

3 Teil B: Zur Einheit der Jugendhilfe

„Jugendhilfe gehört mit ihren verschiedenen Aufgaben sowohl zur Daseinsvorsorge als auch zum Bildungswesen.“
(Bildungsgesamtplan, Deutscher Bundestag 1973, S. 41)

Die zeitliche Etappe von 1945 bis zum Ende des 20. Jahrhunderts zeichnet sich durch die Ablösung des Oberbegriffs *Jugendwohlfahrt* durch den der *Jugendhilfe*⁸⁶, eine starke Politisierung der Sozialpädagogik und Sozialarbeit mit den 1960er Jahren sowie einen Rollback zu einer als Kompensation verstandenen Jugendhilfe im Laufe der 1990er Jahre aus. In Spannung stehen ein intensiver bildungsorientierter Aufbruch – wie zu zeigen sein wird, durchaus im Konflikt mit der in der rechtlichen Grundlage gefassten Einheit der Jugendwohlfahrt – und eine Tendenz zur Reduktion der Jugendhilfe auf kompensatorische Maßnahmen. Zu klären ist, ob diese Entwicklung eine ähnliche Dynamik aufweist, wie die vom Erziehungsoptimismus zur „Grenze der Erziehung“ im vorherigen zeitlichen Abschnitt und was das für die nächste Etappe bedeuten kann.

3.1 Die Ausgangslage nach 1945

Die Überlebenden des Konzentrationslagers Buchenwald verlasen am 19. April 1945 bei einem Gedenkappell für die Ermordeten ein Gelöbnis, den Schwur von Buchenwald:

„Wir stellen den Kampf erst ein, wenn auch der letzte Schuldige vor den Richtern der Völker steht! Die Vernichtung des Nazismus mit seinen Wurzeln ist unsere Losung. Der Aufbau einer neuen Welt des Friedens und der Freiheit ist unser Ziel.“

86 Der Begriff der *Jugendhilfe* wird bereits im RJWG von 1922 sowie im JWG von 1961 verwendet und umfasst als öffentliche Jugendhilfe alle behördlichen Maßnahmen zur Förderung der *Jugendwohlfahrt* (*Jugendpflege* und *Jugendfürsorge*). Organe der öffentlichen Jugendhilfe sind die Jugendwohlfahrtsbehörden, soweit nicht gesetzlich die Zuständigkeit anderer öffentlicher Körperschaften oder Einrichtungen, insbesondere der Schule, gegeben ist (vgl. § 2 RJWG). Zum Oberbegriff wird der Begriff der *Jugendhilfe* mit dem Kinder- und Jugendhilfegesetz (1990/1991) und löst den Begriff der *Jugendwohlfahrt* ab.

Zentraler Ausgangspunkt für diese „neue Welt“ sollte für Deutschland das „Potsdamer Abkommen“ und die mit ihm verbundenen Ziele Demilitarisierung, Denazifizierung, Demonopolisierung und Demokratisierung sein. Nach der Befreiung vom Faschismus durch die Rote Armee, die westlichen Alliierten sowie den antifaschistischen Widerstand wurde das Abkommen am 1. August 1945 im „Protokoll der Verhandlungen der Berliner Konferenz“ festgehalten und einen Tag später von Attlee, Stalin und Truman unterzeichnet.

Die Demokratisierung sollte insbesondere durch Reeducation-Programme vorangetrieben werden. Der Blick fiel dabei schnell auf die Jugend, der wegen ihres Alters die größten Entwicklungsmöglichkeiten zugeschrieben wurden (vgl. Gebhard 2011, S.169). In der Sowjetischen Besatzungszone wurde die Jugend rasch in den Aufbau des Staates involviert. In den westlichen Besatzungszonen galt die Jugendarbeit als Kernbereich der Umsetzung eines demokratischen Gesellschaftskonzepts (vgl. a.a.O., S.176). Ein wichtiger Pfeiler für die (Re-)Demokratisierungsbestrebungen nach 1945 war die Ausbildung der Jugendgruppenleiter. Das Demokratieverständnis sowie die US-amerikanischen Bestrebungen der demokratischen Umgestaltung des Erziehungswesens basierten, so Gebhard, auf der pädagogisch-philosophischen Tradition John Deweys. In einer Vorlesung über „German Philosophy and Politics“ (1942) äußerte sich Dewey zur Situation in Deutschland. Solch aggressives Verhalten könne künftig nur vermieden werden, wenn Demokratie in allen Lebensbereichen praktiziert würde:

„War with a totalitarian power is war against an aggressive way of life that can maintain itself in existence only by constant extension of its sphere of aggression. It is war against the invasion of organized force into every aspect and phase of life; - an invasion which regards its success within Germany as the sure promise of greater success throughout the whole world. And by use of the same methods of organizing every aspect of science and every form of technology to impose a servile straitjacket of conformity, to which the title of social unity is given. We are committed by the challenge addressed to every element of a democratic way of life to use knowledge, technology, and every form of human relationship in order to promote social unity by means of free companionship and free communication. It is immensely clearer than it has ever been before that the democratic way of life commits us to unceasing effort to break down the walls of class, of unequal opportunity, of color, race, sect, and

nationality, which estranges human beings from another.” (Dewey 1942, S. 49)

Die US-amerikanische Erziehungskommission von 1946 führte mit dem Zook-Report eine Bestandsaufnahme der Einrichtungen des Erziehungswezens durch. Er enthielt Richtlinien sowie Botschaften für die Gestaltung der Umerziehung. Als Hauptforderung wird in der deutschen Übersetzung die wirtschaftliche und politische Gesundheit Deutschlands akzentuiert (vgl. Gebhard 2011, S. 173f.). „Nur wenn grundlegende Lebensbedürfnisse befriedigt sind“, formuliert Gebhard zusammenfassend, „kann sich Demokratie entwickeln“ (a.a.O., S. 174).

Behördlicherseits wurde nach 1945 an der Unterscheidung zwischen „verwahrloster“ und „normaler“ Jugend festgehalten, obwohl, wie Heinrich Lades, Regierungsrat im Landesjugendamt München, 1949 betont, „die Abgrenzung zwischen Jugendpflege und Jugendfürsorge fraglich geworden“ (Lades 1949, S. 8) war, da alle von der sozialen Not der Nachkriegszeit betroffen waren (vgl. a.a.O., S. 4). Vor diesem Hintergrund bekam die Einheit von Jugendfürsorge und Jugendpflege eine neue, auch praktische Bedeutung. Die nicht zuletzt durch das Demokratisierungsprogramm der Alliierten beförderten, neu entstandenen Jugendgruppen, sahen, so Lades, „in der Mithilfe bei der Lösung [der] sozialen Aufgaben [...] ihren wichtigsten Sinn und Zweck“ (a.a.O., S. 8). Die organisierte Jugend wendete sich verstärkt der sozialen Hilfe und Arbeit zu. Im Westen zeigte sich dies an der Beteiligung der Jugendgruppen an Jugendfürsorgeaufgaben. Lades erläutert diese Annäherung im Jahrbuch der Jugendarbeit (1949):

„Das Interesse der Jugend selbst an den Aufgaben der Jugendpflege und der Jugendfürsorge ist vielleicht eines der ersten Zeichen einer echten neuen Jugendbewegung. Oft blieb es beim Planen, teils, weil die offiziellen Fürsorgestellen die angebotene Hilfe nicht zu nutzen wußten. Aber an vielen Orten sind diese Gruppen doch bereits sichtbar zu Mitträgern der Arbeit geworden, die früher den Behörden und den großen caritativen Verbänden vorbehalten war.“ (ebd.)

Gleichzeitig hätten sich die innerlich gefestigten Gruppen gegen eine zu starke Beeinflussung durch die staatliche Jugendpflege gewehrt: „Man wollte nicht ‚gepflegt‘ und behütet werden“ (ebd.). Der Begriff, der dieses Interesse der Jugendgruppen an Jugendpflege und -fürsorge zum Ausdruck bringen sollte, ist der der *Jugendarbeit*. Von einer „Jugendbewegung“ könne,

so Lades, nicht eigentlich mehr die Rede sein, da sie sich nicht künstlich zum Leben erwecken lasse:

„Dieses Ineinandergreifen von Kräften aus der Jugend selbst und den Bemühungen der Jugendpflege und Jugendfürsorge ließ für alle diese Tätigkeiten den gemeinsamen Begriff Jugendarbeit entstehen. Ein nüchterner, scheinbar farbloser Begriff, der aber nun bei näherem Zusehen auch dem Wortsinn nach das Richtige sagt. Die desillusionierte Jugend des Jahres 1949 will mitarbeiten an der Ordnung ihres eigenen Lebensbereiches, von der Schülermitverwaltung über den Bau von Jugendsiedlungen bis zur Abfassung der Gesetze über den Jugendarbeitsschutz. Sie vergißt dabei keinesfalls, auf Fahrt und ins Zeltlager zu gehen, zu singen, Theater zu spielen und auch einmal den Versen Eichendorffs zu lauschen. Aber diese Formen der alten Jugendbewegung bilden heute nicht mehr den ganzen Lebensinhalt. Im Vordergrund steht die Sorge um die Existenz, oft schon bei den Sechzehnjährigen. Aufgabe der staatlichen und gemeindlichen Behörden ist es, dieser Initiative der Jugend mit offenem Herzen entgegenzukommen und dort, wo die Jugend menschlich und sachlich befähigte Vertreter aufweisen kann, diesen auch Stühle in den Amtsstuben freizumachen. Es ist dies der beste Weg, die Jugend Demokratie, das heißt Selbstverwaltung und Selbstverantwortung, zu lehren. Deshalb nennen wir Jugendarbeit heute alle Bemühungen der Jugend selbst und der für sie verantwortlichen Menschen, dieser Jugend in der Ordnung der Lebensalter des Volkes den Raum zu sichern, in dem sie sich zu einem freien, verantwortungsbewußten Menschentum eines freien Staates entwickeln kann.“ (a.a.O., S. 8f.)

Es wurden zunächst die Jugendgruppen wiederaufgebaut, die vor 1933 als weltanschauliche Jugendverbände existiert hatten. Dazu zählten vor allem die katholische und die evangelische Jugend (Bund Deutscher katholischer Jugend, Evangelisches Jugendwerk), die Falken (Sozialistische Jugend), Freie Deutsche Jugend, Gewerkschaftsjugend, Sportjugend und Bündische Jugend (vgl. a.a.O., S. 9ff.).

„Eine ernsthafte Auseinandersetzung mit den Wirkungen und Folgen nationalsozialistischer Jugendpolitik“, so Kappeler, „findet in dieser ersten Gesamtschau der Jugendarbeit nach dem 8. Mai 1945 nicht statt“ (Kappeler 2020, S. 15) – wohl aber eine Hinwendung zu Aktivitäten zur Milderung der sozialen Not. Lades gibt einen Überblick über die Aktivitäten der Jugendgruppen (vgl. Lades 1949, S. 9ff.). Während sich die katholische Jugend auf soziale Arbeit, insbesondere in den Lehrlings- und Gesellenheimen,

fokussierte, engagierte sich die evangelische Jugend (CVJM) in der Kriegsgefangenen- und Heimkehrerfürsorge. Zudem spielte Freizeitarbeit (Bibelarbeit, Laienspiel, Freizeiten) eine wichtige Rolle. Die Falken konzentrierten sich zunächst auf die Realisierung der pädagogischen Erkenntnisse der Erziehung zum Sozialismus. An der Selbstverwaltung der Zeltrepubliken nahmen auch schon die „Nestfalken“ (ab 6 Jahre) sowie Mädchen, die die Hälfte der Mitgliedschaft der Falken ausmachten, teil. Neu war ein größerer Anteil der „höheren Schüler“ als vor dem Krieg.

Die Gewerkschaftsjugend als selbständige Untergliederung der Freien Gewerkschaften vertrat die sozialen Berufsinteressen der werktätigen Jugend. Neben dem Berufsschutz, der Mitarbeit an der Gesetzgebung, der zusätzlichen Berufsausbildung und der geistig-kulturellen Fortbildung im Verbund mit den Volkshochschulen widmete sie sich anders als vor 1933 nun auch der allgemeinen Jugendarbeit mit Musik, Wandern, Fahrten und Laienspiel. Die Bündische Jugend bildete keinen geschlossenen Verband, sondern assoziierte sich im 1948 gegründeten „Arbeitskreis freier Jugendgruppen“, der die Jugendgruppen vertrat, die sich der bündischen Jugendbewegung verbunden sahen. Die Sportjugend war in den Sportvereinen organisiert, die sich zu Landessportverbänden zusammenschlossen. Viele Jugendsportgruppen widmeten sich auch der allgemeinen Jugendarbeit. Die Freie Deutsche Jugend bekam mit ihren Jugendaktiven und Jugendstoßbrigaden in der sowjetischen Zone eine bedeutende Rolle im Aufbau des Staates zugewiesen, im Westen beteiligte sie sich an der sozialen Hilfe für die Jugend. Entstanden durch Zusammenschlüsse von deutschen Jugendlichen in der Emigration hatte sie ihre Programmatik in den „Grundrechten der jungen Generation“ dargelegt, die sich vor allem durch die Einheit der Jugend auf einer gemeinsamen antifaschistischen Grundlage auszeichnete.

Etwa 30% der Jugend hatte sich bis 1949 in Jugendgruppen organisiert. Von diesen organisierten Jugendlichen waren 2/3 Mitglied in einem der genannten Jugendverbände. Das verbleibende Drittel war in kleineren Verbänden oder einzelnen Gruppen engagiert. Dazu gehörten zum Beispiel die Naturfreundejugend, die Landjugend, die Esperantojugend sowie die alpinen Jugendklubs (vgl. a.a.O., S.13). Lades führt zum Engagement der Jugend aus:

„Das Streben der Jugend zum Zusammenstehen und zum gemeinsamen Handeln ist in dem gemeinsamen Erleben der vergangenen Jahre begründet und in der Erkenntnis, daß alle Nöte der Gegenwart nur durch äußerste gemeinsame Anstrengungen überwunden werden kön-

nen. Ebenso unzweifelhaft wie diese Feststellung ist aber die andere, daß die deutsche Jugend, wie jede andere Jugend der Welt, sich dort, wo sie es kann, zu verschiedenartigen Organisationen zusammenschließt und nicht zu einer einheitlichen. In der Ostzone begegnete man diesem Problem, indem man einen einzigen Jugendverband bildete, der alle Richtungen umfassen soll.“ (a.a.O., S. 16)

3.1.1 Die „vergesellschaftete Jugendarbeit“ des Bundesjugendrings im Verhältnis zur Jugendfürsorge

Der Jugendarbeit der Besatzungsmächte war zunächst gemein, dass sie das Wiederaufleben faschistischer und militaristischer Jugendorganisationen verhindern und den demokratischen Aufbau befördern sollte. In der praktischen Umsetzung dieses gemeinsamen Vorhabens zeigten sich in den Besatzungszonen jedoch schnell große Unterschiede, die insbesondere an der Ausbildung der Jugendgruppenleiterinnen und -leiter deutlich werden. Während in der britischen Zone die Leitungen in den bestehenden Interessengruppen gefunden werden sollten, wurde in der amerikanischen Zone mit hauptamtlichen Kreisjugendpflegern gearbeitet.

Parallel dazu existierte die Idee eines Jugendrings als Dachverband für die verschiedenen Jugendgruppen und Jugendverbände seit dem Ende des Ersten Weltkriegs und wurde auf einer Jugendtagung am Hohen Meißner im Oktober 1946 aktualisiert. Zunächst bildeten sich trotz der Perspektive eines Deutschen Jugendrings für die gemeinsame Arbeit in demokratischem Geist nur Jugendringe auf Landesebene. Am 3. Oktober 1949 wurde der Deutsche Bundesjugendring nach dem Vorbild des alten „Reichsausschusses der Deutschen Jugendverbände“ in Altenberg mit der Aufgabe gegründet, das Engagement für die neue Demokratie zu unterstützen (vgl. Giesecke 1980, S. 24).⁸⁷ Die Jugendverbände verstanden sich zu diesem Zeitpunkt als vorrangig (sozial-)politische Einrichtungen, die die Nöte der Jugend in der Nachkriegszeit abmildern und möglichst viele Jugendliche für ihr Programm gewinnen wollten, was sich auch in den auf der Gründungsversammlung formulierten Aufgaben widerspiegelt (vgl. Giesecke

87 Da die Beitrittsbedingung war, konkurrierende Jugendverbände in der SBZ zuzulassen, die FDJ diesem aber aufgrund ihrer Konzeption nicht zustimmen konnte, wurde ihr die Mitgliedschaft verwehrt (vgl. Giesecke 1980, S. 24) und „die Verfolgung ihrer Mitglieder und ihr Verbot durch Regierung und Parlament der jungen Bundesrepublik im Jahr 1953 ein[geleitet]“ (Kappeler 2020, S. 15; vgl. auch Kappeler 1994).

1980, S. 22ff.). Die Einheit der Jugendhilfe als „Jugendarbeit“ wurde zu der Zeit als hauptsächlich von den Jugendverbänden ausgehende organisierte Jugendsozialarbeit praktiziert. Damit waren die Jugendverbände zunächst der handelnde Akteur in der Realisierung der Einheit nach 1945.

Für eine auf Konsens angelegte und partnerschaftliche Zusammenarbeit der Träger der freien und öffentlichen Jugendhilfe wurde im Mai 1949 die Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge (AGJJ)⁸⁸ gegründet, die sich der Einheit der Jugendhilfe verpflichtete. In der Präambel ihrer „vorläufigen Ordnung“ heißt es:

„...durch die Arbeitsgemeinschaft soll die Tätigkeit der Behörden, der Verbände und Vereinigungen zusammengefaßt und für die Jugendwohlfahrt fruchtbar gemacht werden. Es sollen damit alle Kräfte, die in echter Verantwortung dem Wohl und der Förderung unserer Jugend dienen, nach den Grundrechten, die im Grundgesetz der Bundesrepublik verankert sind, sich in wirksamer Weise für dieses Ziel frei entfalten können...“ (zit. nach Klausch 1998, S. 11f.)

Zur damals aktuellen Ausstattung und erforderlichen Rolle der Jugendfürsorge in der „Jugendarbeit“ schreibt Lades (1949):

„Die Jugendämter bestehen meist nur in den Städten als selbständige Einrichtungen und beschäftigen sich überwiegend nur mit der Fürsorgeerziehung. Sie sind deshalb auch durchweg mit viel zu geringen personellen und finanziellen Mitteln ausgestattet. In den Landkreisen werden sie vielfach nebenamtlich verwaltet. Die Umgestaltung des Jugendfürsorgewesens, die heute überall in Deutschland diskutiert wird, betrifft folgende Hauptfragen: Zunächst sind alle im RJWG vorgesehenen Aufgaben den Gemeinden wieder in vollem Umfange als Pflicht im Rahmen der Selbstverwaltung zu übertragen. Zu diesen Aufgaben kommt die Förderung von sozialen Selbsthilfewerken der Jugend hinzu. Weiterhin ist für eine sorgfältige Ausbildung des Jugendamtspersonals Sorge zu tragen, denn die Tätigkeit am Jugendamt ist in erster Linie eine pädagogische und erst in zweiter Linie eine verwaltungstechnische, ganz und gar nicht aber eine polizeiliche Aufgabe. Auch muß der Jugendamtsbeamte mit allen übrigen Fragen der Jugendarbeit, insbesondere auch des freien Jugendlebens vertraut sein.“ (Lades 1949, S. 19f.)

88 Im Jahr 1971 wurde die Differenzierung der Jugendhilfe in Jugendpflege und Jugendfürsorge aufgegeben und die Arbeitsgemeinschaft hieß fortan „Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe“ (AGJ) (vgl. Klausch 1998, S. 12).

Die bisher bestehenden Jugendamtsstrukturen konzentrierten sich also nur auf die engen Aufgaben der Fürsorge (wie Schutz der Pflegekinder, Mitwirkung im Vormundschafts- und Adoptionswesen, Betreuung der Vollwaisen oder getrennt von den Eltern untergebrachten Kindern, Fürsorge für sittlich gefährdete Kinder und Jugendliche etc.), alle weiteren Aufgaben der Erziehung, Bildung und Hilfe waren aufgrund der prekären Ausstattung aus dem Blick geraten bzw. wurden zu dem Zeitpunkt vorrangig von den Jugendverbänden übernommen. Lades plädiert für die Entwicklung einer bisher noch fehlenden gesetzlichen Grundlage:

„Die Zusammenarbeit zwischen Jugendpflege und Jugendfürsorge einerseits und den übrigen Gebieten der öffentlichen Jugendarbeit andererseits muß auf allen Verwaltungsstufen genau festgelegt werden. Es möge die verantwortlichen Menschen im Westen Deutschlands nachdenklich stimmen, wenn auch hier wieder in der Ostzone eine, jedenfalls gedanklich, vorbildliche Lösung gefunden werden konnte. Bei den Kultusministerien ist ein Kuratorium für Jugendfragen gebildet worden, dem die ministeriellen Sachbearbeiter für das Unterrichtswesen, für Arbeit und Sozialfürsorge, für Gesundheitswesen und für Jugendgerichtspflege angehören. Den Vorsitz führt der Kultusminister, die Geschäftsleitung liegt beim Landesjugendamt, das eine selbständige Abteilung des Kultusministeriums ist. Das Kuratorium berät alle die Jugend betreffenden gesetzlichen und Verwaltungs-Maßnahmen und stimmt die Ressortinteressen aufeinander ab. Ein ähnlicher interministerieller Ausschuß könnte ohne Schwierigkeit in allen Ländern gebildet werden. Wird er mit geeigneten Persönlichkeiten besetzt, so ist er nicht ein Ausschuß neben vielen anderen, sondern der geistige und verwaltungsmäßige Mittelpunkt für alle Jugendfragen des Staates.“ (a.a.O., S. 21)

Die sozialarbeiterische Ausrichtung der Jugendverbände wurde im „Grundsatzgespräch von St. Martin“ im Jahr 1962 gefestigt, in dem erstmals nach 1945 wieder ein (pädagogisches) Selbstverständnis vorgelegt wurde. Im Folgenden sind zunächst die Elemente des Konzepts hervorgehoben, die die Entwicklung vom „autonomen Jugendreich“ zur „vergesellschafteten Jugendarbeit“ zum Ausdruck bringen:

„1. Die Jugendverbände verstehen sich als Glieder der Gesellschaft. Sie sehen ihr Aufgabenfeld im außerschulischen Bildungs- und Erziehungsbereich. Sie erfüllen bewußt eine ergänzende Erziehungsfunktion neben Elternhaus und Schule und isolieren sich dabei nicht vom gesellschaftli-

chen Leben. Ein ‚autonomes Jugendreich‘ wird nicht angestrebt. [...]

3. Die Jugendverbände orientieren sich in ihrer Arbeit an Erziehungsleitbildern und weitgesteckten Aufgaben, die auf das Leben der Gesamtgesellschaft gerichtet sind. In ihren Gruppen werden menschliche Tugenden und Wertvorstellungen vermittelt. Darüber hinaus trägt schon die Bildungsarbeit der kleinen Gemeinschaften dazu bei, den Aufbau der Großgesellschaft überschaubar zu machen. Den unmittelbaren Bezug zur Großgesellschaft stellen die Verbandsorganisationen dar, in welche die Gruppen eingeordnet sind. So wird auch das Einüben von Verhaltensweisen in der demokratischen Massengesellschaft möglich.

4. Die Erziehungs- und Bildungsarbeit in den Jugendverbänden dient neben der Freizeiterfüllung vor allem der Einführung des jungen Menschen in seine späteren Aufgabenkreise. Es werden ihm seine Pflichten und Rechte innerhalb der Familie, im Rahmen des Berufs- und Arbeitslebens und in Politik und Gesellschaft deutlich gemacht. Die politische Bildung erfordert dabei ein besonderes Schwergewicht.“ (zit. nach Giesecke 1980, S. 28)⁸⁹

Helmut Richter und Benedikt Sturzenhecker (2011) bewerten die Bedeutung dieses Bekenntnisses zur Vergesellschaftung wie folgt: „Erziehungsziel ist eine Integration in die (unhinterfragten) Strukturen und Handlungsformen der ‚Großgesellschaft‘“ (Richter/Sturzenhecker 2011, S. 63). Damit fände eine Analogisierung zwischen Jugendverband und Staat statt mit erheblichen Auswirkungen auf Theorie und Praxis der Demokratie im und durch den Jugendverband (vgl. ebd.). Demokratisches Jugendleben reduziere sich auf die Legitimation der als Erzieher auftretenden Verbandsleitung durch einen formalen Wahlvorgang. Damit werde das „in den westlichen Verfassungsstaaten vorherrschende Verständnis von Demokratie als bloßer Regierungsform für gültig erklärt, das nach Joseph Schumpeter als ‚Konkurrenzmodell‘ bezeichnet wird“ (ebd.).

