Eduard Quellhorst, Hann.-Münden  
Hans Reinhard, Eisefeld-Hengsb.  
Folker Schreiber, Bonn-Bad Godesberg

#### Fachausschuß Ausländerfragen

*Vorsitz:*  
Harry Lüdicke, Hamburg

Gerhard Altmeier, Bonn  
Werner Bauer, Lübeck  
Hedi Besrou, Bonn  
Walter Bitzer, Bonn  
Fuat Bultan, Bonn  
Regina Drewing, Mainz  
Alfred Haas, Duisburg  
Fritz Horn, Kassel  
Heinrich Klüver, Dortmund  
Hans Kohlberger, Berlin  
Willy Könen, Düsseldorf

*Geschäftsführung:*  
Eberhard de Haan, Bonn

Jovanka Mikalacki, Bochum  
Slobodan Novakov, Bonn  
Mira Pavlovic, München  
Horst Stäcker, Bremen  
Dr. Hans Stein, St. Augustin-Niederpleis  
Dogan Öztuncel, Frankfurt am Main  
Walter Ulbert, Aalen  
Hans-Eberhard Urbaniak, Bonn  
Jan Vink, Bonn  
Walter Weiterschan, München  
Dieter Zywicki, Hannover