Die Punkte 8 und 9 sind aufschlussreich für das von den Jugendverbänden vertretene Verständnis von der „Einheit der Jugendhilfe“:

„8. Darüber hinaus haben Jugendverbände in immer stärkerem Maße auch Aufgaben für das Wohl der gesamten Jugend übernommen, besonders im sozialen und jugendpflegerischen Bereich. Das geschieht durch besondere Institutionen, die aus den Verbänden heraus entwickelt wur-

89 Das Grundsatzgespräch von St. Martin ist in Gänze in Giesecke 1980, S. 28ff. abgedruckt.

den und auf die auch bei eigenständiger Entwicklung im allgemeinen ein institutioneller Einfluß der Verbandsleitungen erhalten bleibt. In diesen Institutionen für Flüchtlingseingliederung, für Kinder- und Jugendberufshilfe, in Jugendreisendiensten, Arbeitsgemeinschaften für Soldatenbetreuung, Heimen der Offenen Tür, Jungarbeiter-Wohnheimen usw. sind meist Fachkräfte tätig, die ebenfalls aus der Jugendverbandsarbeit kommen. Mit diesen Einrichtungen der Jugendsozialarbeit und der Jugendpflege erfüllen die Verbände wichtige gesellschaftliche Aufgaben, die sonst vom Staat oder den Kommunen erfüllt werden müßten.“ (zit. nach Giesecke 1980, S. 29)

In Punkt 9 wird das Problem der Überlastung der Kräfte der Ehrenamtlichen der Jugendverbände beklagt, weshalb „ihrem Engagement in zusätzlichen Außenaufgaben Grenzen gesetzt sind. Sie sind sich ferner darüber einig, daß alle offenen Arbeitsformen, die Jugendsozialarbeit und Jugendpflege, in Einklang stehen müssen mit den bei ihnen als wesentlich erkannten pädagogischen Grundlinien“ (ebd.). In der Folge des Vergesellschaftungsbeschlusses wurden die Jugendverbände vom Staat an der Bestimmung der Grundsätze, Richtlinien und Ziele des Handlungsfeldes beteiligt, was im Weiteren zu einer Übernahme von Regierungsfunktionen, zu einer Zentralisierung sowie zum Vorrangprinzip der freien Träger vor den öffentlichen (Jugendwohlfahrtsgesetz von 1961) beitrug (vgl. Riekmann 2011, S. 125).

Als Zwischenfazit ist festzuhalten, dass, je mehr sich die Jugendverbände als „vergesellschaftete Jugendarbeit“ auf die Einheit der Jugendhilfe einließen, sie verstärkt Aufgaben des Staates zur Abmilderung der sozialen Not übernahmen (Jugendsozialarbeit) und durch eine Überlastung ihrer Kräfte ihre eigene Bildungs- und Erziehungsarbeit und entsprechende Vorhaben in den Hintergrund traten.

Eine (zumindest zeitweise) gelungene, in einer Institution Praxis gewordene Einheit der Jugendhilfe, die von der Jugendfürsorge ausging und der es gelang, durch die interne Hegemonie der Jugendpflegeorientierung der individuellen Defizitorientierung einen Riegel vorzuschieben, existierte in Hamburg ab 1947 im Hansischen Jugendbund, der im Folgenden beleuchtet werden soll.

3.1.2 Der Hansische Jugendbund: Praktizierte nicht-defizitorientierte Einheit der Jugendhilfe

Mit dem Hansischen Jugendbund (HJB) war in der unmittelbaren Nachkriegszeit ein ganzheitlicher Erziehungsgedanke und der Anspruch auf Aufhebung der Trennung von Jugendfürsorge und Jugendpflege in einer Institution, die nicht das Jugendamt ist, verbunden.

„Der HJB gehörte organisatorisch zum Amt für Jugendförderung, verstand sich aber gleichzeitig auch als eine Einrichtung der Jugendfürsorge und verhielt sich entsprechend. Eine der Besonderheiten des Hansischen Jugendbundes war, daß er diesen Doppelcharakter zum Programm erhob: Er erfüllte Ziele der Jugendfürsorge und verfolgte gleichzeitig auch Aufgaben der Jugendpflege. Daher standen ihm auch zusätzlich Mittel aus dem Bundesjugendplan zu.“ (Krüger 1995a, S. 16f.)⁹⁰

Gegründet wurde der HJB von der Gefährdetenfürsorgerin Elisabeth Sülau, einem Mitglied der Jugendbewegung der zwanziger Jahre, Familienfürsorgerin im deutschen Faschismus und nach 1945 geschult durch einen Lehrgang zur „Sozialen Gruppenarbeit“ im Zuge der Reeducation-Bewegung. Ihre enge Mitarbeiterin war Christel Gasterstaedt, die Herausgeberin einer umfangreichen Studie über den HJB.⁹¹

Das in der Sozialarbeit bis Kriegsende vorherrschende und mit der faschistischen Ideologie auf die Spitze getriebene Verständnis, „daß nahezu alles Verhalten des Menschen biologisch determiniert und auf Erbanlagen zurückzuführen sei“, wurde – nicht zuletzt durch die Reeducation-Bewegung – abgelöst durch die Auffassung, „daß Umwelteinflüsse bedeutsam für die Entwicklung des menschlichen Charakters seien und abweichendes Verhalten, also auch Kriminalität, des Menschen auslösen [können]“ (Krüger 1995b, S. 27). Mit Bezug auf ihre reformpädagogische Erfahrung von Jugendarbeit in Gruppe und die Auseinandersetzung mit der US-amerikanischen „social work“ entwickelte Sülau soziale Gruppenarbeit mit auffällig gewordenen Jugendlichen. Die Auseinandersetzung mit „social work“ ermöglichte ein verändertes, demokratisches Verständnis von Gruppe und Gemeinschaft statt sie per se, in vermeintlich antifaschistischer Antwort

90 Der Vorbehalt „vorbeugende Fürsorge“ zu betreiben, galt allerdings auch für den Hansischen Jugendbund.

91 Aus dieser Untersuchung von 1995 stammt auch das Quellenmaterial für dieses Kapitel. Dafür entstanden im Zeitraum 1985 bis 1988 74 Interviews mit ehemaligen Mitgliedern und Mitarbeitern des HJB.

auf die völkische Gemeinschaftsorientierung der HJ, zu verwerfen. Gisela Konopka formuliert die Bedeutung sozialer Gruppenarbeit wie folgt:

„So wichtig der einzelne ist, so wichtig ist auch die Gruppe. ‚Gemeinschaft‘ darf den einzelnen nicht zudecken, aber der einzelne braucht die Unterstützung der Gruppe und der Gemeinschaft und kann selbst einen Beitrag dazu leisten. Derartige Konzepte Sozialer Gruppenarbeit waren geeignet, Jugendarbeit wieder zu humanisieren.“ (Konopka 1994 in Gasterstaedt 1995, S. 11)

Die erste soziale Gruppe entstand im Nachkriegs-Spätsommer 1947 als „Schutzaufsichtsguppe“, bestehend aus sieben Mädchen im Hamburger Stadtteil St. Georg (vgl. Krüger 1995a, S. 14). Zwar galt die „Schutzaufsicht“ als mildeste Form der öffentlichen Fürsorgeerziehung, wurde aber als sozialarbeiterische Einzelaufsicht, die sie zu dem Zeitpunkt war, sowohl von den Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen als auch von den betroffenen Jugendlichen als staatliches Kontrollinstrument erlebt. So warf Sülau der Hamburger Jugendbehörde vor, eine „Jugendverfolgungsbehörde“ zu sein und entwickelte das Gegenkonzept „Schutzaufsicht in Gruppen“ (ebd.). Daraus entwickelte sich ein Praxismodell zentral organisierter Sozialer Gruppenarbeit mit einem klar pädagogischen, integrativen und methodenübergreifenden Konzept, das sowohl vom Amt für Jugendförderung als auch vom Amt für Jugendfürsorge unterstützt wurde.

Dieter Goll definiert die Soziale Gruppenarbeit als Methode, die die Pflege und Fürsorge in sich vereint: Sie habe den Zweck der Teilhabe am gesellschaftlichen Leben, der Bildung und Erziehung sowie der Wiederherstellung und Heilung (vgl. Goll 1993). Mithilfe sozialer Gruppenarbeit könnten sowohl persönliche Kompetenzen zur Entfaltung gebracht als auch problematisches Verhalten verändert werden (vgl. Krüger 1995a, S. 15). Sülau verstand Soziale Gruppenarbeit als „pädagogische Gruppenarbeit“ im Sinne einer „Lebens- und Entwicklungshilfe“ (vgl. a.a.O., S. 16):

„Sogar da, wo die Familie noch intakt ist und dem Kinde die Grundelemente jeder Erziehungshilfe, nämlich die verständnisvoll-einfühlende, sinnvolle Grenzen setzende Liebe durch emotional ausgereifte Eltern geben kann, benötigt der junge Mensch soziale Übungsfelder, die ihm beim Suchen nach Verhaltenssicherheit im Raum des Erwachsenenlebens Erfahrungen ermöglichen und gleichzeitig Bedürfnisse dieser spezifischen Altersstufe befriedigen... Das gilt ganz allein für alle Heranwachsenden. Für diejenigen, die durch ein ungesichertes Elternhaus und frühkind-

liche Frustrierungen bereits erheblich geschädigt und sozial auffällig geworden sind, gilt es in besonderem Maße.“ (Sülau 1965, S. 158; in: Gasterstaedt 1995, S. 16)

Zusammengefasst bedeutet das: Schwierigkeiten aufgrund defizitärer Verhältnisse gilt es in der solidarischen Gruppe gemeinsam zu bearbeiten. Unabhängig davon braucht jedes Kind und jeder Jugendliche für das gelingende Aufwachsen ein Gruppenleben jenseits des Elternhauses.

In die erste Jugendgruppe, den sogenannten Bieberhaus-Club (BBH-Club), wurden neben den Mädchen gleichberechtigt Abiturienten, die auf ihren Jura-Studienplatz warteten, aufgenommen, um eine soziale Durchmischung und eine koedukative Zusammensetzung zu erreichen. Die Entwicklung eines gemeinsamen Dritten der Mitglieder war zunächst kein Selbstgänger:

„Den jugendlichen Helfern [den Abiturienten; SM] fiel es anfangs schwer, mit diesen Mädchen, die ja aus einem anderen sozialen Kontext kamen, Gemeinsamkeiten zu finden. Der Durchbruch gelang mit einer Gruppendiskussion zum Thema ‚Wir und unsere Eltern‘. Dabei stellten die jungen Männer fest, daß sich die Probleme der Mädchen nicht sehr von denen unterscheiden, die sie selbst mit ihren eigenen Eltern hatten. Es gab lediglich Unterschiede darin, wie die Familien diese Konflikte und Spannungen austrugen und bewältigten.“ (Krüger 1995b, S. 30)

Nach deren Konstituierung gelang es Sülau, mit dieser Jugendgruppe Mitglied in der Arbeitsgemeinschaft Jugendpflege in der Jugendbehörde zu werden und damit auch im Hamburger Jugendring. Zuständig waren damit sowohl das Amt für Jugendförderung als auch das Amt für Jugendfürsorge (vgl. Krüger 1995b, S. 32).⁹² Ab 1949 entstanden weitere Clubs – der ABC-Club und die „Alstergeusen“ –, die sich im Jahr 1950 zu dem Verein „Hansischer Jugendbund“, dem HJB, zusammenschlossen. Als im Anschluss die Satzung entwickelt und der Vorsitz gewählt war, wurde der Antrag auf Anerkennung als förderungswürdige Jugendgruppe positiv beschieden (vgl. a.a.O., S. 32). „Von jetzt an leistete die soziale Gruppenarbeit nicht nur Schutzaufsicht (eine im alten JWG vorgesehene Betreuungsform für gefährdete Jugendliche), sondern gleichfalls auch ‚normale‘ Jugendgruppen-

92 Das Modell des HJB bestand aus drei Säulen: der Jugendbehörde, dem Mitgliederverein „Hansischer Jugendbund“ und dem Verein „Jugendhilfe e.V.“, der durch die Eltern gegründet wurde. Alle drei Säulen waren eng miteinander verbunden – auch durch Personalunion (vgl. Krüger 1995a, S. 16).

arbeit, wie auch andere Vereine im Bereich freier und privater Träger“ (a.a.O., S. 32f.). Dies ermöglichte die dauerhafte soziale Durchmischung der verschiedenen Gruppen.⁹³

Der HJB hatte nach einigen Umzügen ein eigenes Jugendhaus in der Herrenweide auf St. Pauli, das den Hamburger „Häusern der Jugend“ ähnelte (vgl. Krüger 1995a, S. 17). Im Mittelpunkt des pädagogischen Konzeptes des HJB stand die „helfende Beziehung“⁹⁴ – sowohl in der Arbeit der festen Gruppen als auch in den regelmäßig stattfindenden offenen Angeboten. Bezugs- und Ausgangspunkt der Arbeit waren dabei immer die Jugendthemen. Freizeitbedürfnisse wurden ernst genommen und es fand ein aktives Kulturleben im Haus statt. Zudem gab es intensive Elterngruppenarbeit zu den sie betreffenden Themen und Anliegen.

Organisiert war der HJB auf Grundlage demokratischer Mitbestimmungsstrukturen, sowohl formal als auch im Alltag. Einmal im Monat tagte ein Parlament, eine Hausöffentlichkeit wurde zudem durch die Kinderzeitung „Für Dich“ und die Jugendzeitung „Die Kogge“ hergestellt, die Satzung war geltendes Recht im Haus und gravierende Regelverstöße wurden vor dem Gruppengericht verhandelt. Für eine Demokratisierung der Alltagspraxis sorgte jedoch wohl vor allem, dass der Gruppenleiter aus den Reihen der jugendlichen Gruppenmitglieder gewählt wurde und die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen lediglich die Rolle von Gruppenberatern einnahmen (vgl. a.a.O., S. 18ff.).

Die Satzung hatte im ersten Teil starke Anklänge an die bürgerliche Jugendbewegung und ihr Ansinnen eines „autonomen Jugendreichs“:

- „1. Wir, der Hansische Jugendbund, wollen junge Menschen aus allen Bevölkerungskreisen zu einer echten Jugendgemeinschaft zusammenfassen, die nicht parteipolitisch oder religiös gebunden ist.
2. Wir wollen uns gegenseitig achten und verstehen lernen und uns durch den Geist wahrer Gemeinschaft in Selbsterziehung auf unsere Lebensaufgabe vorbereiten. Dazu gehört insbesondere, daß wir einander in Lebensschwierigkeiten zur Seite stehen und mithelfen, diese zu über-

93 Mitglied konnten die Jugendlichen nach einer dreimonatigen Probezeit werden. Hatten sie diese bestanden, machte sie die Unterschrift unter die Satzung zum mit Mitgliederabzeichen (Anstecknadel mit Koggen-Emblem) und Mitgliedsausweis ausgestatteten Mitglied (vgl. Krüger 1995b, S. 33).

94 Die Beziehungsarbeit des HJB sollte die Jugendlichen stützen und stärken in Bezug auf negative Einflüsse durch das Elternhaus und unterstützen bei der Loslösung von ihm. Kooperativ und nicht hierarchisch, aber dennoch Grenzen setzend, gestaltete sich das Verhältnis von Mitarbeitern und Mitgliedern.

winden.“ (Satzung des Hansischen Jugendbundes, zit. nach Gasterstaedt 1995, S. 39)

In den folgenden Punkten wird diese Perspektive jedoch eine vergesellschaftete, bevor sich in Punkt fünf auf die Grundsätze des Bonner Grundgesetzes berufen wird:

„3. Durch Fahrten und Sommerlager wollen wir unsere Heimat kennenlernen und in Interessengemeinschaften, durch Vorträge und Besichtigungen unseren Gesichtskreis erweitern und unsere Fähigkeiten ausbilden. Unsere Gruppenabende, Tanzabende und Offenen Abende dienen guter Geselligkeit.

4. Wir setzen uns ein für eine internationale Zusammenarbeit der Jugend aller Länder zur Verständigung der Völker und Erhaltung des Weltfriedens.“ (ebd.)

Auf Grundlage einer geheimen Wahl wurde im Januar 1952 erstmals ein Jugendlicher zum Zweiten Vorsitzenden gewählt (die Erste Vorsitzende war weiterhin die Gründerin Sülau). Den Beisitz hatte der damalige Jugendamtsleiter. Im Jahr 1954 bestand der gesamte Vorstand aus Jugendlichen. Alle Mitglieder hatten eine Stimme im Parlament. Auch für die Sozialpädagoginnen und Sozialpädagogen war dies der Ort, an dem sie Einfluss auf die Jugendlichen ausüben konnten, wenn sie überzeugend sprachen (vgl. a.a.O., S. 38ff.). Gefördert wurde durch diese demokratische Struktur eine Verbalkultur mit „Ernstcharakter“:

„Die diesen Inhalten innewohnende ‚Verbalkultur‘ zeitigte darüber hinaus pädagogische Wirkungen: Das An- und Aussprechen von Problemen, die Versuche ihrer vorwiegend verbalen Lösung wurde im HJB insgesamt gefordert und unterstützt. Auf diesem Wege lernten die Kinder und Jugendlichen, sich in Problemen und Konflikten verbal mitzuteilen.“ (a.a.O., S. 22)

Die Öffentlichkeitsarbeit des HJB richtete sich jedoch nicht nur nach innen, sondern die Sozialpädagogen arbeiteten eng mit anderen sozialen Einrichtungen des Stadtteils sowie auch mit Jugendrichtern und dem Psychologischen Institut der Universität zusammen (vgl. a.a.O., S. 23f.).

Der HJB brach 1967 zusammen, als die Gründerin Sülau und ihre enge Mitarbeiterin Christel Gasterstaedt die Einrichtung verließen und das Haus in der Herrenweide durch die Stadt verkauft wurde. Im Folgenden wurde die soziale Gruppenarbeit in Hamburg auf eine andere konzeptionelle

nelle Grundlage gestellt und unter dem Stichwort Dezentralisierung als bezirkliche Gruppenarbeit ausgebaut. In den Bezirken hätte das Konzept des HJB stadtteilorientiert umgesetzt und auf ganz Hamburg ausgeweitet werden können. Stattdessen kam es jedoch zu einer Spezialisierung, die die vorherige pädagogische Gruppenarbeit durch eine soziale Behandlung in therapeutischer Form ablöste, bei der der Fokus nun nur noch auf den Kindern und Jugendlichen mit expliziten Problemen lag. Bezeichnenderweise wurden die von Lisel Werninger geleiteten dezentralen Gruppen nun als „sozialtherapeutische Gruppenarbeit“ gefasst (vgl. a.a.O., S. 53). Die Aufhebung der Trennung der Jugendfürsorge und Jugendpflege wurde damit wieder revidiert und die Soziale Gruppenarbeit der Jugendfürsorge zugeordnet. Die Jugendpflege hatte im Weiteren keinen Einfluss mehr⁹⁵. In der aktuellen Rechtsgrundlage dominiert ein Verständnis von sozialer Gruppenarbeit als Wiederherstellung und Heilung bei individualisierten Problemen: „Die Teilnahme an sozialer Gruppenarbeit soll älteren Kindern und Jugendlichen bei der Überwindung von Entwicklungsschwierigkeiten und Verhaltensproblemen helfen. Soziale Gruppenarbeit soll auf der Grundlage eines gruppenpädagogischen Konzepts die Entwicklung älterer Kinder und Jugendlicher durch soziales Lernen in der Gruppe fördern.“ (§ 29 SGB VIII)

Eine in Praxis realisierte Einheit der Jugendhilfe zeigte sich im HJB in Form sozialer Gruppenarbeit, die letztlich aber deutlich mehr war als „nur“ Gruppenarbeit in einer Einrichtung, nämlich milieuorientierte Stadtteilarbeit. In dieser Praxis konnte die einzelfallorientierte Fürsorge ein Stück weit überwunden und die „verhängnisvolle Trennung von Jugendpflege und Jugendfürsorge, die [...] einem ganzheitlichen Erziehungsgedanken widerspricht“ (Goll 1995, S. 121), aufgehoben werden, weil es um die Bildung einer solidarischen Gruppe ging, die eine Beziehung herausforderte und die Teilnahme und Teilhabe potentiell aller Jugendlichen erwirkte, deren grundsätzliche Themen und Herausforderungen gemeinsam bearbeitet werden konnten. Die (Demokratie-)Bildungsorientierung von Jugendarbeit spielte dabei eine gewichtige Rolle. Auf der gegenwärtig bestehenden Gesetzesgrundlage könnte hieran erweitert angeknüpft werden (vgl. a.a.O., S. 128).

95 Dies ist bis heute hin so geblieben: Mit dem KJHG (1990/1991) wurde die Soziale Gruppenarbeit als eine Form der ambulanten Erziehungshilfen rechtlich fest verankert.

3.2 *Der Aufschwung der Bildungsorientierung und die Debatten um den Standort der Jugendhilfe*

In ihrer Auseinandersetzung mit den restaurativen 1950er Jahren in der BRD kommen Marita Schölzel-Klamp und Thomas Köhler-Saretzki zu der folgenden Einschätzung: Verbunden mit dem Wunsch nach „geordneten Verhältnissen“ und „Normalität“, der einherging mit einer „Tendenz zur Entpolitisierung, die die Konfrontation mit der Verantwortung für einen weltweiten Krieg und dessen katastrophalen Folgen tunlichst vermeiden wollte“, führte „[d]er Weg der westdeutschen Nachkriegsgesellschaft [...] in die Privatheit“ (Schölzel-Klamp/Köhler-Saretzki 2010, S.17). Die Restauration stand für die Wiederkehr der alten Eliten und die Wiederaufrüstung, auf die die westlichen Alliierten im beginnenden Kalten Krieg gegen die Sowjetunion orientierten. Während die Vorgängerinstitution des Verteidigungsministeriums, das „Amt Blank“, im Jahr 1950 und ein Jahr später der Bundesgrenzschutz gegründet wurden, formierte sich breiter Widerstand in der Bevölkerung gegen die Remilitarisierung. Die FDJ spielte dabei eine tragende Rolle und kann bezüglich der Friedensforderungen als ein Vorläufer der 1968er-Bewegung angesehen werden.

Es waren vor allem drei Aspekte, die nach 1945 und in der Zeit der Restauration Bewegung in die gesamte Jugendhilfe bringen sollten. Für die Jugendpflege/Jugendarbeit gilt, dass ihre Entwicklung auf der Grundlage des weitgehenden Konsenses des politischen Grundkonzeptes der Jugendarbeit nach 1945, „die neue demokratische Staats- und Gesellschaftsverfassung der jungen Generation nahezubringen, diese in deren Normen und Realitäten zu integrieren“ (Giesecke 1980, S. 94), hinterfragt und ausgehend von den Universitäten einer reformerischen bis radikalen Kritik unterworfen wurde. Es wurde festgestellt, dass die BRD nicht so demokratisch, frei und friedliebend war, wie allgemein vertreten, und dass die Entnazifizierung zu allergrößten Teilen nicht stattgefunden hatte, was etwa in den Schulen, den Universitäten, der Juristerei und in den Heimen offenkundig war. Die Jugend lernte in der Zeit, dass sich die Ausbildung vorrangig an den Interessen der Wirtschaft orientierte, die Interventionen der NATO und der USA die Ausbeutung und Verelendung sicherten und der gesellschaftliche Status quo auch mithilfe militärischer Gewalt erhalten werden sollten, wie die Bereitschaft zur Verabschiedung der Notstandsgesetze offenbarte (vgl. a.a.O., S. 114f.). Und nicht zuletzt deckte sie die sowohl verdrängte Vergangenheit des deutschen Faschismus sowie seine personellen Verstrickungen und Kontinuitäten auf und diskutierte intensiv ihre Ursachen und Kon-

sequenzen. Die Studentenbewegung hatte das Anliegen, die unvollendete Befreiung von 1945 aufzugreifen und weiter ins Werk zu setzen.

Zweitens wurden die Erziehungsheime zu einem Kristallisationspunkt des Protests, da mit der Politisierung der Studierenden, Erzieher, Sozialpädagogen und Sozialarbeiter auch das Klassenbewusstsein und die Perspektive einer klassenlosen Gesellschaft aufkamen. Von der – nicht zuletzt durch Ulrike Meinhof aufgedeckten – repressiven Heimerziehung der Nachkriegszeit waren bis weit in die 1960er Jahre hinein mehrheitlich Kinder und Jugendliche aus der Arbeiterklasse, der sogenannten Unterschicht, betroffen. Die Heimerziehung erschien wie ein Brennglas der Klassengesellschaft. Dies warf Fragen auf: Wieso war das so und welche Funktion hatte die Heimerziehung für die dort untergebrachten Kinder und Jugendliche? Mit der Heimkampagne, die darauf gerichtet war, die sogenannten Heimzöglinge aus den Großheimen zu befreien, nahmen die öffentlichkeitswirksamen Auseinandersetzungen um die Jugendhilfe ihren Anfang. Diesen neuen Ansprüchen und Anliegen wurden die freien Träger, die Jugendverbände und freien Wohlfahrtsverbände, in ihrer Konstitution nicht gerecht.

Ein dritter Aspekt ist der gesamtgesellschaftliche Aufschwung einer Bildungsorientierung in den pädagogischen Arbeitsfeldern. Die Reformbewegungen der 1960er Jahre spitzten mit ihrer Kritik und ihren Aktivitäten die Frage zu, ob (Jugend-)Hilfe nur Fürsorge oder nicht auch Bildung mit einer eigenständigen Berechtigung (innerhalb der Jugendhilfe) sein sollte. Der nach den Erfahrungen des Faschismus von progressiven Kräften vorangetriebene Anspruch gesellschaftlicher Demokratisierung machte mehr Bildung und erweiterte Bildungszugänge erforderlich. Und auch von Seiten der Regierenden wurde Bildung und Qualifizierung immer gefragter, erforderten doch die entwickelten Produktionsanforderungen eine höherqualifizierte Ausbildung. Der ausgerufenen „Bildungsnotstand“ als Reaktion auf den „Sputnik-Schock“ – infolge des Starts des ersten Erdsatelliten Sputnik 1 im Oktober 1957 durch die Sowjetunion – tat sein Übriges, ein Hauptaugenmerk auf die Bildung zu legen. Georg Picht verknüpfte seine Ausführungen über die drohende deutsche „Bildungskatastrophe“ 1964 mit einer Kritik an der ungerechten Verteilung von Bildungschancen, die die Jugendlichen im bestehenden Bildungssystem zu früh festgelegten sozialen Positionen zuordnet, wodurch qualifizierte Nachwuchskräfte verloren gingen. Drastisch beschreibt er:

„Bildungsnotstand heißt wirtschaftlicher Notstand. Der bisherige wirtschaftliche Aufschwung wird ein rasches Ende nehmen, wenn uns die qualifizierten Nachwuchskräfte fehlen, ohne die im technischen Zeitalter kein Produktionssystem etwas leisten kann. Wenn das Bildungswesen versagt, ist die ganze Gesellschaft in ihrem Bestand bedroht.“ (Picht 1964, S. 17)

Ihm folgte, jedoch positiv und ohne Verweis auf einen Notstandgedanken begründet, Ralf Dahrendorf 1965 mit seinem Plädoyer „Bildung ist Bürgerrecht“. Er stritt für Bildung als ein soziales Grundrecht, das den Bürger am Gemeinwesen partizipieren lasse und Teilhabe in einem freien und modernen Land ermögliche. Es ging ihm um „mehr Bildung für mehr Menschen“ (Dahrendorf 1965, S. 28). Im Mittelpunkt einer „Gesellschaftspolitik der Liberalität“ (vgl. seine Rede vor dem Parteitag der FDP in Freiburg 1968) stünde nicht mehr Sicherheit, sondern Offenheit und Beweglichkeit.

Diesem sozialliberalen, bürgerlichen Interesse stand das Interesse derjenigen gegenüber, die das Bildungswesen grundlegend daraufhin hinterfragten, ob es den Ausweg aus der Klassenlage und damit der sozialen und materiellen Ungleichheit der Jugendlichen aus der Unter- bzw. Arbeiterschicht, die nach wie vor die größte Zielgruppe der Jugendhilfe waren, leisten und Demokratisierung voranbringen könne.

Reinhart Wolff fasst die Dialektik der gesellschaftlichen Entwicklung auf dem Vierten Deutschen Jugendhilfetag wie folgt zusammen: „Das bundesrepublikanische Ausbildungssystem ist in Widerspruch geraten zur Entwicklung des Produktionsprozesses selbst“ (Wolff 1970, in: Hornstein 1970, S. 75). Und weiter:

„Der Zusammenhang ist einfach genug: Ohne bessere Arbeiter, die länger und besser ausgebildet sind, als dies bislang üblich war, wird der westdeutsche Kapitalismus langfristig nicht konkurrieren können. Darum nicht nur Reformen der dreigliedrigen Klassenschule und der Universitäten, sondern darum auch Vorschuleinrichtung. Das ist die Seite des technischen Interesses. Den Erfordernissen ‚der stets in Umwälzung und Fortschritt befindlichen technischen Basis‘ zu entsprechen, steht jedoch im Widerspruch zu den politischen Herrschaftsinteressen der besitzenden Klasse. Mehr Bildung ist gefährlich.“ (ebd.)

Tatsächlich: Bildung und Demokratisierung waren Voraussetzungen, um eine Veränderung des gesellschaftlichen Status quo herbeiführen zu können. Dies bedeutete aber auch ein Ringen darum, was Bildung und Demo-

kratie bedeuteten und bedeuten sollen. In diesem Kontext wurden mit der Novelle des RJWG von 1953 die Bundesjugendpläne zur Förderung politischer und kultureller Kinder- und Jugendarbeit eingeführt. Der erste Bundesjugendplan von 1950 förderte vor allem Maßnahmen zur Behebung der Jugendarbeitslosigkeit und -wohnungsnot. Nachdem das offensichtliche Massenelend der Nachkriegszeit überwunden war, fokussierten die Bundesjugendpläne verstärkt die Förderung der staatsbürgerlichen Erziehungsarbeit (vgl. Jordan/Sengling 1988, S. 61) und wurden schnell mit den Wiederaufrüstungsbestrebungen der Adenauer-Regierung verbunden. Die Programmatik der Bundesjugendpläne zu der Zeit entsprach der Restauration der 1950er Jahre und ist charakterisiert durch Entpolitisierung, das revitalisierte Nationalgefühl und die Wiederaufrüstung. So sollte die Jugendarbeit der Verbände und die behördliche Jugendpflege ausgebaut werden mit dem Ziel der „Förderung der staatsbürgerlichen Erziehungsarbeit in der deutschen Jugend zur Verwurzelung in einer geistigen, sittlichen und sozialen Ordnung“ (Kress 1997, S. 98f.), wozu auch „die psychologische Vorbereitung der Jugendlichen auf die Wiederaufrüstung und die allgemeine Wehrpflicht“ (a.a.O., S. 99) gehörte. Aufschlussreich ist an dieser Stelle der Umgang mit der FDJ, die eine wichtige Rolle in der „Ohne-mich-Bewegung“ der 1950er Jahre spielte. Ihren Mitgliedern war bewusst, dass sie im Falle eines Krieges das „Kanonenfutter“ stellen sollten. Neben Vorträgen, Demonstrationen sowie auch dem Zugießen von NATO-Sprenglöchern an Brücken beteiligten sie sich an der Organisation einer Volksbefragung zur Wiederbewaffnung im Jahr 1951. Trotz des Verbots der Durchführung dieser Befragung durch den CDU-Innenminister Robert Lehr (vormals DNVP) wurde der Bevölkerung folgende Frage gestellt: „Sind sie gegen die Remilitarisierung und für den Abschluß eines Friedensvertrages mit Deutschland im Jahre 1951?“. Neun Millionen Gegner der Remilitarisierung unterschrieben, obwohl sich die Spitzen von SPD und DGB von der Volksbefragung distanzieren. In diesem Zuge wurde die FDJ am 26. Juni 1951 verboten. Sich davon nicht entmutigen lassend, organisierten verschiedene Jugendorganisationen, darunter auch Anhänger der FDJ, am 11. Mai 1952 eine Jugendkarawane für den Frieden, die verboten und gewaltvoll aufgelöst wurde. Dies forderte den ersten politischen Toten der jungen Bundesrepublik – das ehemalige FDJ-Mitglied Philipp Müller, der 21-jährig von der Polizei erschossen wurde (vgl. Henkes 2022).

Wie die Remilitarisierungsbestrebungen mit dem Bundesjugendplan verbunden wurden, verrät ein Arbeitspapier des Bundesinnenministeriums von 1953, in dem formuliert wird:

„Die äußere Verteidigungsbereitschaft der deutschen Jugend ist nicht zu denken ohne ihre innere moralische und politische Festigung. Die beste Waffe des künftigen jungen deutschen Soldaten wird in seiner Charakterfestigkeit und in seiner Überzeugung bestehen, daß er bereitsteht, für die Verteidigung einer freien Welt. Es ist eine der wichtigsten Aufgaben des Bundesjugendplanes die junge Generation zu dieser Überzeugung hinzuführen.“ (Archiv AW, zit. nach Jordan/Sengling 1988, S. 61)

Der SDS erklärte auf seiner Konferenz im Oktober 1955 den Kampf gegen die Wiederbewaffnung zur „Voraussetzung aller sozialistischen Politik“ und fasste einen Beschluss, der die SDS-Mitglieder dazu aufrief, den Wehrdienst nur dann zu leisten, wenn sie sich aus Gewissensgründen dazu verpflichtet fühlten (vgl. Fichter 1988, S. 234). Der Beschluss erschien im SDS-Bundesorgan „Standpunkt“ und führte 1956 zu einer Zuschussperre durch den CDU-Bundesinnenminister. Da der Beschluss zum Ungehorsam gegen ein etwaiges Gesetz aufriefe, habe das Bundesinnenministerium von den ursprünglich bewilligten 11.000 DM (über den Bundesjugendplan) die noch nicht ausbezahlten 5.500 DM gesperrt (vgl. ebd.). Dies zeigt die wachsenden innenpolitischen Spannungen.

Abgesehen von einzelnen Persönlichkeiten, wie etwa dem Generalstaatsanwalt Fritz Bauer, der maßgeblich zum Zustandekommen der Frankfurter Auschwitzprozesse (1963-1981) beitrug, kam es in der BRD – unterlegt durch repressive Maßnahmen wie das KPD-Verbot im Jahr 1956 – erst durch die Studentenbewegung ab 1967 zu einer breiteren gesellschaftlichen Auseinandersetzung mit den Ursachen des Faschismus, der unzureichenden Entnazifizierung und den Grenzen des bürgerlich-demokratischen Systems.

Die Konflikte um die Notstandsgesetze führten zu einer Polarisierung zwischen Staat und (Zivil-)Gesellschaft, und ihre Verabschiedung stellte die demokratischen Errungenschaften und die Glaubwürdigkeit des Demokratie-Postulats der Regierung der Großen Koalition massiv in Frage. Die neuen und öffentlich vertretenen Anforderungen an das Bildungswesen und eine Liberalisierung der Gesellschaft insgesamt führten 1969 auch zu einer neuen Bundesregierung, der sozialliberalen Koalition unter Willy Brandt und Walter Scheel, weitergeführt 1974 unter Helmut Schmidt und Hans-Dietrich Genscher, die auf der parlamentarischen Ebene mit den Reformbestrebungen herausgefordert wurde und, sich als Reformregierung verstehend, auch ihrer annehmen wollten. Brandts Aussagen in der Regierungserklärung vom 28. Oktober 1969 „Wir wollen mehr Demokratie wa-

gen“ sowie „Wir stehen nicht am Ende unserer Demokratie, wir fangen erst richtig an“ sollten zum Programm werden. In der Regierungserklärung war unter anderem auch die Chancengleichheit im Bildungswesen gefasst.⁹⁶ Im Jahr 1970 legte der Deutsche Bildungsrat, der 1965 von Bund und Ländern als Kommission für Bildungsplanung gegründet worden war, einen „Strukturplan für das deutsche Bildungswesen“ vor, den Vorgänger des Bildungsgesamtplanes von 1973 (vgl. Deutscher Bildungsrat 1970). Darin wurde etwa die Einrichtung von integrierten Gesamtschulen (in SPD-regierten Ländern) vorgesehen, als die am besten geeignete Schulform, um soziale Schranken abzubauen und allen die gleichen Bildungschancen einzuräumen, sowie der Ausbau des Elementarbereichs als familienergänzende Erziehung ab dem dritten Lebensjahr gefordert. Drei Jahre später veröffentlichte der Bildungsrat seine Empfehlungen „Zur pädagogischen Förderung behinderter und von Behinderung bedrohter Kinder und Jugendlicher“ (1973). Darin wird die weitestmöglich gemeinsame Unterrichtung von Behinderten und Nichtbehinderten gefordert, und da, wo dies nicht sinnvoll erscheint, der Ausbau sozialer Kontakte mit Nichtbehinderten (vgl. Deutscher Bildungsrat 1973, S. 15f.). Dies steht gegen die „Empfehlung zur Ordnung des Sonderschulwesens“ der KMK von 1972, die den Ausbau eines differenzierten Sonderschulwesens unterstützte und darin die Verwirklichung des Rechts auf Bildung behinderter Kinder sah (vgl. KMK 1972).

Ein weiteres größeres Reformvorhaben unter der sozialliberalen Regierung bezog sich auf das Jugendhilfegesetz. Rechtliche Grundlage der Jugendhilfe war nach 1945 zunächst weiterhin das RJWG. Im Jahr 1953 wurde es in Gesetz für Jugendwohlfahrt bzw. Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) umbenannt, womit erstmalig das Gesetz von 1922 in Kraft trat. Infolge verschiedener Reformentwürfe kam es acht Jahre (1961) später zwar zu einer Novelle, nicht aber zu einem neuen Jugendhilfegesetz.

Der Tenor des novellierten JWG ist, dass „[d]ie öffentliche Jugendhilfe [...] die in der Familie des Kindes begonnene Erziehung unterstützen und ergänzen [soll]“ (§ 3, 1 JWG). Träger der Jugendpflege sowie deren Aufgabe sind nun explizit aufgenommen und genannt (vgl. § 5, 1 u. 4 JWG). Die Aufgaben von Jugendpflege und Jugendfürsorge werden in den Paragraphen 4 und 5 JWG unterschieden und im lokalen Jugendamt, das in jedem Landkreis und jeder kreisfreien Stadt verortet wird, zentral zusammengefasst. Alle Aufgaben der Jugendhilfe sind laut Gesetz im Jugendamt vereint,

96 Die sozialliberale Koalition endete 1982 mit der sogenannten Bonner Wende, der „geistig-moralischen Wende“ und damit einer erneuten Restauration.

womit rechtlich an der Einheit der Jugendhilfe festgehalten wird. Mit § 5 Abs. 3 JWG wurde der Vorrang der freien Träger eingeführt:

„Das Jugendamt hat unter Berücksichtigung der verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung darauf hinzuwirken, daß die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen ausreichend zur Verfügung stehen. Soweit geeignete Einrichtungen und Veranstaltungen der Träger der freien Jugendhilfe vorhanden sind, erweitert oder geschaffen werden, ist von eigenen Einrichtungen und Veranstaltungen des Jugendamts abzusehen. Wenn Personensorgeberechtigte unter Berufung auf ihre Rechte nach § 3 die vorhandenen Träger der freien Jugendhilfe nicht in Anspruch nehmen wollen, hat das Jugendamt dafür zu sorgen, daß die insoweit erforderlichen Einrichtungen geschaffen werden.“

Hier wurde der Debatte um das Verhältnis von öffentlichem und freiem Träger insofern Rechnung getragen, als die Existenz und Legitimation der freien Träger auf Grundlage eines Bundesgesetzes mit dem Vorrangprinzip gesichert werden.

Im Jahr 1973 legte der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit einen von einer Kommission erarbeiteten Diskussionsentwurf (BM-JFG 1973) vor. Außerdem verabschiedete das Kabinett im November 1973 den Entwurf eines „Gesetzes zur Neuregelung der elterlichen Sorge“, das die bisherige Regelung der elterlichen Gewalt des Vaters zugunsten eines partnerschaftlichen Prinzips verändern sowie Mitwirkungsrechte und den Schutz des Kindes einführen sollte. Der Entwurf wurde jedoch in der 1976 ablaufenden Legislaturperiode nicht mehr vom Bundestag beschlossen.⁹⁷

Für die finanzielle Planung der verschiedenen Reformvorhaben schien der wirtschaftliche Aufschwung Ende der 1960er Jahre Sicherheit zu geben – so reichte die Planung des Bildungsgesamtplanes bis 1985. Die Weltwirtschaftskrise („Ölkrise“) 1973 brachte jedoch die Konferenz der Länderfinanzminister im Mai 1974 zu der Feststellung, dass die Finanzierung der Ziele des Bildungsgesamtplanes bis 1985 im Rahmen der „allgemein für tragbar gehaltenen Steuerlastquote“ nicht mehr möglich seien. So wurden kurzerhand alle kostenträchtigen Reformvorhaben gestrichen oder zurückgestellt, zudem löste sich der Deutsche Bildungsrat 1975 auf. Dies hatte

97 Eine Neuregelung des Elternrechts, die in ihren Grundzügen dem Entwurf von 1973 entsprach, fand erst 1979 statt und trat 1980 in Kraft.

weitreichende inhaltliche Konsequenzen, auch für die Einheit der Jugendhilfe. Aber der Reihe nach...

3.2.1 Das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967

Mit der Auseinandersetzung um die Bildungsreform und der Erfahrung der Möglichkeit der staatlichen inhaltlichen Einflussnahme durch die Jugendpflege (wie in Sachen Wiederaufrüstung), lebte auch der Kompetenzstreit zwischen Bund und Ländern wieder auf. Mittlerweile im Grundgesetz gefasst galt weiterhin: Während die Regelung der Fürsorge Sache des Bundes ist (vgl. GG Art. 74 Ziff. 7), gehören Bildungsangelegenheiten in die Kulturhoheit der Länder.

Unter Bezugnahme auf diese rechtliche Festlegung reichten unter anderen die Landesregierung Hessens und der Senat der Freien und Hansestadt Hamburg eine Normenkontrollklage gegen die Novellierung des JWG von 1961 beim Bundesverfassungsgericht ein, die sich gegen die damit vorgenommene rechtliche Verankerung sowohl der Einheit der Jugendhilfe als auch des Vorrangprinzips der freien Träger richtete. Verfassungsrechtlich umstritten war schon während des Gesetzgebungsverfahrens insbesondere das Verhältnis von öffentlicher und freier Jugendhilfe, weshalb nach Inkrafttreten des Gesetzes insgesamt zehn Verfahren angestrengt worden waren (vgl. BVerfG 1967, A. II.).⁹⁸

Hessen und Hamburg als zu der Zeit SPD-regierte Länder klagten mit dem Ziel, die Jugendpflege als außerschulisches Bildungs- und Erziehungsangebot in die Hoheit der Länder zu bringen und die auf Bundesebene im JWG gefasste Einheit der Jugendhilfe aufzukündigen. Ihre Begründung wird im Urteil folgendermaßen zusammengefasst:

„a) Das Gesetz regle neben der Jugendfürsorge, die sich der gefährdeten oder schon gestrauchelten Jugend annehme, auch die Jugendpflege, deren Aufgabe es sei, allgemein das körperliche, geistige und sittliche Wohl der Jugend zu fördern, ohne daß eine akute Gefährdung vorliegen müsse. Für die Jugendpflege aber fehle dem Bund die Gesetzgebungskompetenz. Der Begriff ‚öffentliche Fürsorge‘ in Art. 74 Nr. 7 GG umfasse nicht die Jugendpflege. Die Zuständigkeitsverteilung zwischen Bundes- und Lan-

98 Der Senat der Freien Hansestadt Bremen schloss sich in Teilen an und die Städte Dortmund, Darmstadt, Frankfurt/Main und Herne traten bezüglich des Bundessozialhilfegesetzes von 1962 als Beschwerdeführer auf.

desgesetzgebung sei insoweit anders als zur Zeit des Erlasses des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes. Das Grundgesetz habe entsprechend seiner allgemeinen Tendenz auch hier die Kompetenz des Bundesgesetzgebers gegenüber der sich aus der Weimarer Verfassung ergebenden Kompetenz des Reichsgesetzgebers eingeschränkt.

Wenn man Art. 74 Nr. 7 GG dahin auslege, daß diese Vorschrift den Bereich der Jugendwohlfahrt in dem durch das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz geregelten Umfang decke, sei dem Bundesgesetzgeber jedenfalls die Einbeziehung neuer Aufgaben verwehrt, soweit sie nicht unter den Fürsorgebegriff fielen. Solche neuen, vom Reichsjugendwohlfahrtsgesetz noch nicht erfaßten Aufgaben der reinen Jugendpflege seien in § 5 Abs. 1 Nr. 6 (Freizeithilfen, politische Bildung und internationale Begegnung) sowie in § 5 Abs. 2 (Förderung der Jugendverbände bei solcher Tätigkeit, bei der Ausbildung ihrer Mitarbeiter und bei der Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen) genannt. In beiden Fällen handle es sich um allgemeine Aufgaben der Jugendförderung, die nichts mit ‚Fürsorge‘ zu tun hätten. Für die Regelung dieser Materie, die weit in den kulturellen Bereich hineinreiche, seien allein die Länder zuständig.“ (BVerfG 1967, Begründung der Antragsteller, III.)

Eine weitere Normenkontrollklage richtete sich gegen den Vorrang der freien Träger und deren finanzielle Absicherung:

„b) Die Vorschriften der §§ 5 Abs. 1 und Abs. 3 Satz 2, 7 und 8 Abs. 3 JWVG, die zugunsten der freien Verbände einen Vorrang begründeten und ihn finanziell absicherten, enthielten gegenüber dem bisherigen Recht drei grundsätzliche Änderungen: Die freien Verbände wirkten jetzt nicht mehr außerhalb, sondern innerhalb des Regelungsbereiches des Gesetzes. Die Selbstverwaltungskörperschaften würden aus eigenen Pflichtaufgaben der Jugend gegenüber ausgeschaltet und müßten dafür die Verbände finanzieren, die solche Aufgaben wahrnahmen. Schließlich sei das Verhältnis zwischen den Trägern der öffentlichen Jugendhilfe und den freien Verbänden nicht mehr ein Verhältnis von brüderlichen Partnern, vielmehr erscheine die eigene Tätigkeit der Gemeinden in gänzlicher Verkennung der Aufgabe der im örtlichen Bereich angesiedelten Jugendhilfe als ein Übel, welches möglichst zugunsten der höherrangigen Tätigkeit der Verbände beseitigt werden solle. [...]

aa) Eine Gesetzgebungszuständigkeit des Bundes hierfür sei nicht gegeben. Unter "öffentlicher Fürsorge" im Sinne von Art. 74 Nr. 7 GG sei nur die behördliche Fürsorge durch staatliche oder kommunale Träger

zu verstehen. Der Bundesgesetzgeber sei deshalb darauf beschränkt, Vorschriften über die Jugendhilfe durch Staat und Kommunen zu erlassen. Dazu gehörten jedoch nicht die Regelung eines Rangverhältnisses zwischen öffentlicher und freier Jugendhilfe und die Zuweisung gewisser Rechtspositionen an private Organisationen. Dies sei keine öffentliche Fürsorge mehr, sondern Kulturpolitik.

Außerdem gehöre zum Begriff der ‚Fürsorge‘ auch bei weitester Auslegung der ‚Hilfsbedürftige‘ als deren Objekt. Diesen Raum habe der Bundesgesetzgeber verlassen, indem er Unterstützungspflichten zugunsten der Träger der freien Jugendhilfe statuiert habe. [...]“ (ebd.)

Die Normenkontrollklagen bezüglich der Einheit der Jugendhilfe und des Vorrangprinzips der freien Träger wurden mit dem Urteil vom 18. Juli 1967 vom Bundesverfassungsgericht (jeweils knapp mit 4:3 Stimmen) abgewiesen. In der Urteilschrift kommt unter „Gründen“ zunächst die Bundesregierung zu Wort, die in Bezug auf die Einheit der Jugendhilfe wie folgt argumentiert:

„Auch die Jugendpflege falle unter den Begriff der öffentlichen Fürsorge, wie er in Art. 74 Nr. 7 GG verwendet werde. Jugendfürsorge und Jugendpflege bedürften einer einheitlichen Regelung. Der Jugendliche brauche – anders als der Erwachsene – immer ‚Hilfe‘, da er immer in einer gewissen Gefahr sei abzuleiten. Eine scharfe Grenze zwischen repressiver Jugendfürsorge und präventiver Jugendpflege gebe es nicht.“ (BVerfG 1967, Gründe, A. IV.)

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts selbst wurde sodann auf folgender Linie gefasst:

„I. Das Jugendwohlfahrtsgesetz und das Bundessozialhilfegesetz gehen – wie ihre Vorläufer, das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922 und die Verordnung über die Fürsorgepflicht von 1924 – davon aus, daß die Jugendhilfe und die Sozialhilfe zwar eine Aufgabe des Staates ist, daß aber der Staat diese Hilfe weder organisatorisch noch finanziell in ausreichendem Maße allein leisten kann. Es bedarf dazu vielmehr der gemeinsamen Bemühung von Staat und freien Jugend- und Wohlfahrtsorganisationen. Diese hergebrachte und durch Jahrzehnte bewährte Zusammenarbeit von Staat und freien Verbänden soll durch die Vorschriften gefördert und gefestigt werden.“ (BVerfG 1967, Urteilsbegründung 1967, C. I.)

Jugendförderung schein(e) zwar nicht in erster Linie Maßnahme der Fürsorge zu sein,

„[v]ergegenwärtigt man sich aber die mannigfachen Anpassungsschwierigkeiten, die manche Jugendliche bei der Einordnung in die Gesellschaft haben, ohne daß man sie deshalb bereits als gefährdet bezeichnen kann, so erkennt man, daß unter Umständen eine Zusammenführung mit anderen jungen Menschen im lokalen Bereich eines Hauses der Jugend oder auf regionaler oder internationaler Ebene in einem Jugendlager oder auf Jugendreisen diese Anpassungsschwierigkeiten überwinden hilft, dadurch eine spätere Gefährdung des Jugendlichen ausschließt und künftige Fürsorgemaßnahmen überflüssig macht. Dasselbe gilt für Veranstaltungen zur politischen Bildung, die der Jugend im besonderen klarmachen sollen, daß der Einzelne sich in der Demokratie nicht von der Gesellschaft absondern kann, sondern sie und ihre politische Form aktiv mitgestalten muß. Jugendfürsorge und Jugendpflege sind in der praktischen Jugendarbeit so eng miteinander verzahnt, daß die Jugendpflege schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs mit unter den Begriff ‚öffentliche Fürsorge‘ in Art. 74 Nr. 7 GG fallen muß.“ (ebd., Urteilsbegründung 1967, C. III.)

Die pädagogische Kernaussage des Urteils lässt sich wie folgt fassen: Der Jugendliche ist permanent potentiell in Not, er ist gefährdet, weshalb er (vorbeugende) Hilfe bei der Überwindung seiner Anpassungsschwierigkeiten, die durch die Erziehungsunfähigkeit der Eltern oder den negativen Einfluss durch die Gesellschaft entstanden sind, durch die um die Jugendpflege erweiterte Jugendfürsorge benötigt. Damit bleibt die Legitimation von Erziehung und Bildung das potentielle Defizit, das der gesamten Gruppe der Jugendlichen zugeschrieben wird. Es fehlt hier sowohl ein Verständnis von Erziehung und Bildung für alle Kinder und Jugendlichen unabhängig von einer potentiell drohenden „Anpassungsschwierigkeit“ als auch ein positives Ziel derer.

Aufschlussreich ist auch die im Urteil gefasste Begründung des Vorrangprinzips. Von den Klägern wird die Bevorzugung der freien vor der behördlichen Jugendhilfe als Subsidiaritätsprinzip thomistischen Naturrechts, das sich mit der im örtlichen Bereich verwurzelten Jugendhilfe der Gemeinden nicht vertragen, kritisiert (vgl. BVerfG 1967, Urteilsbegründung 1967, A. III. ee). Wenn, dann kann jedoch nur von einem „verkehrten Subsidiaritätsprinzip“ die Rede sein: Nicht die staatliche Unterstützung der kleineren Einheit der freien Träger entsprechend der Subsidiaritätslogik

wird gesichert, sondern argumentiert wird im Urteil (BVerfG 1967, Urteilsbegründung 1967, C. I.), dass der Staat bei der Hilfeleistung selber Hilfe benötige, weshalb die Vereine mitarbeiten müssten. Damit geht einher, dass nicht die inhaltliche Besonderheit der freien Träger (Vereine) unterstützenswert scheint, sondern die (Fürsorge-)Aufgaben des Staates. Die Inhalte (und damit die Bildungsmöglichkeiten) der Vereine geraten somit in den Hintergrund. Ahlheim et al. mahnen darüber hinaus an, dass der Staat die „besondere Wirtschaftlichkeit der freien Verbände“ ausnutzen würde, um die Kosten nicht selber tragen zu müssen. Da das Kapital nicht auf die Arbeitskraft von Fürsorgezöglingen angewiesen sei (vielmehr habe es die Frauen und Gastarbeiter entdeckt), sei kein materieller Schub in der Fürsorge zu erwarten (vgl. Ahlheim et al. 1976, S. 62).

Ursache für die Ablehnung des Einheits- und Vorrangprinzips durch die SPD war ihre inhaltliche Gegnerschaft zu den nach 1945 einflussreich gewordenen, bürgerlich-konservativen freien Trägern (insbesondere den konfessionellen Wohlfahrtsverbänden), die in der Klageschrift zugunsten formaler Argumente unerwähnt bleibt. Ausgeblendet (oder: defensiv beantwortet) wird damit jedoch der Grund, weshalb zum Beispiel Kurt Löwenstein und Clara Zetkin in der Weimarer Republik die im RJWG gefasste Einheit der Jugendhilfe befürworteten: Mit der Einheit der Jugendwohlfahrt hatten die freien sozialistischen Träger (Arbeiterjugend- und Kinderfreundebewegung) mit ihrer Bildungs- und Solidaritätsorientierung ebenfalls rechtlich gesicherten gesellschaftlichen Einfluss in der Jugendwohlfahrt bzw. bessere Bedingungen, diesen zu erkämpfen. Es verhält sich mit dem Einheitsprinzip wie mit der Schulpflicht, die Löwenstein aus Gründen der damit verbundenen Vergesellschaftung der Erziehung befürwortete: „Sozialisten müssen die allgemeine Schulpflicht verlangen, weil sie eine Forderung demokratischen Werdens ist“ (Löwenstein 1928, S. 121, Hervorhebung im Original).

Festzustellen ist, dass die mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil gestärkte Orientierung an den als defizitär erklärten Jugendlichen und die Verkenning der inhaltlichen Besonderheit der freien Träger im Widerspruch zu dem Aufschwung des als allgemein wichtig angesehenen Bildungserfordernisses der 1960er Jahre stand.

Das Land Hessen gab jedoch nicht nach und verabschiedete im Jahr 1974 ein Jugendbildungsförderungsgesetz (JBFG) ergänzend zum JWG, das 1975 in Kraft trat. Da Jugendarbeit und politische Bildung bis dato in dem Sinne freiwillige soziale Leistungen waren, als sie nicht mit einem individuellen Rechtsanspruch verbunden waren, sollte die damit einherge-

hende Planungsunsicherheit und fehlende Professionalisierung mit dieser rechtlichen Verankerung überwunden werden. Ein positives Jugendbild in der Tradition einer kritisch-aufklärenden Pädagogik, die verbunden ist mit Emanzipation, Demokratisierung und Mit- sowie Selbstbestimmung, zeichnet das Gesetz aus. Vorgelegt und begründet wurde es vom Hessischen Jugendring (HJR) und den kommunalen Jugendpflegern. Mit dem JBFG sollten sowohl die Finanzierung und Professionalisierung der verschiedenen Trägergruppen gesichert als auch eine Kopplung mit dem Bildungsurlaubsgesetz (1974) hergestellt werden – mit dem Anspruch, neue, der Bildungsarbeit bisher abgewandte Personen zu erreichen (vgl. Hafener 1999, S. 163ff.). Hafener betont, dass sich darin der „Zeitgeist der Bildungsreform (Chancengleichheit), des Jugendprotestes und einer bildungsoptimistischen Aufbruchsstimmung wider[spiegelt]“ (a.a.O., S. 163). In § 1 JBFG findet die programmatische Ambition besonders Ausdruck:

- „1. Der Inhalt der außerschulischen Jugendbildung richtet sich nach den Bildungsbedürfnissen der Jugendlichen.
2. Zielsetzung der außerschulischen Jugendbildung ist es, die Jugendlichen zu befähigen, ihre persönlichen und sozialen Lebensbedingungen selbst zu erkennen, ihre gesellschaftlichen Interessen durchzusetzen und die Demokratisierung in allen Bereichen zu verwirklichen. Dazu haben die Veranstalter der außerschulischen Jugendbildung die Aufgabe, den Teilnehmern ihrer Veranstaltungen Möglichkeiten zur Emanzipation zu eröffnen und ihnen die Aneignung von Kenntnissen und Fähigkeiten für Arbeitswelt, Freizeit und gesellschaftliche Tätigkeit zu ermöglichen. Die Bildungsangebote richten sich an alle jungen Menschen bis zur Vollendung des fünfundzwanzigsten Lebensjahres.“

In der Erstfassung des Gesetzes (1974) war zudem vorgesehen, dass „über das Landeskuratorium [...] die Mitbestimmung der Träger und nach Vorgaben des Gesetzes bzw. der Rechtsverordnung bei den kommunalen Bildungswerken und sonstigen Trägern die Mitbestimmung der Jugendlichen (so das Demokratiegebot) gesichert werden“ (Hafener 1999, S. 164). „In der Durchsetzungs- und Aufbauphase“, so Hafener, „konnte im ‚Wind Schatten der Bildungsreform‘ ein neues, professionalisiertes Arbeitsfeld etabliert werden. Dies war von einer hartnäckigen Lobbyarbeit getragen und letztlich koalitionspolitisch gewollt wie auch administrativ getragen. Die Durchsetzung und Etablierung waren verbunden mit einer engagierten jugend- und bildungspolitischen Debatte hin zu emanzipatorischen Leitmotiven“ (a.a.O., S. 166).

Wenngleich das Gesetz mit dem Urteil des Bundesverfassungsgerichts von 1967 im Konflikt stand, zeigt diese „autonome Lösung“ Hessens, dass es darin nicht eigentlich um die gesamte Jugendhilfe ging, die sich im Sinne einer Bildungsorientierung verändern sollte. Stattdessen sollte die Jugendarbeit als Jugendbildung rechtlich auf Länderebene legitimiert werden. Das JBFG steht aber auch exemplarisch dafür, dass das Urteil von 1967 in den 1970er und 1980er Jahren im Kontext wachsender sozialer Bewegungen mit starker inhaltlicher Ausrichtung (Studentenbewegung, Friedensbewegung, Ökologiebewegung) nicht einfach hingenommen, sondern offensiv beantwortet wurde. Auch der Zweite Jugendbericht (1968) verrät, dass die Orientierung auf Bildung in der Jugendhilfe trotz des Bundesverfassungsgerichtsurteils (1967) weiter wirkte:

„Nicht nur politische Bildung, sondern Bildung überhaupt, und zwar in der Art einer spezifischen, außerschulischen Jugendbildung, verändert das Feld der Jugendhilfe insofern stark, als mehr und mehr die Mobilisierung intellektueller – und nicht nur gemüthafter – Kräfte als Voraussetzung für ein aktives Engagement der Jugend in der Gesellschaft begriffen wird. Neben den früher überwiegend karitativ-fürsorgerischen Maßnahmen wird ein stark positiver Akzent gesetzt. Aus- und Fortbildung nehmen bei alledem eine Schlüsselfunktion ein.“ (BMFSFJ 1968, S. 14)

Interessant bleibt dabei jedoch, wer die Zielgruppe der außerschulischen Jugendbildungsarbeit wurde.

3.2.2 „Was ist Jugendarbeit?“ von 1964

Nachdem die Arbeiterjugendlichen zu Beginn des 20. Jahrhunderts von bürgerlicher Seite als Zielgruppe der Jugendpflege auserkoren worden waren, richtete sich die Jugendwohlfahrt nach den beiden Kriegen theoretisch und nicht zuletzt aufgrund der durch die Kriege verursachten sozialen und materiellen Not an die gesamte Jugend. Aufgrund der fortgesetzt existierenden Klassengesellschaft und der damit verbundenen ungleichen materiellen Grundlagen und Zugänge zu Bildung, teilten sich die Jugendlichen jedoch empirisch wieder auf die beiden Jugendwohlfahrtsbereiche auf. Die Arbeiterjugend blieb die Hauptzielgruppe der Jugendfürsorge (Jugendhilfe im engeren Sinne) und der staatlich geförderten Jugendpflege, während die bürgerliche Jugend als Mitglied an den Aktivitäten der Jugendverbände teil-

nahm und sich, organisiert im Bundesjugendring, zur „vergesellschafteten Jugendarbeit“ verpflichtete.

Dieser Umstand führte C. W. Müller in „Was ist Jugendarbeit?“ (1964), dem ersten Versuch einer Theoriebildung der Jugendarbeit, vorgelegt von Hermann Giesecke, Helmut Kentler, Klaus Mollenhauer und C. W. Müller (vgl. Müller et al. 1965), in vier aufeinander bezogenen Einzelantworten, zu folgenden Annahmen und Konsequenzen:

„[...] Inhalt und Form des Angebotes der Jugendarbeit [entscheiden] über die schichten- und bildungsspezifische Zusammensetzung derer, die sich freiwillig an dieser Jugendarbeit beteiligen, in der Hoffnung, dort das zu finden, was sie unsicher suchen und erwarten.“ (Müller 1965, S. 20)

Müller schreibt weiter:

„Träger der Jugendarbeit, die diesen Mechanismus kennen und seine Folgen bejahen, können guten Gewissens inhaltliche Prioritäten formulieren und einen Fächer-Kanon von Aktivitäten und Sachangeboten aufstellen, der ihrem Selbstverständnis angepaßt ist. Träger der Jugendarbeit hingegen, die verpflichtet sind oder sich verpflichtet fühlen, jedem Jugendlichen zu seinem Recht auf gesellschaftliche Tüchtigkeit zu verhelfen oder für die ganze Jugend zu sprechen, werden nicht umhinkommen, eine Sache zum Mittelpunkt ihrer Jugendarbeit zu machen: die an dieser Jugendarbeit teilnehmenden Jugendlichen mit all ihren Erfahrungen und Problemen, Erwartungen und Befürchtungen, Bedürfnissen und Interessen.“ (a.a.O., S. 20f.)

Ansonsten, so die Einschätzung Müllers, würden sie im Freizeitraum das „Dreiklassensystem“ der Schule verdoppeln (vgl. a.a.O., S. 21). Die Jugendverbandsarbeit verhindere aufgrund ihres bürgerlichen Milieus eine Teilnahme der proletarischen Kinder und Jugendlichen. Dieser Spaltung der Jugendlichen entlang der Klassengrenzen entgegenzuwirken, wurde von den politisierten Akteuren durch eine Stärkung der sogenannten „allgemeinen Jugendarbeit“, der offenen Arbeit, versucht. Ihre konzeptionelle Niedrigschwelligkeit – bezogen sowohl auf die für den Jugendverband so relevanten Inhalte als auch auf den Verzicht auf die Mitgliedschaft – sollte den proletarischen Jugendlichen den Zugang erleichtern. Politisches Handeln jedoch habe in der allgemeinen Jugendarbeit Grenzen:

„Dieses gesellschaftliche Handlungspotential wird von Fall zu Fall in gesellschaftliche Handlungen selbst umgesetzt werden müssen. Hier scheint mir die allgemeine Jugendarbeit wenig Möglichkeiten bereitzustellen. Hier scheint sich mir das eigentliche Feld der besonderen Jugendarbeit [also der Jugendverbandsarbeit; SM] zu eröffnen.“ (a.a.O., S. 36)

Undenkbar sei es, „daß eine allgemeine Jugendarbeit neben der Vorbereitung auf gesellschaftliches Handeln gleichzeitig auch die Aufgabe übernimmt, dieses gesellschaftliche Handeln selbst zu kanalisieren“ (ebd.). Die Jugendarbeit, so Kentler, solle vielmehr aus ihrer Beengtheit einer „Mittelklasseinstitution“ befreit werden (vgl. Kentler 1965, S. 38) und als eine Institution verstanden werden, „die geeignet wäre, das Wissen vom Besseren wachzuhalten, zu aktivieren und wenigstens teilweise zu verwirklichen“; also als „engagierte, kritische Aufklärung“ (a.a.O., S. 39). Damit auch die Jugendverbandsarbeit interessanter werden könne, müsse sie sich an den diskutierten Maßstäben der offenen Arbeit orientieren.

Was bedeutet dies aber, wenn es das Verständnis unter den Autoren gab, dass nur die besondere Jugendarbeit, als Jugendarbeit der Mittelklasse, die Möglichkeit habe, den gesellschaftlichen Fortschritt wahrnehmbar zu fördern und es in der allgemeinen Jugendarbeit um einen Beitrag dazu ginge, „junge Leute sicherer und selbstbewußter, weil distanzierter, in ihrer gesellschaftlichen Umwelt zu machen“ (vgl. Müller 1965, S. 36)? Heute würde man dies wohl als Resilienz bezeichnen. Von Demokratie oder Demokratiebildung findet sich in den vier Theorieversuchen jedoch kein Wort. An die Stelle der Inhalte soll in der allgemeinen Jugendarbeit die Kommunikation treten und damit „eine Kultivierung des Stils, in dem junge Menschen miteinander kommunizieren“ (a.a.O., S. 35). Wenn jedoch als „undenkbar“ erklärt wird, auch aus der allgemeinen Jugendarbeit gesellschaftlich eingreifend zu wirken, gibt es keine Perspektive zur Überwindung der Schichtenunterschiede (die zumindest Kentler explizit aufheben möchte), vielmehr werden sie auch konzeptionell aufrechterhalten (vgl. Kentler 1965, S. 38).

Auch wenn der Konflikt mit der zwei Jahre zuvor in St. Martin erklärten und systemstabilisierenden „vergesellschafteten Jugendarbeit“ der Jugendverbände verständlich ist, ist doch die weitgehend negative Einschätzung der Jugendverbandsarbeit als Ganzer nicht nachvollziehbar. Zudem wird dieses Problem auch in den Theorieversuchen von 1964 nicht gelöst: Durch die klassenbedingte Unterscheidung der Handlungsfähigkeiten wird trotz des vorhandenen gesellschaftspolitischen Anspruchs eine Hinwendung zur Gesamtgruppe der Kinder und Jugendlichen und eine Perspektive „kritisch

vergesellschafteter Jugendarbeit“ nicht in überzeugendem Maße erkennbar. Festzuhalten ist darüber hinaus, dass die Einheit der Jugendhilfe in den Theorieversuchen keine direkte Rolle spielt, wohl aber die Bildungsorientierung im Sinne einer Selbstbildung in der allgemeinen Jugendarbeit.

3.2.3 Der Vierte Deutsche Jugendhilfetag im Jahr 1970

Für die Auseinandersetzung mit der inhaltlichen Anspannung zwischen dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967 zu einer „fürsorgeorientierten“ Einheit der Jugendhilfe und der mit dem Zweiten Jugendbericht von 1968 postulierten Bildungsorientierung ist der Vierte Deutsche Jugendhilfetag im Mai 1970 in Nürnberg ein wichtiger Wegmarker. Die AGJJ berief den Jugendhilfetag mit der Vorstellung ein, dass dieser „stärker als die bisherigen ein Jugendhilfetag der Auseinandersetzung, der Diskussion und der Bewußtmachung von Konflikten“ (AGJJ 1970, S. 3) sein sollte.

Dass die Politisierung in der Jugendhilfe angekommen war, zeigte sich auch daran, dass sich in Vorbereitung auf den Jugendhilfetag eine „Sozialistische Aktionsgruppe Jugendhilfetag“ mit Gruppen in Bochum, Düsseldorf, Hamburg, Kiel, München, Steinkimmen und Wiesbaden gegründet hatte. Vor dem Jugendhilfetag publizierte sie ein Flugblatt, das ihr Anliegen verdeutlicht:

„[V]or dem Hintergrund der autoritären Anpassungs- und Verdummungsmechanismen und der Deklassierungsprozesse, denen in der westdeutschen Klassengesellschaft vor allem die Arbeiterkinder und die Arbeiterjugend in Kindertagesstätten, in Schulen und Betrieben, in Heimen und Familien unterliegen, und angesichts der zunehmenden Bewußtwerdung der Schüler und Lehrlinge über die Unerträglichkeit ihrer Lage, [ist] zu verhindern, daß erneut ein Jugendhilfetag, wie die Jugendhilfe bisher, das Geschäft der Verschleierung mit betreibt, gerade dadurch, daß er sich ein wissenschaftlich-progressives Mäntelchen umhängt.“ (Flugblatt der Sozialistischen Aktion in Hornstein 1970, S. 15)

Dieser Jugendhilfetag war mit ca. 3.000 Teilnehmenden der bis dato größte. Vor allem die Anzahl der teilnehmenden Studierenden hatte zugenommen (vgl. Hornstein 1970, S. 17). Nach einem Hauptreferat von Peter Fürstenau, der den „Verzicht auf die Realisierung sozialer Demokratie“ in Westdeutschland sowie ein „atomistisches Nebeneinander“ der Jugendfürsorge und Jugendpflege feststellte und für eine „arbeitsteilige Differenzierung und

Kooperation“ plädierte, ohne die „eine heutigen wissenschaftlichen und gesellschaftlichen Ansprüchen entsprechende Erfüllung der gemeinnützigen Aufgaben der Jugendhilfe nicht möglich“ sei (a.a.O., S. 25ff.), befassten sich die Teilnehmenden mit sieben Konfliktfeldern. Ausgewählte Beiträge zu den Konfliktfeldern Familie, Vorschulerziehung, Heimerziehung, Jugendverbände, Schule und Betrieb sowie Politik sollen im Folgenden schlaglichtartig dargestellt werden, da sie für das Verständnis der Einheit der Jugendhilfe in dieser Zeit relevant sind.

Im *Konfliktfeld Familie* wurde problematisiert, dass es eine „strukturbedingte Abschließungstendenz der Intimgruppe Familie“ gebe, „wodurch die politische Sozialisation von Bürgern einer sich demokratisch begreifenden und ausformenden Gesellschaft nicht nur beeinträchtigt, sondern allzuoft sogar verhindert“ werde (a.a.O., S. 33f.). Für die unterentwickelte politische Sozialisation wird die distanzierte Haltung zur Öffentlichkeit durch eine Fixierung der Sozialarbeit und Sozialpädagogik auf die Familie verantwortlich gemacht:

„Sein Horizont [der des Einzelnen; SM] bleibt zu eng auf Familie und Beruf beschränkt; er verfügt über zu wenig Anregungen und Ausgleichsmöglichkeiten für Belastungen oder Frustrationen im Beruf wie auch gegenüber Spannungen, Langeweile oder Übersättigung in Ehe und Familie. Vor allem aber entwickelt sich gegenüber den übergreifenden Gruppen eine desintegrative, wenn nicht gar mißtrauische Fremdheit und verhindert die Entwicklung einer selbstsicheren Offenheit, wie sie unerlässlich für die Integration eines jeden Gemeinwesens und für eine politische Meinungsäußerung, Meinungsbildung und Aktivität einer sich demokratisierenden Öffentlichkeit ist.“ (a.a.O., S. 34)

Im *Konfliktfeld Vorschulerziehung* greift Dieter Sengling den von einem caritativen Bedürfnis getragenen Nothilfe-Charakter von Sozialarbeit, Sozialpädagogik und Kindergartenerziehung an. Diese würden „solange im Zustand inhaltlicher und materieller Notdürftigkeit bleiben, als ihre professionellen Vertreter sich politisch nicht verständlich machen können und diese Gesellschaft die an sie herangetragenen Probleme verdrängt“ (a.a.O., S. 63).

Im *Konfliktfeld Heimerziehung* wird von Josef Parstorfer als gegenwärtiges Ziel von Hilfe das „Niederhalten und die Überforderung manifester ‚Verwahrlosung‘“, also das Niederhalten der Auffälligkeit, kritisiert, der das Ziel der Ich-Stärke des Kindes und Jugendlichen, die Gewinnung eines eigenen Verhältnisses zur Realität und die freie Teilnahme am Leben unserer

Gesellschaft gegenübergestellt wird (a.a.O., S. 93). Dafür brauche es jedoch ein „differenzierte[s] Gesamtsystem von Maßnahmen“, wie:

„Sonderhilfen für junge Menschen in Randzonen der Gesellschaft, kompensatorische Maßnahmen für Kinder und Jugendliche in unterprivilegierten sozialen Schichten, ein differenziertes Angebot ambulanter Maßnahmen, die Gewinnung von Pflegefamilien, berufsbezogene Hilfen, Wohngemeinschaften und verschiedene Arten von Heimen.“ (a.a.O., S. 96f.)

Bei der Erläuterung seiner Vorstellung eines Gesamtsystems wendet sich Parstorfer explizit gegen die Einheit der Jugendhilfe:

„Ein solches Gesamtsystem von Maßnahmen setzte eine gemeinsame Planung voraus. Dabei ist nicht an die vielbeschworene Einheit der Jugendhilfe gedacht. Eine solche Einheit verdeckt sehr leicht die Vielfalt der notwendigen Maßnahmen. Gedacht ist an eine Zusammenarbeit aller Beteiligten, der freien, der kommunalen und der staatlichen Träger.“ (a.a.O., S. 97)

Geäußert wird hier auch schon, was für die spätere Heimreform zu einer relevanten Erkenntnis werden wird: Das Heim darf in einem Gesamtsystem nicht als letzte Station erscheinen und nicht isoliert sein (ebd.). In Heimen werde Klassenpolitik gemacht, so wie mit der Fürsorge insgesamt. Vor diesem Hintergrund wird auf einen wichtigen Zusammenhang hingewiesen, der bis heute in einer sicherlich wohlwollenden, aber vor allem defizitorientierten Sozialarbeit und Sozialpädagogik vielfach handlungsleitend sein dürfte:

„Als das institutionalisierte schlechte Gewissen der bürgerlichen Gesellschaft gegenüber den Problemen, mit denen sie nicht fertig wurde aus ihrer Organisation heraus, hat man den Beruf des Sozialarbeiters sozusagen mit einer ethischen Überhöhung versehen. Man hat ihn dahingehend stilisiert, daß es eben Arme, Hilfsbedürftige usw. ja immer gebe und es deshalb auch idealistische Menschen geben müßte, die immer und zu allen Zeiten sich dieser Armen annehmen müssen und ihnen helfen müssen.“ (a.a.O., S. 99)

Um zu einer positiven Aufhebung dieses Problems zu kommen, stellt Parstorfer die Frage, welchen positiven Anknüpfungspunkt es für die bürgerliche Erziehungspraxis gebe, wenn die Erfahrungsergebnisse der Kinder und Jugendlichen in ihrer sozialen Herkunft ernstgenommen würden, aber

auch, welche Merkmale in der Erziehungspraxis tatsächlich einer Korrektur bedürfen (a.a.O., S. 103).

Im *Konfliktfeld Jugendverbände* wurden insbesondere die Aufgabe der Integration der Jugendlichen in die Gesellschaft und der Stellenwert von Bildung verhandelt. MdB Rudolf Hauck kritisierte das vom Bundesjugendring gepflegte Einheitsverständnis der Jugendarbeit. Mit Demokratie als Konfliktmodell sei dies nicht vereinbar. Vielmehr seien „Jugendhilfe und Jugendarbeit [...] in der Demokratie primär Bildung zur Freiheit, Ausbildung zur selbständigen Entscheidung in Beruf und Freizeit und Familie und Gesellschaft“ (a.a.O., S. 114). In der Diskussion wurde festgestellt, dass sich die Jugendprotestbewegungen außerhalb der Verbände organisieren würden, worauf die progressiven Jugendverbände mit einem Ausbau der politischen Bildung reagierten (vgl. a.a.O., S. 115f.). In jedem Verband fänden sich Fraktionen, die im Konflikt mit den konservativen Fraktionen auf eine Demokratisierung des jeweiligen Verbandes orientierten (vgl. a.a.O., S. 117f.). Harry Neyer (Deutsche Pfadfinderschaft St. Georg) stellte mit Bezug auf die „Erklärung von St. Martin“ des Deutschen Bundesjugendrings vom September 1962 den Auftrag zur Integration der Jugendlichen zur Debatte. Er problematisierte, dass die Gesellschaft, in die die jungen Menschen eingegliedert werden sollen, von den Jugendverbänden bei der Erfüllung dieses Auftrags unkritisch hingenommen werde. Ein weiterer Grund, weshalb das Signal von 1967/68 von den Jugendverbänden zunächst nicht erkannt wurde, sei ihr Verständnis, im Sinne des Jugendwohlfahrtsgesetzes Teil der Jugendhilfe zu sein. Damit hätten sie sich den staatstragenden Aufgaben verpflichtet. Für die Ausweitung der Emanzipation in den Jugendverbänden sei die entscheidende Wendung die Absage an die in St. Martin noch postulierte „vergesellschaftete Jugendarbeit“ gewesen, für die die Vollversammlung des Bundesjugendrings Ende 1968 stehe (vgl. a.a.O., S. 119f.). In der Schlusserklärung der 35. Vollversammlung des Bundesjugendrings 1968 heißt es:

„Die Jugendverbände bejahen entschieden die Notwendigkeit von permanenten Veränderungen und sehen darin eine entscheidende Voraussetzung zur Sicherung unserer Zukunft in einer demokratischen Gesellschaft. Dem dient nicht die unkritische Anpassung junger Menschen an die bestehende Gesellschaft. Die Jugendverbände beziehen selbst gesellschaftskritische Positionen. Dabei solidarisieren sie sich mit den Kräften in unserem Lande, die mit adäquaten Mitteln für Demokratisierung und

Mitbestimmung in allen Bereichen eintreten.“ (zit. nach Giesecke 1980, S. 37f.)

Damit hätten, so Neyer, die Jugendverbände einen permanenten gesellschaftlichen Konflikt befürwortet. Das bedeute aber auch, dass die Jugendverbände einen Demokratisierungsprozess von unten nach oben zulassen und die Chance bieten müssten, „Übungsfeld demokratischer Verhaltensweisen und Gesprächsebenen“ zu sein (vgl. Hornstein 1970, S. 120ff.). Die Debatten im Konfliktfeld Jugendverbände endeten mit der Verabschiedung einer Resolution, mit der die Jugendverbände aufgefordert wurden, sich das Ziel der emanzipatorischen Erziehung anzueignen (vgl. a.a.O., S. 125).

Auch im *Konfliktfeld Schule und Betrieb* wurde auf die problematische Rolle einer systemkonformen Jugendhilfe hingewiesen. Kritisiert wurde, dass ihre Maßnahmen – im fürsorgerischen Bereich therapeutische und im pflegerischen Bereich prophylaktische – prinzipiell zu spät kämen. Damit bleibe die Jugendhilfe lediglich eine „Symptomkur“ und jegliche Hilfe sinnlos, solange die Ursachen der sozialen Notsituationen nicht beseitigt würden. Vor diesem Hintergrund könne sich Jugendhilfe nur verstehen als politische Arbeit, die unter anderem Hilfen zur Kritik- und Artikulationsfähigkeit bietet (vgl. a.a.O., S. 143f.).

Aus dem *Konfliktfeld Politik* ist die grundlegende Forderung nach der Erzeugung eines stärkeren öffentlichen Bewusstseins dafür, „daß außerschulische Bildung gleichrangig neben der Schulpädagogik steht“ (a.a.O., S. 180), hervorzuheben.

Die nachträglichen Bewertungen des Vierten Deutschen Jugendhilfetags verdeutlichen, dass die Debatten anregend dafür waren, weitere Reformen in der Jugendhilfe anzugehen, oder, wie es die 1. Vorsitzende der AGJJ, Christa Hasenclever, ausdrückte: „erst [zu] machen mit einer grundlegenden Reform der Notstände in unserem sozialen Rechtsstaat“ (a.a.O., S. 194).

Für das Problem der Einheit der Jugendhilfe ergeben sich folgende Erkenntnisse: Es gibt (weiterhin) ein basales karitatives Bedürfnis der Profession, das ihren Nothilfecharakter aufrechterhält und im Konflikt steht mit einer politisch-emanzipatorischen Jugendhilfe. Wenn Jugendarbeit sich in diesem karitativen Sinne als vergesellschaftet versteht, bleibt sie jedoch systemkonform. Von kritischer Seite kann vor diesem Hintergrund die Einheit der Jugendhilfe nicht als eine emanzipatorische und über den Status quo hinausweisende Perspektive verstanden werden.

Für die Kräfte, die für eine egalitäre und emanzipatorische Gesellschaft wirken wollten und die ab Ende der 1960er Jahre eine Jugendhilfereform

„von unten“ vorantrieben, wurde der Staat für eine systemkonforme Jugendhilfe kritisiert. Ihnen galt die im JWG weiterhin gefasste Einheit der Jugendhilfe als hemmend, da mit ihr die verschiedenen Maßnahmen und Angebote defizitorientiert gebündelt würden. Giesecke kritisiert etwa, die Jugendverbände seien mit diesem Prinzip „zu sehr sachfremden Verwaltungsmaximen unterworfen“, die den auf Freiwilligkeit beruhenden Maßnahmen nicht entsprächen (Giesecke 1980, S. 87). Er bezieht sich dabei vor allem auf das Festhalten an dem „schon bei der Entstehung der öffentlichen Jugendarbeit unverkennbare[n] Zug einer ‚negativen Pädagogik‘“ (ebd.), wenn Jugendarbeit weiterhin als „vorbeugende Fürsorge“ verstanden würde. Zudem weist Giesecke darauf hin, dass die Einheit der Jugendhilfe in der Praxis gar nicht wirklich realisiert würde. Für die Jugendarbeit seien von den im JWG vorgesehenen Behörden (Oberste Landesjugendbehörde – Landesjugendamt – lokale Jugendämter) alleine die lokalen Jugendämter interessant. Außerhalb des lokalen Jugendamtes würden die Jugendpflege und die Jugendfürsorge nicht in irgendeiner Form zusammengebracht (vgl. a.a.O., S. 89). Ursache dafür war, dass bis zur ersten Novelle des JWG (1953) die Jugendpflege keine Pflichtaufgabe der Jugendämter war, weshalb dort mehrheitlich Jugendfürsorgeaufgaben erfüllt wurden. Mit der Novelle wurde die Jugendpflege erstmalig zur Pflichtaufgabe der Jugendämter.

Im Jahr 1971 führte das Deutsche Jugendinstitut (DJI) eine Befragung von 100 Jugendämtern über die Praxis der Einheit der Jugendhilfe durch. Diese ergab, dass die Bereiche der Jugendhilfe (Jugendfürsorge) und der Jugendarbeit (Jugendpflege) „bei der Mehrzahl der Jugendämter in der BRD aufgabenmäßig und vor allem organisatorisch weitgehend voneinander getrennt [sind]“ (Böhnisch 1972, S. 201). Allein im präventiven Jugendschutz und in der Methode der sozialen Gruppenarbeit existierten Kooperationsformen (vgl. a.a.O., S. 203).

Verworfen wird der Einheitsgedanke von den fachpolitisch Aktiven allerdings nicht. In den Fachdebatten ist weiterhin von Kooperation der verschiedenen Bereiche und Träger die Rede, mit dem Ziel, für eine emanzipatorische Entwicklung an den Erfahrungen der proletarischen Jugend anknüpfen zu können. Die Jugendhilfe sollte ausgehend von den Betroffenen und in Kooperation der verschiedenen Träger neu ausgerichtet und aufgebaut werden.

Wenn von der Zielgruppe die Rede war, ging es vor allem um die (deklassierten) proletarischen Jugendlichen, die Jugendlichen aus der Unterschicht, die die Mehrheit der von Jugendhilfe Adressierten und Betroffenen ausmachte. In den Debatten ist ein Ringen darum zu erkennen, was es

bedeutet, an der Zielgruppe festzuhalten und gleichzeitig den Nothilfecharakter der Jugendhilfe gesellschaftspolitisch überwinden zu wollen. Ein Vorschlag bestand darin, die Jugendlichen mit ihrer sozialen Herkunft und in ihrer Lebenswelt anzuerkennen und herauszufinden, wo es positive Anknüpfungspunkte für eine progressive bürgerliche Erziehungspraxis geben könnte. Jugendhilfe müsse dafür ein Hauptaugenmerk auf die Hilfe zur Kritik- und Artikulationsfähigkeit legen, als einen ersten Schritt zu einer verallgemeinerten Handlungsfähigkeit. Damit wird der systemintegrierenden „vorbeugenden Fürsorge“ ein Widerspruch entgegengebracht, der auch Einfluss auf die praktische Jugendhilfearbeit, etwa in der Heimerziehung, hat.

3.3 Heimerziehung und Studenten- und Sozialarbeiterbewegung

Im Arbeitsfeld Heimerziehung ermöglichte die enge und mit dem RJWG und später JWG rechtlich gesicherte Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien (zumeist konfessionellen) Trägern die jahrzehntelange Aufrechterhaltung eines konservativen Leitbildes sowie entsprechender Konzeptionen und Ziele. Ahlheim et al. analysieren 1971 als Autorenkollektiv den Zusammenhang in „Gefesselte Jugend. Fürsorgeerziehung im Kapitalismus“:

„Seit der historischen Entfaltung der kapitalistischen Produktionsweise und seit die Aufbereitung der Ware Arbeitskraft in spezifischen, darauf abgestellten gesellschaftlichen Institutionen (Familie, Schule, Berufsbildung) sich vollzieht, tritt das System der Jugendhilfe da in Aktion, wo sich der Integrationsprozeß der Arbeitskraft in die Kapitalverwertung nicht reibungslos vollzieht.“ (Ahlheim et al. 1976, S. 60)

Sind die „Reibungen“ zu groß, kommt die Unterbringung in einem Fürsorgeerziehungsheim in Frage. Bis in die 1970er Jahre hinein stützte sich die Heimerziehung mehrheitlich auf zu Beginn des 20. Jahrhunderts ausgebildete Grundlagen:

„Die Heimerziehung war seit ihren Anfängen eine Institution, die am ‚Rand‘ der Gesellschaft wirkte und korrigierend und disziplinierend auf Verhaltensauffälligkeiten von Kindern und Jugendlichen aus den (sub-)proletarischen Milieus der (Groß-)Städte reagierte.“ (Steinacker 2017, S. 247)

Zur Zeit des sogenannten „Wirtschaftswunders“ der 1950er Jahre erfuhr der Begriff der Verwahrlosung neue Konjunktur. Dies hängt mit dem Umstand zusammen, dass „[d]ie Konzentration auf materielle Verbesserungen, auf Familie und häusliches Leben und der Stolz auf das Erreichte [...] das Interesse an der Politik und an gesellschaftlichen Veränderungen vielfach in den Hintergrund [drängten]“ (Gall 1985, S. 381). Bei der Aufrechterhaltung der Fassade einer vermeintlich „heilen Welt“ und der „stabil-spießigen Normalität“ störten jedoch diejenigen, die dort nicht hineinpassten. Abweichendes Verhalten in der hegemonialen Vorstellung dieser Ordnung wurde schnell zum Fall der Fürsorgeerziehung:

„Als ultima ratio der Jugendhilfe kam sie [die Heimerziehung; S.M.] immer dann zum Einsatz, wenn nach Ansicht der Verantwortlichen zur Verhütung oder Beseitigung einer ‚Verwahrlosung‘ die Herausnahme von Kindern oder Jugendlichen aus ihrem Herkunftsmilieu erforderlich schien.“ (Steinacker 2017, S. 247)

Zudem führten die Verdrängung der Verantwortung für die Verbrechen des deutschen Faschismus und die bewusst ausgesetzte Entnazifizierung in der BRD dazu, dass an den gesellschaftlichen Schaltstellen wie im Erziehungs- und Fürsorgebereich eine große personelle und damit inhaltliche Kontinuität herrschte. Die Kollegien und Leitungen in den Heimen bestanden weitgehend aus denselben Personen wie vor 1945. Der Runde Tisch Heimerziehung (2009 bis 2011) klärte über den in den Heimen der 1950er- und 60er-Jahre weit verbreiteten Gedanken auf, „dass Kinder generell, aber insbesondere gefährdete Kinder und Jugendliche, durch Härte, Zucht und Ordnung erst zu vollwertigen Menschen erzogen werden müssen“ (Zwischenbericht RTH 2010, S. 19).⁹⁹

Die übergroße Mehrheit der Kinder und Jugendlichen, die zu dieser Zeit in Heimen untergebracht waren, kam aus proletarischen Schichten.

99 Damit korrespondiert, dass der faschistische Erziehungsratgeber „Die deutsche Mutter und ihr erstes Kind“ von Johanna Haarer (1934) in den 1950er Jahren unter dem veränderten Titel „Die Mutter und ihr erstes Kind“ erneut aufgelegt wurde (zuerst 1949, zuletzt 1987 [sic!]) und sich großer Beliebtheit erfreute. Erziehung wird darin als Erziehung zum Gehorsam, zur Härte und zur Unterwerfung verstanden. In der gleichen Liga bewegte sich der Aufsatz „Zeitgemäße Aufgaben und Probleme der Jugendfürsorge“ von Werner Villinger und Hermann Stutte aus dem Jahr 1948. Er basiert auf den erbbiologischen Forschungen des Erbgesundheitsoberrichters und Euthanasiegutachters Villinger an Gießener Fürsorgezöglingen im deutschen Faschismus und der Auffassung, dass Fürsorgezöglinge sozialbiologisch unwertiges Menschenmaterial seien (vgl. auch Schölzel-Klamp/Köhler-Saretzki 2010, S. 35f).

Erziehungsschwierigkeiten und „Verwahrlosungs“-Tendenzen bürgerlicher Kinder wurden in der Regel außerbehördlich und „außerstatistisch“ mit der Internatserziehung geregelt (vgl. Ahlheim et al. 1976, S. 148). Da sich das Leben proletarischer Kinder und Jugendlicher aufgrund von beengten Wohnverhältnissen, Konflikten mit bzw. in der Familie sowie der häufigen Berufstätigkeit beider Elternteile auf der Straße und auf öffentlichen Plätzen abspielt, ist es sichtbarer (vgl. Ahlheim et al. 1976, S. 149): „Dieses größere Maß an Öffentlichkeit des proletarischen Lebensraums und die stärkere soziale Kontrolle durch die Behörden verringern die Rate unentdeckten kriminellen und verwahrlosten Verhaltens im Vergleich zur Situation bürgerlicher Kinder“ (ebd.). Von Ahlheim et al. wird zudem darauf hingewiesen, dass „mit der unbestimmten Rechtskategorie Verwahrlosung (§ 64 JWG) eine juristisch abgesicherte Möglichkeit geschaffen wurde, Verhaltensmuster negativ zu sanktionieren, die fundamental mit der Funktion des Proletariats im Kapitalverwertungsprozeß in Konflikt stehen, ohne daß sie mit dem Instrumentarium des StGB hätten sanktioniert werden können“ (Ahlheim et al. 1976, S. 66).

Die Heimeinweisung erfolgte im Rahmen des JWG als Fürsorgeerziehung (FE) oder als Freiwillige Erziehungshilfe (FEH). Nach § 62 JWG wurde dem Minderjährigen bei Gefährdung oder Beschädigung seiner leiblichen, geistigen oder seelischen Entwicklung die FEH „gewährt“, mit dem Ziel einer verbesserten gesellschaftlichen Integration. Dies betreffe, so Kappeler, insbesondere Kinder der sogenannten Arbeiteraristokratie, die den „sozialen Aufstieg“ anstreben und sich dafür mit den Werten der Mittelklasse identifizierten – mit der Folge von Leistungsdruck und Bedürfnisrestriktion:

„Durch den enormen Streß, mit dem der Versuch des ‚sozialen Aufstiegs‘ verbunden ist, entsteht eine so labile Familienkonstellation, daß bereits kleinste Abweichungen der Kinder zu schweren Erschütterungen führen, weil jede Komplikation den ‚Aufstieg‘ gefährden kann. Dieser Zusammenhang erklärt auch, warum nach den Fürsorgestatistiken der Teil der Fürsorgezöglinge, die auf der Rechtsgrundlage der Freiwilligen Erziehungshilfe (FEH) in die Fürsorgeerziehungsheime kommt, vorwiegend aus diesen Familien stammt. Diese Eltern sind eher bereit als die Eltern aus den unteren Schichten der Arbeiterklasse, ihre Kinder ‚freiwillig‘ abzugeben, wenn sie Schwierigkeiten bereiten.“ (Kappeler 1972, S. 207f.)

Die Fürsorgeerziehung war in § 64 JWG geregelt und wurde vom Vormundschaftsgericht angeordnet, wenn ein Minderjähriger als „verwahrlost“ galt oder von „Verwahrlosung“ betroffen zu sein drohte. Die „Auffälligkeiten“, die diese Kinder und Jugendlichen ins Heim brachten, waren dementsprechend vielfältig:

„Der bei weitem häufigste Heimeinweisungsgrund bei Jugendlichen der Unterschicht besteht eben nicht in Autoritätskonflikten, sondern – viel unvermittelter in Kollisionen mit der im Kapitalismus herrschenden Ideologie von Eigentum und der Notwendigkeit, seine Arbeitskraft zu verkaufen. (Bei 45 Prozent der männlichen Jugendlichen Eigentumsdelikte mit Arbeitsbummelei oder Schuleschwänzen, bei 47 Prozent der weiblichen Jugendlichen Eigentumsdelikte, ‚unerwünschte sexuelle Beziehungen‘ mit Weglaufen; nach Friedrich Specht 1967).“ (Knöpp/Swoboda 1972, S. 229)

Die behördliche Übersetzung des unerwünschten Verhaltens insbesondere bei Mädchen lautete vielfach „HWG“ (für „häufig wechselnder Geschlechtsverkehr“) (vgl. dazu auch Wensierski 2006, S. 53f.).

Hier stellt sich die Frage nach dem Verhältnis von Familienorientierung und staatlichen Erziehungsmaßnahmen neu. In diesen Fällen galt der Staat, vermittelt über die freien Träger, als der bessere Erzieher. Dies betraf in der Praxis in allererster Linie die proletarischen Eltern. Die Nichtanerkennung ihres „Erziehungsmonopols“ zeugt von einer Doppelmoral in der bürgerlichen Gesellschaft, die der Familie einen sehr hohen Stellenwert einräumt. Wenn die Eltern und Familien nicht dazu in der Lage schienen, ihre Kinder und Jugendlichen systemkonform zu erziehen, wurde ihnen vorläufig und im Kontext der FEH vermeintlich freiwillig ihr Recht genommen. Vielen proletarischen Eltern wurde die Mündigkeit abgesprochen, mit ihren Kindern angemessen umgehen und die „Verwahrlosung“ beenden zu können.

3.3.1 Die Heimkampagne

Die Dokumentationen der repressiven Erziehungspraktiken in der Heimerziehung der jungen BRD zeigen eindrücklich, dass die „Erziehungsarbeit“ auf disziplinierenden und sanktionierenden Interventionen in das Verhalten der dort untergebrachten Kinder und Jugendlichen basierte, nicht selten unter Einsatz von schwerer psychischer und physischer Gewalt. Gemeinsam war den FE-Heimen zudem, dass sie sich an abgelegenen Orten be-

fanden, sodass sichergestellt war, dass die Jugendlichen keinen Kontakt zu ihrem sozialen Umfeld aufnehmen konnten. Nicht selten wurde die Arbeitskraft der Jugendlichen in den geschlossenen Heimen ausgebeutet, zum Beispiel durch Torfstechen.

Eine der ersten, die diese Praktiken aufdeckte, war die zu dem Zeitpunkt journalistisch tätige Ulrike Meinhof, die über die Zustände in Mädchenheimen recherchierte. Da die Heimerziehung die systemkonforme und repressive Erziehung der proletarischen Jugendlichen deutlich zeigte, war sie mit der Heimkampagne ein erstes Hauptziel der studenten- und sozialarbeitsbewegten Reformaktivitäten in der Jugendhilfe. In Berlin und Frankfurt nahmen die Heimkampagnen ihren Anfang. In dieser Zeit entstanden viele Projektgruppen, die vehemente Kritik an den bestehenden Formen der Fürsorgeerziehung übten und nach Alternativen suchten. In der bundesweiten Arbeitsgemeinschaft sozialpolitischer Arbeitskreise (AG SPAK) organisierten sich im Sommer 1971 rund zwanzig Gruppen mit dem Ziel, die Fürsorgeerziehung sowie die Lage der Strafgefangenen zu verbessern. Exemplarisch für die Heimkampagnen, die in Hessen, Berlin, München und dem Rheinland stattfanden, soll hier auf Grundlage der Ausführungen des ehemaligen Heiminsassen Peter Brosch (1971) und der Aufarbeitung von Schölzel-Klamp und Köhler-Saretzki (2010) die Staffelberg-Kampagne dargestellt werden.

Über Basisgruppenarbeit in den Stadtteilen, in Zusammenarbeit mit dem AStA der Universität Frankfurt am Main und Marburger Studenten versuchte der SDS im Sinne der Randgruppenstrategie Kontakt zu proletarischen Jugendlichen zu knüpfen. Peter Brosch, einer dieser Jugendlichen, schloss sich der Basisgruppe Sachsenhausen an, kurz nachdem er aus dem Erziehungsheim Staffelberg (Hessen) entlassen worden war und berichtete dort über die Zustände in dem Heim. Im Folgenden wurde eine Vollversammlung mit den Heiminsassen sowie der Heimleitung und Erziehern geplant, in der es gelang, die Diskussionsleitung zu übernehmen, ein Flugblatt mit Forderungen zu verlesen (langfristig sollte die Selbstverwaltung des Heimes erreicht werden) und die Jugendlichen ergriffen selbst das Wort. Als direktes Ergebnis wurde zugesichert, in den nächsten Tagen den Karzer abzuschaffen, einen Jugendrat einzurichten, die Teilnahme an Erziehungskonferenzen zu gewähren und Taschengeldabzug als Strafmittel zu beseitigen. Weitergehende Forderungen wurden mit Verweis auf Personal- und Geldmangel abgelehnt. Die Aktion hatte jedoch einen Damm gebrochen und zu mehr Selbstbewusstsein bei den Jugendlichen geführt. Brosch resümiert:

„Viele Jugendliche haben durch das selbstbewusste Auftreten der Genossen und die erfahrene Ohnmacht der Erziehungsinstitution den Mut gefasst, sich voll zur APO zu bekennen und mit ihr zu gehen, 30 Jugendliche fahren abends mit den Genossen nach Frankfurt: Massenflucht.“ (Brosch 1971, S. 102)

Dies war jedoch nicht das erklärte Ziel der gesamten Kampagne – vielmehr gab es darum einen Linienstreit. So wurde auch die Haltung vertreten, dass das „Ziel der Staffelbergkampagne war [...], den Heimzöglingen deutlich zu machen, daß individuelles Aufbegehren durch Weglaufen nichts verändert, sondern daß es darum ging, sich in den Heimen als Gruppe zu solidarisieren und – unterstützt von der Außengruppe der Studenten – selbst Veränderungen im Heim mit dem Ziel der Selbstverwaltung durchzusetzen“ (Knöpp/Swoboda 1972, S. 211).

Die heimbefreiten Jugendlichen hatten weder Papiere noch Geld und kamen zunächst in studentischen Wohngemeinschaften unter. Nun galt es, den legalen Status und politische Wohnkollektive zu erringen. Die im Heim gebliebenen Jugendlichen gründeten eine Basisgruppe mit 30 Mitgliedern. Von Behördenseite war man sich uneinig die geforderten Wohnkollektive einzurichten, das Stadtjugendamt wollte das Vorhaben jedoch unterstützen. Im weiteren Verlauf wurde der Verein für Arbeits- und Erziehungshilfe e.V. des Stadtjugendamtes gegründet, der ab sofort der Träger der Kollektive werden sollte. So wurde ein eigener Trägerverein, für den die Satzung schon geschrieben war, ausgebaut. Aufgrund der zugespitzten Lage wurde der Verein des Stadtjugendamtes akzeptiert und am 15. Oktober zogen die ersten Jugendlichen in ein Wohnkollektiv ein, die letzten am 1. November 1969. Der Charakter der Wohnkollektive wandelte sich jedoch schon 1971 stark. Das mag nicht zuletzt daran gelegen haben, dass die vom Verein eingestellten Sozialarbeiter den Auftrag hatten zu befrieden. Broschs Resümee war dementsprechend auch ernüchtert:

„Aus mit großen Opfern erkämpften, sich selbständig organisierenden, politischen Kollektiven, die die Fürsorgebürokratie notgedrungen dulden musste, ist eine neue Form von Kleinstheimen entstanden, die fast völlig in der Hand der Fürsorge sind.“ (Brosch 1971, S. 148)

3.3.2 Die Randgruppenstrategie

Die Sozialarbeiterbewegung bestand aus vielen verschiedenen, auch außer-institutionellen Gruppen und Initiativen, die sich entweder einzelnen Arbeitsfeldern und Aufgabengebieten widmeten oder der gesamten Sozialen Arbeit, so wie die lokal organisierten und bundesweit vernetzten Arbeitskreise Kritische Sozialarbeit (AKS) oder die Arbeitsgemeinschaft Sozialpolitischer Arbeitskreise (AG SPAK). Ihnen gemein war, dass sie Alternativen zu den bestehenden Erziehungspraktiken und Einrichtungen entwickeln wollten. Inspiriert vom antiautoritären Flügel der Studentenbewegung und deren Suche nach dem neuen revolutionären Subjekt bezog sich die Sozialarbeiterbewegung in ihren Aktivitäten zunächst auf die „Randgruppenstrategie“, die maßgeblich von Marcuse beeinflusst war. In „Der eindimensionale Mensch“ formuliert er:

„Aber der Kampf um die Lösung ist über die traditionellen Formen hinausgewachsen. Die totalitären Tendenzen der eindimensionalen Gesellschaft machen die traditionellen Mittel und Wege des Protests unwirksam – vielleicht sogar gefährlich, weil sie an der Illusion der Volkssouveränität festhalten. Diese Illusion enthält ein Stück Wahrheit: ‚das Volk‘, früher das Ferment gesellschaftlicher Veränderung, ist ‚aufgestiegen‘, um zum Ferment gesellschaftlichen Zusammenhalts zu werden. Eher hierin als in der Neuverteilung des Reichtums und der Gleichstellung der Klassen besteht die neue, für die fortgeschrittene Industriegesellschaft kennzeichnende Schichtung.“ (Marcuse 1967/1989, S. 267)

Hier lassen sich kritische Anknüpfungspunkte zu den jugendpflegerischen Bestrebungen seit Anfang des 20. Jahrhunderts feststellen, die Arbeiterjugendlichen in die bestehende Gesellschaft zu integrieren, und der Zuspitzung am Ende der Weimarer Republik, dies im Namen der „Volksgemeinschaft“ zu tun. Marcuse richtet dagegen seinen Blick auf diejenigen, die gesellschaftlich nicht integriert sind und schreibt ihnen das revolutionäre Potential zu:

„Unter der konservativen Volksbasis befindet sich jedoch das Substrat der Geächteten und Außenseiter: die Ausgebeuteten und Verfolgten anderer Rassen und anderer Farben, die Arbeitslosen und die Arbeitsunfähigen. Sie existieren außerhalb des demokratischen Prozesses; ihr Leben bedarf am unmittelbarsten und realsten der Abschaffung unerträglicher Verhältnisse und Institutionen. Damit ist ihre Opposition revolutionär, wenn auch nicht ihr Bewußtsein. Ihre Opposition trifft das System von

außen und wird deshalb nicht durch das System abgelenkt; sie ist eine elementare Kraft, die die Regeln des Spiels verletzt und es damit als ein aufgetakeltes Spiel enthüllt. [...] Die Tatsache, daß sie anfangen, sich zu weigern, das Spiel mitzuspielen, kann die Tatsache sein, die den Beginn des Endes einer Periode markiert.“ (ebd.)

Diese neue Perspektive traf auf offene Ohren in der Studenten- und Sozialarbeiterbewegung, die versuchte, die theoretischen Überlegungen in eine Praxis zu übersetzen.

Aktivitäten auf der Linie der Randgruppenstrategie fanden insbesondere im Sommer 1969 bis zum Frühjahr 1970 in verschiedenen westdeutschen Großstädten statt. Die Zielgruppe der Bemühungen waren etwa Strafgefangene, Rocker, Heiminsassen, Obdachlose und psychisch Kranke. Die Defizitorientierung wurde hier quasi offensiv gewendet – die Defizitären in der Gesellschaft, mit einem alles überlagernden Merkmal, wurden als diejenigen adressiert, die als einzige in der Lage wären, diese (mit Unterstützung) zum Besseren zu ändern.

Am 7. und 8. Februar 1970 fand auf Einladung der Zeitung „Rote Presse Korrespondenz“ (RPK) die „Randgruppenkonferenz“ an der TU Berlin statt. Dort sollte durch Studenten und Sozialpädagogen die politische Perspektive und Sinnhaftigkeit dieser Strategie der Arbeit mit jugendlichen Randgruppen diskutiert werden. Das Vorbereitungskomitee veröffentlichte schon vor der Konferenz seine Antwort auf die Frage. Müller resümiert:

„In der Vorab-Einschätzung wurden die Kinder und Jugendlichen in Erziehungsheimen als Teil des von Karl Marx so bezeichneten ‚Lumpenproletariats‘ eingeordnet, sie besäßen ‚eine geringe Frustrationstoleranz und Ich-Stärke, d. h. sie sind unfähig, durch Ertragen von Konflikten und Spannungen, durch Erarbeiten von Fähigkeiten und durch Knüpfen von festen menschlichen Beziehungen den sich ihnen stellenden Problemen zu begegnen ...‘ [Kapczynski/RPK 39 1969; SM]. Dort, wo solche Jugendliche in studentische Wohnkollektive aufgenommen worden seien, wären die Erfahrungen in allen Fällen negativ gewesen. Die Jugendlichen wären weder bereit gewesen, sich an politischen Aktionen zu beteiligen, noch ihren Teil zum kollektiv organisierten Alltag der Wohngemeinschaften beizutragen. Sie hätten durch Heimerziehung und Jugendarrest eine tief begründete Abneigung gegen kollektives Leben.“ (Müller 2013, S. 263)

In der RPK 39 heißt es zur Frage einer sozialistischen Randgruppenstrategie weiter:

„Es ist sicher sehr lange Zeit praktischer Solidaritätserfahrung notwendig, um ihnen [den jugendlichen Randgruppen; SM] dieses verwurzelte Misstrauen zu nehmen . . . Der Sprung von der karitativen Hilfe zur Erziehung zum Klassenkampf ist erst zu leisten, wenn relevante Gruppen der Arbeiterklasse sich zum Kampf gegen das kapitalistische System organisiert haben, wenn die Integration eines bestimmten Teils der Jugendlichen in eine proletarische Organisation möglich ist, und von dieser Organisation die für alle Jugendlichen notwendige Klassenerziehung geleistet werden kann.“ (zit. nach Müller 2013, S. 264)

Die Beratung auf der Konferenz ergab, dass die „Randgruppenstrategie“ und damit die Heimkampagnen fallengelassen werden sollten, mit der Begründung, dass die potentielle Verwahrlosung der deklassierten Jugendlichen nur durch eine zu schaffende revolutionäre proletarische Jugendorganisation politisch gewendet und ihre Integration ins Proletariat erreicht werden könne. Als Möglichkeiten für den Kaderaufbau einer solchen Organisation wurde die proletarische Kinder- und Jugendarbeit innerhalb von Stadtteil- und Betriebsarbeit diskutiert (vgl. Müller 2013, S. 264). Dies stieß nicht nur auf Zustimmung. So schrieb die Sozialpädagogische Korrespondenz, die Zeitschrift des AKS:

„Als die Kinder der Bourgeoisie [die Studenten; SM] die Arbeiterklasse ‚entdeckten‘, ließen sie mit der Randgruppenstrategie auch den eben erst hergestellten organisatorischen Zusammenhang des AKS als ungenügend fallen.“ (SPK 1973, 31/32, S. 40, zit. nach Müller 2013, S. 246)

In Folge der Randgruppenkonferenz teilten sich die Aktiven im AKS in einen sogenannten reformistischen und einen revolutionären Flügel. Dies korrespondiert mit dem alten Konflikt der Arbeiter(jugend)bewegung um die Frage ‚Erziehung oder Politik?‘. Diejenigen, wie der historische AKS Hamburg, die im Weiteren die Stärkung einer kritischen Professionalität *und* der gesellschaftskritischen Opposition vereinen und ausbauen wollten, erkannten die besten Bedingungen für die Realisierung einer solchen Praxis in der Stadtteilarbeit. In Hamburg existierten die ersten Projekte im Karolinentviertel und in der Siedlung Sonnenland (Billstedt).

Zudem gaben nicht alle studentischen Initiativ- und Projektgruppen ihre Arbeit für die alternative Heimerziehung auf. In Berlin wurde etwa ein ständiges Plenum Berliner Heimerzieher, die Heimerzieher-Zeitung (HEZ)

und der Verein QUABS zur selbstorganisierten Fortbildung der Heimerzieher gegründet. So wurden in Berlin nach und nach mehr und mehr Plätze für Jugendliche in Wohngruppen, jenseits der großen Erziehungsheime, eingerichtet (vgl. Müller 2013, S. 264). Es entstanden zudem die sogenannten Jugendwohnkollektive (oder: Jugendwohngruppen, Jugendwohngemeinschaften, Jugendkollektive etc.) mit vier bis acht jugendlichen Bewohnerinnen bzw. Bewohnern und ein bis zwei ebenfalls dort wohnenden Pädagogen bzw. Pädagoginnen, deren Konzeption durch Selbstverwaltung, Freiwilligkeit, keine disziplinarischen Befugnisse des Pädagogen und kollektive Erziehung gekennzeichnet war (vgl. Liebel et al. 1972, S. 7):

„Das Kollektiv zeichnet sich durch bewußtes gemeinsames Entscheiden und Handeln nach Maßgabe dessen aus, was für das Ganze wichtig und von Interesse ist. Solange bewußtlos und aus gesellschaftlichen Mechanismen sich immer wieder reproduzierende Herrschaftsverhältnisse die Gruppenstruktur bestimmen, wird die Entwicklung zum Kollektiv verhindert.“ (Knöpp/Swoboda 1972, S. 215)

Prominent geworden ist das Beispiel des Georg-von-Rauch-Hauses (Berlin), das aus einer Hausbesetzung hervorging und von ehemaligen Heimsinsassen sowie Lehrlingen selbstverwaltet wurde – zunächst mit Unterstützung von solidarischen Sozialarbeitern bzw. Kollektiv-Beratern.

Der dieser Praxis zugrundeliegende Gedanke war, eine Erziehungspraxis und Unterbringungsform jenseits einer repressiven Kultur zu entwickeln und zu begründen. Das ging an die Wurzel, da die Heimerziehung im bürgerlichen Interesse ihren disziplinierenden Charakter nicht verlieren darf, um nicht eine positive Alternative zu Schule und Familie (vgl. Ahlheim et al. 1976, S. 63) und damit eine zu den genannten gleichwertige Erziehungsinstanz zu werden. Die Konfliktposition ist dabei folgende:

„Heimerziehung ist der Möglichkeit nach eine Form der kollektiven Erziehung, die unter anderen, nicht-kapitalistischen gesellschaftlichen Bedingungen die höchstentwickelte Vergesellschaftungsform der Erziehung darstellt, freilich nicht als von der Gesellschaft isolierte pädagogische Provinz, sondern als Bestandteil der bewußten gesellschaftlichen Organisation des gesamtgesellschaftlichen Produktions- und Reproduktionsprozesses. Unter diesen Bedingungen wäre das Erziehungsheim keine Zwangsinstanz, das der Isolierung und Disziplinierung einer ‚Randgruppe‘ dient, sondern der Ort der Erziehung der gesamten Jugend, der die traditionelle Familienerziehung ablöst (vgl. S. Bernfeld 1969a; A.S.Maka-

renko 1964; L. Liegle 1972b) und die allseitige Entfaltung des Menschen überhaupt erst ermöglicht.“ (Liebel et al. 1972, S. 10)

Von Liebel et al. wird die geringe Anzahl der Bewohner der Jugendwohnkollektive kritisiert, da sie zu stark an familienähnliche Verhältnisse erinnere. Dies knüpft an die auf dem Vierten Deutschen Jugendhilfetag gefasste Kritik an der Familienorientierung (bzw. -fixierung) an. Deren strukturelle Verortung in der Privatheit behindere von vornherein, öffentlich-gesellschaftliches Agieren zu lernen.

Diese Kritik verweist darauf, dass die Defizitorientierung nicht nur in der etablierten Jugendhilfe und hier insbesondere in der Ersatzerziehung verortet gewesen ist, sondern auch bei den reformerisch Aktiven. So attestieren Elisabeth Knöpp und Herbert Swoboda den Sozialarbeitern und Sozialpädagogen, die in der Regel der Mittelschicht angehören, aufgrund ihrer Klassenzugehörigkeit einen karitativen Anspruch gegenüber den deklassierten Jugendlichen:

„Man selbst hat, als Pendant zum Schicksalsschlag, das Glück erfahren, durchaus Privilegien in Form von besseren Lebensmöglichkeiten aufgrund besserer Ausbildung und damit bestimmter Qualifikationen zu genießen, mit denen eine ‚sinnvolle‘ Arbeit möglich ist. Dies alles erscheint als quasi naturgegebene Vergünstigung, vom eigenen Willen unbeeinflussbar, für die man einerseits tiefen Dank, andererseits angesichts der unglücklichen Unterprivilegierten tiefe Schuld empfindet, aus der sich die moralische Verpflichtung ergibt, diesen tendenziell zu denselben Privilegien wie den eigenen zu verhelfen.“ (Knöpp/Swoboda 1972, S. 224)

Von Ahlheim et al. wird diese Position ebenfalls vertreten:

„Wie immer man in der Geschichte die Besonderheit derer, die zu Objekten der Anstaltsmaßnahmen wurden, interpretierte – ob als Armut, Dummheit, erbliche Belastung, Krankheit, Bosheit, religiöse oder politische Verirrung, Verwahrlosung oder Kriminalität –, stets neigen sich (in ihrem Selbstverständnis) die Gesunden, Reichen, Normalen dieser ‚Hilflosigkeit‘ opfernd, pflegend, fürsorgend und helfend entgegen. Objektiv aber war diese ‚Hilfe‘ für die Betroffenen immer eine Fessel.“ (Ahlheim et al. 1976, S. 59)

Auch Knöpp und Swoboda konstatieren eine wechselseitige Abhängigkeit zwischen dem karitativen Anspruch und einer objekthaften Hilflosigkeit,

wodurch diese nicht aufgehoben, sondern perpetuiert werde (vgl. Knöpp/Swoboda 1972, S. 224).

Gab es in der politisierten Jugendhilfe einen Ansatzpunkt, der über das Karitative hinauswies? Wie konnte das „Sollen im Sein“ in der kritischen Jugendhilfe der 1970er Jahre aussehen? Versucht wurde, die mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967 noch einmal gestärkte Fürsorgeorientierung offensiv und klassenkämpferisch zu wenden mit einer starken Perspektive auf (klassenbewusste) Bildung und Selbstorganisation – vorrangig für und mit den proletarischen Jugendlichen. Die sozialistischen Kräfte in der Bewegung sahen es als notwendigen Schritt an, die deklassierten Jugendlichen in die organisierte Arbeiterklasse zu überführen, ein Bewusstsein für ihre Klassenlage zu entwickeln und damit sowohl Gesellschaftsveränderung als auch eine Lebensperspektive zu ermöglichen. Die Widersprüche und widrigen Bedingungen, etwa durch Unter- oder Nicht-Finanzierung der Projekte, Abhängigkeit von der Sozialbürokratie und die Enttäuschung über Entwicklungshemmnisse, brachten die bewegten Sozialpädagogen und Sozialarbeiter auch immer wieder an ihre Grenzen. Eine theoretische Aufhebung sollte das von Thiersch 1978 geprägte Paradigma der Lebensweltorientierung darstellen, mit der im Hier und Jetzt gemeinsam und zeitnah Veränderungen hervorgebracht werden sollten. Man könnte meinen, dass dies der entscheidende Schritt gewesen wäre, um die individualisierende Defizitorientierung tatsächlich aufzugeben. Ob dies der Fall gewesen ist, wird im Weiteren thematisiert.

Sicher ist jedoch, dass aufgrund der Aktivitäten der Außerparlamentarischen Opposition, der Studenten- und Sozialarbeiterbewegung in dieser Zeit diverse Projekte, alternativ zur etablierten Praxis, entstanden. Exemplarisch seien hier neben den Jugendwohnkollektiven und weiteren Alternativen zur Heimerziehung genannt: selbstverwaltete Jugendzentren (Stichwort Jugendzentrumsbewegung), Kinder- und Schülerläden, (medizinische) Beratungsstellen und nicht zuletzt Gemeinwesenarbeitsprojekte. Auch im parlamentarischen Bereich kam man an dieser Bewegung nicht vorbei. So war im Diskussionsentwurf für das neue Jugendhilfegesetz die „Erziehungshilfe in einer Wohngemeinschaft“ als Regelangebot vorgesehen (vgl. BMJFG 1973). Steinacker ist zuzustimmen, wenn er die Erfolge der 68er-Bewegung für die Jugendfürsorge so zusammenfasst, dass „[d]ie jahrzehntelange Hegemonie konservativer Leitbilder in der Jugendfürsorge [...] zu diesem Zeitpunkt keine unhinterfragte Legitimation mehr [hatte]“ (Steinacker 2017, S. 261). Vielmehr führte das, was in der alternativen Praxis erprobt wurde, „tatsächlich deutlich über die bis dahin bestehenden

Verhältnisse hinaus und schuf – bei allen Unzulänglichkeiten und Fehlgriffen – spürbare Veränderungen in Richtung einer partizipatorischeren und demokratischeren Kultur“ (ebd.).

3.4 Zur Reform der Jugendhilfe

Das Vorhaben einer Reform des Jugendhilferechts bekam durch die oben nachgezeichneten Entwicklungen um „1968“ einen neuen Schub. Im April 1973 legte der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit einen Jugendhilfegesetzentwurf vor, zunächst in Form einer Diskussionsfassung in einer Auflage von 20.000 Exemplaren. Der Entwurf stammte aus der Feder einer Sachverständigenkommission, die sich in ihrer Arbeit seit Juli 1970 vor allem von Reformvorschlägen der Großverbände, wie dem Deutschen Verein für öffentliche und private Fürsorge, der Arbeiterwohlfahrt und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ), hatte leiten lassen. Hafenecker und Swoboda stellen fest, dass die „Vertreter der institutionellen Jugendhilfe konservativer Prägung“ überrepräsentiert und die Jugend nur durch zwei Mitglieder des Bundesjugendrings vertreten waren (Hafenecker/Swoboda 1978, S. 5). Von Verbandsexperten sei der Entwurf vor seiner Veröffentlichung breit diskutiert worden, die Sozialarbeiter an der Basis und die Betroffenen jedoch nicht beteiligt gewesen. Dies sollte auf dem 5. Deutschen Jugendhilfetag nachgeholt werden, der für September 1974 geplant war.

Weitere, in diesem Kapitel thematisierte Dokumente, anhand derer sich die Auseinandersetzungen um den Reformprozess der 1970er Jahre nachzeichnen lassen, sind der Bildungsgesamtplan (1973), der Referentenentwurf (1977), die „Perspektiven zum Jugendplan“ (1978) und die Publikation „Offensive Jugendhilfe“ (1978).

3.4.1 Der Diskussionsentwurf von 1973

Das Deutsche Jugendinstitut (DJI) veröffentlichte zum Diskussionsentwurf von 1973 (BMJFG 1973) im selben Jahr die umfangreiche Stellungnahme eines Autorenkollektivs, bestehend aus Lothar Böhnisch, Ursula Dickhoff, Martin Grieser, Walter Hornstein, Sibylle Hübner-Funk, Vera Kuhlen und Werner Schefold, die zentrale Auseinandersetzungen in der damaligen Gesamtdiskussion um die Jugendhilfe behandelt (vgl. Böhnisch et al.

1973). Zwei grundlegende Konflikte werden thematisiert: Der Standort der Jugendhilfe und damit die Befreiung der Jugendhilfe aus ihrer gesellschaftlichen Randlage sowie die Relevanz von Gesetzen für die Veränderung von Praxis.

Die Autoren argumentieren, dass der Entwurf des Bundesministeriums, obwohl er an die offizielle Reformlinie anknüpfe, über eine traditionelle sozialpädagogische Einzelfallhilfe nicht hinausgehe und in ihm administrativ-juristische Gesichtspunkte vorherrschen würden (vgl. Hornstein 1973a, S. 9; Hübner-Funk 1973, S. 157). Die Reformlinie dagegen, ausgegeben durch Verbände, Gremien, Ausschüsse und das Ministerium, habe folgende Eckpunkte: die Forderung nach dem Übergang vom Eingriffscharakter zum Leistungscharakter; die Ablösung obrigkeitstaatlicher, disziplinierender Formen der Jugendhilfe durch ein von pädagogischen Gesichtspunkten geleitetes System von Hilfen; die stärkere Betonung des Rechts des Kindes gegenüber dem Elternrecht; die Priorität offener Hilfen gegenüber geschlossenen und die quantitative und qualitative Veränderung des Personalstands; eine Verbesserung der Methoden; mehr Planung und bessere Organisation in der Jugendhilfe (Böhnisch et al. 1973, S. 22). Die strukturellen Bedingungen seien jedoch nicht ohne Weiteres zu beeinflussen:

„Die Sozialisationsdefizite, auf welche Jugendhilfe heute reagiert, haben ihre Ursachen in Bereichen, zu denen diese selbst keinen unmittelbaren Zugang hat. Außerdem hat sie im Vergleich zu anderen Sozialisationsinstanzen (etwa Familie, Schule, Beruf) eine gesellschaftlich nachrangige Position inne. Sie kann deshalb nicht unmittelbar – so wünschenswert dies auch sein mag – ihr Ziel in der Beseitigung der Ursachen von Sozialisationsdefiziten sehen.“ (a.a.O., S. 23)

Eine Ausnahme, so die Autoren, bilden vier Punkte, in denen der Entwurf erkennbar über die bisherigen JWG-Regelungen hinausginge: die Einführung einer allgemeinen Gewährleistungspflicht, die Forderung nach einer Grundausrüstung der Jugendämter, die Orientierung an den subjektiven Interessen der Jugendlichen (§ 7 Abs. 4) sowie deren Beteiligung am Hilfeprozess und die Durchführung von Interventionen auf Grundlage wissenschaftlicher Erkenntnisse (vgl. a.a.O., S. 38, 60). Darüber hinaus lautet ihre zentrale Kritik am vorliegenden Entwurf:

„[D]er Entwurf zu einem neuen Jugendhilfegesetz, der hier zur Diskussion steht, [reagiert] zwar einerseits punktuell und stellenweise auf neuere Entwicklungen, die gleichsam in der Luft liegen, [...] [versucht jedoch

andererseits], diese Entwicklungen und Anforderungen in den Rahmen der herkömmlichen institutionell-politischen Verfassung und Struktur der Jugendhilfe zu zwingen.“ (Hornstein 1973a, S. 11)

Böhnisch et al. stellen eine Jugendhilfe in Frage, die als ein „kompensatorisch und reaktiv angelegte[s] Interventionssystem gegenüber gesellschaftlich immer wieder neu produzierten Problemen und Abhängigkeiten“ (Böhnisch et al. 1973, S. 18) legitimiert ist und deren Grundausrichtung durch den neuen Entwurf nicht überwunden werde. Die Stellungnahme ist ein Plädoyer dafür, Jugendhilfe nicht wesentlich als Nothilfe zu verstehen und stattdessen strukturelle Bedingungen zu schaffen, die es nicht länger erforderlich machen, sie anhand eines vorhandenen Defizits legitimieren zu müssen. Um den Prozess der Emanzipation gesellschaftlicher Gruppen und Individuen sowie eine Demokratisierung voranzutreiben, ist das befürwortete Mittel die Förderung der Fähigkeit zur Selbstbestimmung der Kinder und Jugendlichen (vgl. a.a.O., S. 23). In diesem Sinne emanzipatorische Jugendhilfe bedeute: „eine Jugendhilfe, die ihrer Intention, ihrer Verfassung und Struktur nach geeignet wäre, einen Beitrag zur Befreiung von Kindern und jungen Menschen aus den sie benachteiligenden und behindernden Abhängigkeiten ihres Sozialisationsschicksals zu leisten“ (ebd.).

Die Einheit der Jugendhilfe, an der im Entwurf festgehalten wird, verhindere weiterhin, dass die Jugendarbeit als eigenständiger Teil des Erziehungs- und Bildungssystems gesehen wird. Schefold betont, dass die markanteste Neuerung des JHG-Entwurfs, die Verankerung eines Rechtsanspruches auf Erziehung und Bildung in § 1, eine Reflexion der gesamten Erziehungs- und Bildungsprozesse und damit auch der Stellung der Jugendarbeit hätte provozieren müssen. Dies sei jedoch unterblieben und somit entfiel die Notwendigkeit, einen Bildungsanspruch positiv zu definieren und die Jugendarbeit diesem Komplex zuzuordnen (vgl. Schefold 1973, S. 192).

Vor diesem Hintergrund thematisieren die Autoren auch die Frage nach der Kompetenz des Bundes bezüglich der Jugendarbeit. Sie verweisen auf Lerche, der 1963, vier Jahre vor dem diesbezüglichen Bundesverfassungsgerichtsurteil, ein Rechtsgutachten verfasst hatte, in dem er die Kompetenzfrage so beantwortet, dass „das große praktische Schwergewicht der Jugendpflege ... außerhalb der Konkretisierungsspanne jener GG-Norm liege, da man auch mit der Umschreibung als ‚vorbeugende Fürsorge‘ dem ‚Wesen der Jugendpflege‘ nicht gerecht werde“ (Lerche 1963, S. 24).

In der Stellungnahme des DJI wird vertreten, dass richterliche Entscheidungen dieser Auffassung bisher zwar nicht gefolgt sind, sie aber weitere Anhänger finden werde, je mehr der Zusammenhang von „Jugendförderung“ und „Erziehungshilfe“ unter „öffentlicher Fürsorge“ verblasst. Der Bildungsbereich werde weiterhin von der Jugendhilfe ausgeklammert bleiben, was erkennbar darin sei, dass auch die Sachverständigenkommission den Kompetenzstreit und die Verwendung des Begriffs Bildung im Zusammenhang mit der Jugendarbeit vermieden habe. Die Jugendarbeit sei im Entwurf als „allgemeine Förderung der Jugend“ (§ 24) zwar erstmals mit einem eigenständigen Erziehungsauftrag versehen worden, die entsprechenden Maßnahmen jedoch statt als Bildung als „Hilfen zur Jugendarbeit“ benannt worden (vgl. Hübner-Funk 1973, S. 173). Bildung soll zwar ihren Platz haben – gesellschaftlich gefordert und von der Kommission auch so postuliert –, sie wird aber nirgendwo direkt verortet. Die Verfasser schlagen als Ausweg aus diesem Dilemma vor, eine Institution für die Jugendhilfe zu schaffen, die mit dem Bildungsrat vergleichbar ist und strukturelle sowie organisatorische Bedingungen für neue Entwicklungen in der Praxis zu schaffen helfen soll. Rechtlich wäre dies auf Grundlage eines Abkommens zwischen Bund und Ländern möglich, wie es auch schon aus dem Bildungsbereich bekannt ist. Als Muster könnte die bestehende Institution „Gemeinschaftsaufgaben“ (wie etwa der Hochschulbau) in Art. 91 Abs. 1 Ziff. 1 GG dienen (vgl. Hornstein 1973b, S. 253f.).

Hübner-Funk erläutert, dass der Oberbegriff des Entwurfs die Hilfe bleibe: „Der vermeintliche Gegensatz dieser Aufgabendefinition – hier Hilfe zur Erziehung, dort eigenständige Erziehung, hier Unterstützung vorhandener Erziehungsinstitutionen, dort Etablierung eines autonomen Erziehungsauftrags – kommt insofern nicht voll zum Tragen, als Erziehung generell als 'Hilfe' begriffen wird“ (Hübner-Funk 1973, S. 175). Wenn die Jugendhilfe, so der kritische Einwurf, darüber hinaus allerdings nicht in Zusammenhang mit der Sozialhilfe gebracht werde, werde sie gar nicht in der Lage sein, Hilfe zu leisten (vgl. a.a.O., S. 157).

Zwar werden in dem vorliegenden Entwurf der Begriff „Verwahrlosung“ durch „Störung“ und „Gefährdung der Entwicklung“ ersetzt und die Begriffe „Jugendpflege“ und „Jugendfürsorge“ vermieden (vgl. a.a.O., S. 152), dennoch wird an der Unterscheidung zwischen den Hilfsangeboten für alle und denen für einzelne ‚besondere‘ Kinder und Jugendliche festgehalten. Mit Klaus Mollenhauer, der auf dem ersten Deutschen Jugendhilfetag darauf hinwies, lägen die Ursachen für diese Trennung weniger in den Kindern, sondern in der Schichtorientierung der beteiligten Institutionen be-

gründet. Dies erschwere die innere Einheit der Jugendhilfe. Diese Erkenntnis sei auch in der Kommission verbreitet gewesen und habe zu einem Versuch stärkerer Durchlässigkeit für Kinder und Jugendliche mit unterschiedlicher sozialer Herkunft geführt. Festgehalten wurde trotzdem an der Differenzierung allgemeiner „Jugendförderung“ und der „Erziehungshilfen“ (vgl. a.a.O., S. 158f.).

Mit der Änderung des Titels des Gesetzes von der Jugendwohlfahrt zur Jugendhilfe wird der Aufgabenbereich in begrifflicher Abgrenzung zu den Bildungsinstitutionen festgelegt. Der Begriff der „erzieherischen Hilfe“ soll dabei jedoch, so Böhnisch et al., in dem Entwurf programmatisch die obrigkeitsstaatliche Disziplinierung und Kontrolle ersetzen (vgl. Böhnisch et al. 1973, S. 32).

In der Stellungnahme wird im Weiteren die Frage aufgeworfen, welche Möglichkeiten die freien Träger haben, eine emanzipatorische Jugendhilfe zu praktizieren. Inwiefern unterliegen sie trotz ihrer privatrechtlichen Organisationsform den öffentlich-rechtlichen Bestimmungen bzw. dem gesellschaftspolitischen Bedeutungszusammenhang (vgl. a.a.O., S. 45)?¹⁰⁰ Böhnisch et al. führen aus, dass die freien Träger in der Nachkriegszeit aufgrund ihrer versierten Fürsorgetätigkeit eine gesicherte gesellschaftliche Legitimation erhielten. Als sich die sozioökonomische Situation jedoch „normalisierte“ und der Wohlfahrtsstaat mehr und mehr die fürsorgerischen Aufgaben übernahm, schwand diese Legitimationsgrundlage. Diese fanden sie im Weiteren in den Aufgaben, die die staatliche Sozialpolitik weitgehend vernachlässigte (vgl. a.a.O., S. 49f.). Dadurch etablierten und intensivierten sie ihre Verortung in der Nothilfe. Gleichzeitig machten sie sich die Position eines Vermittlers in einer pluralistischen Gesellschaft zu eigen: Sozialstaatliches Handeln sei zwar notwendig, müsse aber durch die Aktivitäten der freien gesellschaftlichen Gruppierungen ergänzt werden (vgl. a.a.O., S. 50). Die Autoren problematisieren weiter, dass die Abhängigkeit der Verbände von den staatlichen Instanzen wachse, je mehr Subventionen der öffentlichen Hand in Anspruch genommen werden. Wenn staatlich subventioniert wird, werde ein Tätigkeitsnachweis in Form von statistischen Darstellungen gefordert (vgl. a.a.O., S. 53f.). Hier befindet sich ein Mechanismus, der das Festhalten an der Einzelfallhilfe (und damit

100 In § 14 Abs. 4 des Diskussionsentwurfs ist bestimmt, dass die Gesamtverantwortung bei den öffentlichen Trägern liegt. Ein nicht geringer Anteil der Jugendhilfe wird aber auch von den freien Trägern durchgeführt. So betreiben die Freien Wohlfahrtsverbände rund 70% der Einrichtungen der Jugendhilfe (vgl. Böhnisch et al. 1973, S. 47).

der Defizitorientierung) von Seiten sowohl des öffentlichen als auch des freien Trägers sichert: Maßnahmen der Einzelfallhilfe lassen sich sehr viel einfacher in Statistiken darstellen.

Hübner-Funk widmet sich in der Stellungnahme der fortgesetzten Prämisse in der Jugendhilfe, nicht in Konflikt mit der Familienautonomie kommen zu dürfen. Zwar sollte die Rechtsposition der Minderjährigen mit § 1 des JHG-Entwurfes gestärkt werden, gleichzeitig – mit dem Neuentwurf des elterlichen Sorgerechts – jedoch auch die Stellung der Eltern, insofern den Kindern kein einklagbares Mitbestimmungsrecht in Erziehungsfragen zugestanden wird (vgl. Hübner-Funk 1973, S. 162). Sie vertritt diesbezüglich die folgende Einschätzung:

„[D]ie Anerkennung eines bis zum nachgewiesenen Mißbrauch uneingeschränkten ‚natürlichen‘ Erziehungsrechts der Eltern verhindert notwendig eine Stärkung der Stellung der Kinder und Jugendlichen in einem Interaktionsverhältnis, das durch ein konstitutionelles Ungleichgewicht gekennzeichnet und daher immer asymmetrisch ist.“ (ebd.)

Diese *Konstante der Erziehung*, d.h. die Vorrangstellung der Eltern, ließe sich nicht aufheben und wird im Entwurf in § 1 Abs. 2 festgeschrieben, wonach die Jugendhilfe das Recht des jungen Menschen auf Erziehung und Bildung „unbeschadet der Rechte und Pflichten der Eltern“ zu gewährleisten habe:

„Aus einer solchen Gewißheit heraus wäre es für eine aufgeklärte und sich als demokratisch verstehende Gesellschaft möglich, die Position dessen, der erzogen wird, in dem erzieherischen Wechselverhältnis so zu unterstützen, daß er spezifische Ansprüche auf ‚Sicherung elementarer Erziehungsleistungen‘ dem Staat gegenüber anmelden kann, der nach Art. 6 Abs. 2 S. 1 GG über die Erfüllung der elterlichen Erziehungspflichten zu wachen hat.“ (a.a.O., S. 162f.)

Wer den Begriff des Kindeswohls jedoch inhaltlich füllt, sei nicht geklärt. Hübner-Funk vermutet, dass diese Aufgabe trotz der Elternorientierung bei der staatlichen Öffentlichkeit liege. Jedenfalls sei das Kindeswohl die Legitimation für das staatliche Wächteramt nach Art. 6 Abs. 2 S. 2 GG (vgl. a.a.O., S. 166).

Die Praxis der politisierten Jugendhilfe und Jugendarbeit zu dieser Zeit war durch Selbstorganisation, Bildung und Hilfe als wechselseitige Unterstützung geprägt, mit einer besonderen Aufmerksamkeit für die proletari-

schen Kinder und Jugendlichen. Trotz des relativ fortschrittlichen Entwurfs eines Jugendhilfegesetzes wurde darin das Verhältnis von Hilfe und Bildung und damit Jugendhilfe und Bildungswesen nicht eindeutig geklärt, was im Diskussionsentwurf insbesondere in der Bezeichnung von Jugendarbeit als „Hilfen zur Jugendarbeit“ zum Ausdruck kommt.¹⁰¹ Die Verfasser der Stellungnahme verbleiben jedoch mit der Perspektive der Selbstbestimmung als Mittel zur Emanzipation in einem – vorher als sozialpädagogische Einzelfallhilfe kritisierten – individualisierten Aufhebungsversuch der gesellschaftlichen Missstände und verwerfen damit die Möglichkeit einer emanzipatorisch-demokratischen Integration, für die Abhängigkeit von anderen Menschen kein eigentliches Problem mehr darstellen müsste. Der Kern bleibt ihnen die Bildung zur Selbstbestimmung, die ins Individuum verschobene Lösung.

Zentraler Ort der Debatte des Entwurfs mit den Sozialarbeitern sollte der Fünfte Deutsche Jugendhilfetag mit dem Thema „Jugend und Recht“ werden, der von der AGJ für den 8. bis 11. September 1974 für ca. 3.000 Teilnehmerinnen und Teilnehmer in Hamburg geplant war. Inhaltlich gliedern sollten den Kongress vier verschiedene Sozialisationsfelder: Familienerziehung, Außerfamiliäre Erziehung, Jugend und Freizeit sowie Ausbildung und Beruf (vgl. Kummetat/Klausch 2019, S. 100).

Zwischenzeitlich, im März 1974, war der Referentenentwurf des BMJFG, diesmal nur in einer Auflage von 1.500, erschienen – „eine in seinen Ansprüchen, Rechten und Leistungen erheblich zurückgestutzte Diskussionsvorlage“ (a.a.O., S. 6). Dem vorausgegangen war eine Expertentagung der AGJ (November 1973) und ein Hearing durch das Bundesfamilienministerium und das Bundesjugendkuratorium mit 24 Experten. Im Referentenentwurf war die noch im Diskussionsentwurf vorhandene Erweiterung des § 1 auf „Erziehung und Bildung“ nicht mehr zu finden (vgl. Jordan 1975, S. 41f.).

101 Mit einem Verweis auf den Bildungsbericht von 1970 erläutert das Autorenkollektiv, dass der öffentliche Bereich ‚in Sachen Emanzipation‘ sehr viel weiter sei, als der ‚halböffentliche‘ der Jugendhilfe: „Bildung soll den Menschen befähigen, sein Leben selbst zu gestalten. Heranwachsende Menschen müssen dabei die Möglichkeiten größerer Beweglichkeit und Freiheit erfahren, damit sie für sich selbst sinnvoll zu wählen lernen. Bildung soll durch Lernen und Erleben demokratischer Werte sowie durch Einsicht in die gesellschaftliche Entwicklung und ihre Veränderungen eine dauerhafte Grundlage für freiheitliches Zusammenleben schaffen. Bildung soll Freude an selbständiger schöpferischer Arbeit wecken“ (BMBW 1970, S. 18; zit. nach Hübner-Funk 1973, S. 169).

Bundesweit organisierte kritische Sozialarbeiter gründeten im Januar 1974 die Gruppe „Sozialistische Aktion 5. Deutscher Jugendhilfetag“, die ein gut besuchtes Vorbereitungstreffen durchführte und zur Teilnahme am Jugendhilfetag aufrief. Im Mai 1974 wurde der Fünfte Deutsche Jugendhilfetag nach der Mitgliederversammlung der AGJ im selben Monat wegen angeblich zu wenigen Anmeldungen und infolge massiver Hetze gegen die „Sozialistische Aktion“ abgesagt. Mit einer Dreiviertel-Mehrheit der Mitglieder wurde die Absage nach mehrstündiger Diskussion beschlossen (vgl. Kummertat/Klausch 2019, S. 100). Das Votum des Vorstandes begründete der damalige Vorsitzende der AGJ, Reinhard M. Walter:

„Es ist [...] zu erwarten, daß es zu einer totalen Konfrontation zwischen den Intentionen der AGJ unterstützenden Teilnehmern und Vertretern der ‚Sozialistischen Aktion‘ kommen wird. Hierdurch würde die Chance vertan, konstruktive Vorschläge für rechtspolitische Reformen in der Jugendhilfe auf breiter Basis zu erarbeiten und sie damit wirksam zu vertreten. Deshalb kann es die AGJ nicht verantworten, daß die für den Kongreß erforderlichen öffentlichen Mittel aufgewendet werden. Die AGJ will [...] auch nicht auf undemokratisches und inquisitorisches Verhalten der ‚Sozialistischen Aktion‘ in gleicher Weise reagieren, da sie hierin kein geeignetes Mittel einer politischen Auseinandersetzung sieht. Aufgrund der unüberbrückbaren Gegensätze sieht die AGJ keine vertretbare Alternative, als den Jugendhilfetag abzusagen.“ (AGJ 1974, S. 8)

Die Sozialistische Aktion veröffentlichte daraufhin eine Stellungnahme, in der sie postuliert:

„Mit der Absage des 5. DJHT hat die AGJ nicht nur vor der zu erwartenden Kritik der Praktiker kapituliert, sondern auch deutlich gemacht, daß es ihr mit dem Jugendhilfetag lediglich um eine schein-demokratische Legitimation staatlicher Jugendpolitik und um die Sicherung der Loyalität der ‚Fachbasis‘ gegenüber dem bürgerlichen Staat ging. Nicht die ‚Gefahr einer Sprengung des 5. DJHT‘ wäre für die AGJ und die Spitzen der Bürokratie zu befürchten gewesen – denn durch eine Sprengung hätte sich die Sozialistische Aktion nur von der Masse der Kollegen isoliert – sondern die anstehende politische Auseinandersetzung über die Jugendhilfepraxis in Verbindung mit einer harten Kritik am geplanten Jugendhilferecht, das kaum dazu beitragen wird, die Situation der von Jugendhilfe Betroffenen zu verbessern.“ (Sozialistische Aktion Jugendhilfetag 1974, S. 79f.)

Mit der Behauptung, „die in der Sozialistischen Aktion repräsentierten Sozialarbeitergruppen wollten ‚die freiheitlich demokratische Ordnung unseres Staates‘ und die betreuten Kinder und Jugendliche ‚in Wahrheit doch nur für die Durchsetzung ihrer politischen Ziele mißbrauchen‘“ mache diese Erklärung den AGJ-Vorstand zum Vorreiter der Kräfte, „die seit dem Hamburger Radikalerlaß fortschrittliche Pädagogen mit juristischen und polizeilichen Mitteln und Berufsverboten drohen“ (a.a.O., S. 80). Die Stellungnahme endet mit der Aufforderung: „KÄMPFEN WIR ZUSAMMEN FÜR EINE JUGENDPOLITISCHE PRAXIS, DIE DEN INTERESSEN DER UNTERPRIVILEGIERTEN KINDER UND JUGENDLICHEN WIRKLICH NÜTZT!“ (ebd., Hervorhebung im Original)

Parallel zur Absage des Fünften Deutschen Jugendhilfetags wurde auch der Referentenentwurf zurückgezogen. Hafenecker und Swoboda führen dies auf „massiven Druck [...] der Städte und Gemeinden, die für die hohen Folgekosten der im Entwurf verankerten, einklagbaren Rechtsansprüche aufkommen müßten“ (Hafenecker/Swoboda 1978, S. 6), zurück.

3.4.2 Der Bildungsgesamtplan von 1973

Der Bildungsgesamtplan von 1973 beweist, auch wenn er letztlich nicht umgesetzt wurde, dass Bildung in Kooperation von Bund und Ländern konzipiert und organisiert sein könnte. Als „Gemeinschaftsaufgabe“ war die Bund-Länder-Kommission für Bildungsplanung der BRD im Jahr 1970 durch ein unbefristetes Verwaltungsabkommen eingerichtet worden, um den Reformenerwartungen an die sozialliberale Koalition zu entsprechen. Mit dem von ihr vorgelegten, erstmals gesamtstaatlich abgestimmten, Konzept sollte die Vereinheitlichung des Bildungswesens vorangetrieben werden, um Selektion entgegenzuwirken und Chancengleichheit sowie Leistungsfähigkeit zu befördern. Erfordernisse der modernen Industriegesellschaft sollten mit dem wachsenden Anspruch auf Demokratisierung verbunden werden (vgl. Deutscher Bundestag 1973, S. 10). Im Bildungsgesamtplan heißt es zur Begründung dessen Erfordernis:

„Die wachsenden und sich ändernden Anforderungen an das Bildungswesen und die unterschiedlichen Ansätze zu Teilreformen haben in Bund und Ländern zu der Einsicht geführt, daß sich umfassende langfristige Bildungsreformen nur durch eine gemeinsame Bildungsplanung verwirklichen lassen. Dieser Einsicht wurde durch die Einführung der Gemeinschaftsaufgaben in den Artikeln 91 a und 91 b des Grundgesetzes,

durch das Hochschulbauförderungsgesetz und durch das Verwaltungsabkommen zwischen Bund und Ländern über die Errichtung einer gemeinsamen Kommission für Bildungsplanung vom 25. Juni 1970 Rechnung getragen. Wesentliche Zielsetzung aller Reformüberlegungen ist die Einheitlichkeit des gesamten Bildungswesens innerhalb des Geltungsgebietes des Grundgesetzes.“ (a.a.O., S. 9)

Die Länder behielten dabei jedoch die Möglichkeit eigene Schwerpunkte zu setzen, „denn durch die gemeinsame Bildungsplanung ist die im Grundgesetz verankerte Kompetenzverteilung zwischen Bund und Ländern nicht verändert worden“ (a.a.O., S. 10). Neu verhandelt wird damit jedoch die Frage nach der Zuordnung der Jugendhilfe. Aufgenommen wird die außerschulische Jugendbildung, aber auch die Elementarerziehung und die systematisierte Weiterbildung neben Schule, Hochschule und berufliche Bildung werden mit dem Plan erstmalig zum Bildungswesen gezählt (vgl. a.a.O., S. 9). Die nur teilweise Aufnahme der Jugendarbeit wird mit der Anmerkung begleitet, dass die außerschulische Jugendbildung „im wesentlichen jenem Teil des Erziehungs- und Bildungswesens zuzuordnen ist, der zusammenfassend als ‚Jugendhilfe‘ bezeichnet wird“ (a.a.O., S. 41). Jugendhilfe wird dabei wie folgt charakterisiert:

„Sie trägt dazu bei, dem Erziehungsanspruch des jungen Menschen, der durch Elternhaus, Schule und Berufsbildung allein häufig nicht erfüllt werden kann, gerecht zu werden. Jugendhilfe gehört mit ihren verschiedenen Aufgaben sowohl zur gesellschaftlichen Daseinsvorsorge als auch zum Bildungswesen.“ (ebd.)

Fraglich bleibt bei diesen Zuordnungen: Wenn schon Anfang des 20. Jahrhundert klar war, dass die anderen Sozialisationsinstanzen (Familie, Schule, Berufsbildungsstätten) zusammengenommen mit dem Erziehungsauftrag überfordert sind, warum wird die Jugendhilfe im Gesamt auch in den 1970er Jahren nicht als gleichberechtigte und „normale“ Erziehungs- und Bildungsinstanz anerkannt und dementsprechend systematisch neben der Daseinsvorsorge auch in Gänze dem Bildungswesen zugeordnet?

Das mit dem Bildungsgesamtplan verfolgte Ziel der außerschulischen Jugendbildung war deren stärkere Orientierung an den Gesamtzielen der Bildungsreform. Dazu gehörte, die Selbstorganisation der Jugendlichen und ihre interessegeleitete Mitbestimmung zu sichern, politische Bildung, internationale Jugendbegegnung und das gesellschaftliche Engagement der Jugendlichen auszubauen, die Unterstützung der außerschulischen Jugend-

hilfe beim Ausgleich sozial bedingter Benachteiligungen zu befördern, eine größere Zahl von Jugendlichen zu gewinnen, das Angebot zu verbessern sowie auch die Koordination der Arbeit öffentlicher und freier Träger und die Kooperation mit dem übrigen Bildungswesen zu realisieren (vgl. a.a.O., S. 41). Vor diesem Hintergrund lautete eine der konkreten Maßnahmen: „Konkretisierung der Ansprüche des Jugendlichen im Bereich der Außerschulischen Jugendbildung durch die Reform des Jugendhilferechts“ (ebd.).

Die finanzielle Förderung der außerschulischen Jugendbildung sollte durch Bund, Länder und Gemeinden unter verstärkter Berücksichtigung wissenschaftlich gesicherter Daten ausgebaut werden, insbesondere für politische Bildung und gesellschaftliches Engagement, den Ausgleich sozial bedingter Benachteiligungen sowie die Aus- und Fortbildung ehren- und hauptamtlicher Mitarbeiter (a.a.O., S. 41). Insgesamt galt für die Finanzierung der Reform, dass der Bund sich an den bisher hauptsächlich von den Ländern und Gemeinden getragenen Ausgaben durch ein gemeinsames Bildungsbudget beteiligen sollte:

„Die Regierungschefs des Bundes und der Länder haben am 23. Februar 1973 beschlossen: ‚Für das Jahr 1975 wird der Bildungsgesamtplan zunächst auf der Grundlage eines Finanzierungssockels von 53,6 Mrd. DM mit Alternativen vorgelegt. Die Frage der Finanzierung der weiteren, auch von den Regierungschefs bildungspolitisch für notwendig angesehenen Maßnahmen wird im Gespräch zwischen Bund und Ländern bis zu den jeweils erforderlichen Entscheidungsterminen zu klären sein.‘“ (a.a.O., S. 12)

Erkenntlich wurde, dass die Finanzierung des Bildungswesens und der anderen öffentlichen Aufgaben „selbst bei gesamtwirtschaftlich optimalen Rahmenbedingungen eine Anhebung der Steuerlastquote und eine Ausdehnung der staatlichen Verschuldung erfordern“ (a.a.O., S. 13) würde. Umgesetzt wurde der Bildungsgesamtplan mit Verweis auf die Weltwirtschaftskrise nicht, zudem hielt der vorläufige Konsens der Parteien über die Reform des Bildungswesens nicht an. Im Jahr 1982 wurde ein zweiter Bildungsgesamtplan vorgelegt, der jedoch nicht verabschiedet wurde (vgl. ebd.). Festzuhalten ist, dass durch die Aufnahme der außerschulischen Jugendbildung in das Bildungswesen die Bildung in der Jugendhilfe ein stärkeres Gewicht bekommen sollte: Das Bildungswesen sollte nicht mehr nur Schule sein.

3.4.3 Der Referentenentwurf von 1977 und die „Offensive Jugendhilfe“

Im August 1974 kam im Anschluss an den zurückgezogenen Referentenentwurf ein sogenannter „Kabinettsentwurf“ ans Licht, der aber zunächst wieder in der Schublade verschwand. Stattdessen konzentrierte sich das BMJFG auf die „Perspektiven zum Bundesjugendplan“ (veröffentlicht 1978)¹⁰², in denen die Förderung der Jugendarbeit als zentrale Aufgabe formuliert war (vgl. Fiege/Swoboda 1978, S. 15). Die „Kontrollfunktion der in den Perspektiven vorgesehenen ‚Wirkungsanalyse und Erfolgskontrolle‘“ (ebd.) wurde von den Jugendverbänden stark kritisiert. Dieses Vorgehen wird von Hafener und Swoboda so interpretiert, dass das Ministerium dadurch wenigstens (wenn schon die Jugendhilfe reformiert nicht gelang) Einfluss auf die außerschulische Jugendbildung nehmen wollte (vgl. Hafener/Swoboda 1978, S. 7).

Am 31. Oktober 1977 legte die damalige neue Familienministerin Antje Huber im Anschluss an den zurückgezogenen einen neuen Referentenentwurf des JHG zusammen mit einem 450-seitigen Kommentar vor (BMJFG 1977), der unter weitgehendem Ausschluss der Öffentlichkeit entwickelt worden war (vgl. Hafener/Swoboda 1978, S. 7). Hafener und Swoboda attestieren dem Entwurf eine Abkehr vom Recht auf Bildung (in § 1 des Referentenentwurfs ist nur ein Recht auf Erziehung gefasst), eine nur Schein-Mitbestimmung sowie eine durchgängig familienfreundliche Tendenz. Belegt wird dies auch mit einem Verweis auf den Bundesvorstand der CDU-Frauenvereinigung, der die Aussage von Familienministerin Huber begrüße, „daß die eigene Familie, das Elternhaus, durch nichts zu ersetzen sei“ (a.a.O., S. 9).

Exemplarisch für die Position derjenigen, die die Eltern als zentrale und einzige Erziehungsinstitution begriffen – und denen die Einheit der Jugendhilfe deshalb zu weit ging –, sei hier auf die Aussage des Verfassungsrechtlers Prof. Isensee verwiesen, der sich 1979 bei den 14. Essener Gesprächen zum Thema Staat und Kirche mit der Reform des Jugendhilferechts befasste und die elterliche Erziehung und damit den Frieden in der Familie durch attraktive öffentliche Angebote in Gefahr sah:

„Der Aufenthalt im Freizeitzentrum oder der Besuch des Töpferkurses, den die Gemeinde veranstaltet, mögen für den Fünfzehnjährigen anziehender sein als das ‚Angebot‘ des Elternhauses, das darin besteht, Schul-

102 Ein erster Entwurf wurde im Jahr 1974 erarbeitet und gelangte im selben Jahr in die Öffentlichkeit.

aufgaben zu erledigen oder der Mutter beim Haushalt zu helfen.“ (in: Wiesner 2014, S. 437)

In einem ideologischen Zusammenhang damit steht dieser Referentenentwurf. Dessen Kernbereiche sind die Maßnahmen zur Förderung der Familie: Förderung und Erziehung in der Familie sowie familienunterstützende Hilfen zur Erziehung. Positiv ist jedoch hervorzuheben, dass im Rahmen der familienergänzenden Hilfen zur Erziehung für Kinder ab dem 3. Lebensjahr ein Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz bestehen sollte (vgl. § 38, 1). Weiterhin ist gefasst, dass ein freier Träger Anspruch auf Anerkennung habe, wenn seine Arbeit im Rahmen der freiheitlich demokratischen Grundordnung stattfindet und er den Zuschlag dann bekomme, wenn er die Voraussetzung für die Leistung wirksamer Jugendhilfe am besten erfülle. Selbstorganisation und Selbstverwaltung sowie ein Verständnis von Jugendarbeit als politischer Bildung sollten mit diesem Entwurf nicht gefördert werden (vgl. Hafenecker/Swoboda 1978, S. 10ff.), weshalb politische Jugendverbände und Initiativgruppen, die sich als parteiliche Interessenvertretung verstehen, in der Regel von der Finanzierung ausgeschlossen sein würden.

An diesem Punkt trifft sich der Referentenentwurf von 1977 mit den „Perspektiven zum Jugendplan“ (BMJFG 1978). Jürgen Fiege und Herbert Swoboda weisen darauf hin, dass Zielvorstellungen von Jugendarbeit, die politisches Handeln einschränken oder ausschließen, bereits immanent in den „Perspektiven“ formuliert werden (vgl. Fiege/Swoboda 1978, S. 21).

„Der Nachweis, daß mit Hilfe des § 9 JWG und mit dem Hinweis auf mangelnde Fachlichkeit, mangelnde Partnerschaft seitens der Träger u.a. die Förderungswürdigkeit von Verbänden in Frage gestellt oder aberkannt wird, muß nicht erst geführt werden. Er ist bereits erbracht durch die beachtliche Abschlußstrecke SDS, SHB, VDS, RBJ, NFJD und viele weniger spektakuläre Einzelfälle z.B. bei Jugendzentren. Das neueste Beispiel versucht nicht einmal mehr eine umfassende Würdigung eines Verbandes: Aus dem Bundesinnenministerium wurde ein Schreiben bekannt, in dem dem BMJFG empfohlen wird, denjenigen Verbänden die Förderung zu entziehen, die sich am Russel-Tribunal beteiligen. [...] Mit dem Argument der Fachlichkeit [...] und der Partnerschaft läßt sich jede mißliebige Störung disziplinieren. Durch Erfolgskontrolle und Wirkungsanalyse lassen sich die Verbände lückenlos überprüfen und man ist

nicht erst darauf angewiesen, spektakuläre Ereignisse zum Vorwand für Mittelstreichungen zu nehmen.“ (ebd.; vgl. links, Nr. 2/ 1978)¹⁰³

Zudem sollte mit diesem Referentenentwurf die Zweigliedrigkeit des Jugendamtes (Verwaltung und Jugendwohlfahrtsausschuss) nicht übernommen werden. Stattdessen sollte ein Jugendhilfeausschuss eingerichtet werden, der nicht mehr Teil des Jugendamtes, sondern der kommunalen Verwaltung ist. Damit lägen alle Kompetenzen letztlich beim öffentlichen Träger (vgl. Hafeneger/Swoboda 1978, S. 13). Eine solche Ausgestaltung des Jugendhilferechts, so Hafeneger und Swoboda zusammenfassend, orientiere sich nicht an den Interessen von Kindern und Jugendlichen: „Vielmehr hat die sozial-liberale Koalition voll die Familienorientierung der CDU aufgegriffen und auf eigene programmatische Ziele weitgehend verzichtet“ (a.a.O., S. 14). Aber auch dieser Entwurf wurde nicht verabschiedet.

Im Jahr 1978 erscheint die Publikation „Offensive Jugendhilfe“ von Harald Hottelet et al. (1978) als Reaktion auf den Referentenentwurf von 1977. Die Autoren plädieren darin für die Jugendhilfe als vierte Erziehungsinstanz, die sich mit ihrer Erziehungsstrategie fünf Merkmalen der Selbständigkeit (Mündigkeit) verschreiben soll: Autonomie, Soziabilität, Produktivität, Sexualität und Kreativität (vgl. a.a.O., S. 41). Sie befürworten die Einheit der Jugendhilfe, deren Prozess zu einer neuen Bestimmung der Jugendhilfe jedoch noch nicht abgeschlossen sei:

„Er [der Prozess; SM] wirkt in den Ausbildungsstätten, bei den Mitarbeitern und in Jugendgruppen weiter. Die sogenannte ‚anti-autoritäre‘ Phase der Studentenunruhen von 1968 findet hier in der Jugendhilfe langfristige Ausläufer. Sie fördert die Verschmelzung von ‚Jugendfürsorge‘ und ‚Jugendpflege‘; denn was für Kinder und Jugendliche in Normalsituationen als Erziehungsziel gilt, muß auch in Heimen oder Pflegestellen maßgebend sein.“ (a.a.O., S. 17)

Weiter heißt es:

„Die [...] ‚kompensatorischen Hilfen‘ sind zu einer jugendpflegerischen Hauptaufgabe geworden: Initiativgruppen kümmern sich um Kinder in Obdachlosenvierteln und den Wohngebieten ausländischer Arbeitnehmer. Vereine der Sportjugend trainieren mit Jugendlichen, die in der Heimerziehung leben. Jugendinformationszentren organisieren Rat-

103 Die SDAJ wurde aufgrund ihrer politischen Ausrichtung von vornherein von der Förderung ausgeschlossen.

geberstellen für berufsunreife Hauptschul-Abgänger. In Bildungsstätten finden Seminare politischer oder internationaler Themen mit arbeitslosen Jugendlichen statt. Mit diesem Bestreben, eine Chancengerechtigkeit wenigstens anzubieten und die Ursachen für Notlagen sowie Fehlentwicklungen beim Aufwachsen junger Menschen zu beseitigen, wird die herkömmliche Vorstellung von der ‚Jugendpflege‘ als Freizeit- und Erholungshilfe gesprengt. Beide Bereiche der Jugendhilfe nähern sich einander an. Die ‚Jugendfürsorge‘ öffnet sich immer mehr der Zusammenarbeit mit den gesellschaftlichen Vereinigungen und Gruppen. Damit wird die Einbeziehung der Vernachlässigten und Gefährdeten in das Alltagsleben erleichtert. Und die Träger der ‚Jugendpflege-Angebote‘ erkennen immer deutlicher die Bedeutung von Vorhaben für Jugendliche aus den Schattenregionen der glänzenden Wohlstands- und Leistungsgesellschaft. Oft genug ist es ja wirklich nur ein Zufall, der ein Kind in die benachteiligende Heimsituation oder in ein begünstigendes Elternhaus führt. Die Trennung zwischen ‚Jugendfürsorge‘ und ‚Jugendpflege‘ soll im umfassenden Begriff der Jugendhilfe überwunden werden.“ (a.a.O., S. 20f.)

Hier wird der Einheit der Jugendhilfe auch eine sozialpolitische Aufgabe zugesprochen.

Hottelet et al. kritisieren die Jugendbildungsgesetzgebung (vgl. JBF 1974) für die mit ihr einhergehende Reduzierung der Jugendhilfe auf Jugendfürsorge, die das Engagement der Träger für die aus ihrer Perspektive erforderliche Einheit der Jugendhilfe deutlich begrenze (vgl. a.a.O., S. 22):

„Denn nur bei einem Erziehungs- und Bildungssystem, das die sozialen Bedürfnisse und Interessen der jungen Generation berücksichtigt, können selbstbewusste, engagierte und kooperationsfähige Bürger heranwachsen. Die Jugendhilfe hat ihren Teil dazu beizutragen, solche Bedingungen herzustellen. Sie verfügt nämlich wie keine sonstige Erziehungsinstanz über unmittelbare Erfahrungen mit den Hoffnungen und Ängsten junger Menschen. Das berechtigt sie zur Mitwirkung bei den notwendigen Reformen, besonders im schulischen und beruflichen Bildungsbereich. Statt der üblichen und herkömmlichen Reaktion auf Defekte ist in Zukunft eine offensive Haltung vonnöten.“ (a.a.O., S. 36)

Giesecke weist dagegen darauf hin, dass mit der im Jahr 1973 beschlossenen „Harmonisierung“ der Förderungspläne von Bund, Ländern und Gemeinden durch die Jugendminister von Bund und Ländern, „die Jugendarbeit

zu einem relativ geschlossenen gesellschaftlichen Teilsystem geworden [ist], das zwischen dem Bildungssystem einerseits und dem System der Sozialpolitik andererseits anzusiedeln ist“ (Giesecke 1980, S. 95). Darüber habe sich die Beziehung von Staat und Trägern verändert, da die Tätigkeit der freien Träger neu legitimiert wurde. Zwar habe der Staat die Gesamtverantwortung, aber die Träger seien aus eigenem (nicht vom Staat verliehenem) Recht tätig und hätten einen Anspruch auf staatliche Förderung für ihre Tätigkeit. Die Motivation des Staates, die Finanzmittel bereitzustellen, beruhe darauf, dass staatlicherseits die freien Träger gebraucht würden, um die Probleme mit der Jugend zu bearbeiten und zu lösen (vgl. ebd.).

In den „Perspektiven zum Bundesjugendplan“ (1978) des Bundesministeriums für Familie, Jugend und Gesundheit ist vor diesem Hintergrund von sowohl „allgemeiner“ als auch „kompensatorischer“ Jugendarbeit die Rede. Letztgenannte sei der eigentliche Schwerpunkt der sozialen Tätigkeit:

„Die Berufsnot junger Menschen hat in der gegenwärtigen wirtschaftlichen Gesamtsituation und der mit ihr gegebenen Jugendarbeitslosigkeit eine erhebliche Zuspitzung erfahren, zu deren Abbau Jugendarbeit mit den ihr zu Gebote stehenden Mitteln beizutragen hat. Außerschulische Jugendbildung unter berufsbezogenem Aspekt hat darum eine überwiegend kompensatorische und komplementäre Funktion zu erfüllen, indem sie

- Bildungsdefizite beseitigt, insbesondere die Lern-, Sprach- und Ausdrucksfähigkeiten erweitert und trainiert
- den Willen zur Weiterbildung weckt und verstärkt
- zur beruflichen Fortbildung und Umschulung anregt und Wege und Möglichkeiten hierzu aufweist
- politische Bildung, von der Erfahrung der Arbeitswelt ausgehend, vermittelt.“ (BMJFG 1978, S. 46f.)

Unter Bezugnahme auf die „Perspektiven zum Bundesjugendplan“ schreibt Giesecke im Jahr 1980, dass sich in den letzten Jahren eine neue jugendpolitische Tendenz abzeichne, nämlich die stärkere Verbindung von Jugendfürsorge und Jugendarbeit, die an einer Betonung der Orientierung an „jugendlichen Problemgruppen“ erkennbar werde. Dies gelte vor allem für die kommunalen Träger, denen eine Erwartung entgegengebracht werde, Kompensationsleistungen für in anderen gesellschaftlichen Bereichen entstandene Defizite zu erbringen. Die freien Träger könnten im Gegensatz zu ihnen nicht dazu angewiesen werden. Vielmehr seien sie in der Lage,

die Probleme und Interessen zu bearbeiten, die die Jugendlichen selbst einbrächten. Die kommunalen Träger seien stattdessen auf den Rahmen der institutionellen Regeln und Möglichkeiten verwiesen (sie müssten die „Aktenfähigkeit“ einhalten!). Jugendarbeit werde damit zu großen Teilen zur „Feuerwehr“ – so wie die Jugendhilfe insgesamt (vgl. Giesecke 1980, S. 99f). Giesecke schließt seine Ausführungen zur Einheit der Jugendhilfe mit einer eindringlichen Mahnung:

„Die ‚Einheit der Jugendhilfe‘, in deren Rahmen die Jugendarbeit als ‚vorbeugende Fürsorge‘ verstanden wird, erweist sich hier also als problematisch, weil sie eigentlich die ganze junge Generation als Problemgruppe definiert, die – sei es auf der Basis der Freiwilligkeit, sei es auf der Basis administrativer Akte – ‚behandelt‘ werden müsse. Zweifellos fällt es schwer, diese Vorstellung mit jener anderen in Einklang zu bringen, nach der das Jugendalter einen selbstbestimmten Spielraum zur Identitätsbildung benötigt und durch Angebote der Jugendarbeit auch erhalten soll. Anders ausgedrückt: Wenn eine Gruppe Jugendlicher oder die junge Generation im Ganzen irgendwie vorweg als ‚Problemgruppe‘ definiert wird, dann wird diese Definition auch eingehen in die pädagogischen Handlungskonzepte und die für die Jugendarbeit so wichtigen Prinzipien der Freiwilligkeit und des Freizeitcharakters einschränken.“ (a.a.O., S. 100)

An einem bestimmten Punkt der Entwicklung des Jugendhilferechts in der BRD ist also etwas passiert, das die gesamte Jugendhilfe und insbesondere die Jugendarbeit wieder verstärkt zu einer kompensatorischen gemacht hat. Nach dem Bildungsaufschwung, der sich auch im Diskussionsentwurf von 1973 programmatisch ausdrückte, zeigte sich die Abkehr von der Bildungsorientierung bereits im Referentenentwurf von 1974 (BMJFG 1974), in dem der Bildungsanspruch der Jugendhilfe in §1 ersatzlos gestrichen wurde. „Erziehung“ blieb dort nun wieder alleine stehen.

3.5 Exkurs: Jugendarbeit und Jugendhilfe in der DDR

In der DDR wurde nicht an dem bisherigen Konzept der „Einheit der Jugendhilfe“, wie sie im RJWG gefasst war, festgehalten. Die ersten Überlegungen in der sowjetisch besetzten Zone zur Umgestaltung der Jugendhilfe waren noch geprägt „durch bürgerliche und sozialistische Reformvorstellungen aus der Weimarer Zeit“ (Olk/Bertram 1994, S. 322). Von der

NS-Fürsorge wurde sich durch eine pädagogisch orientierte öffentliche Jugendhilfe abgegrenzt und die allgemeine Förderung von Kindern und Jugendlichen gegenüber der individuellen Fürsorge stärker gewichtet. Vor diesem Hintergrund sollten die Jugendämter aus der Sozialverwaltung aus- und in das Ressort der Volksbildung eingegliedert werden und fortan die Aufgaben der Jugendfürsorge und des Jugendschutzes übernehmen.

Die neu gegründeten Massenorganisationen Freie Deutsche Jugend (FDJ)¹⁰⁴, Freier Deutscher Gewerkschaftsbund (FDGB), Demokratischer Frauenbund Deutschlands (DFD) sowie die Volkssolidarität sollten zu Trägern der Jugendhilfe werden und in Beiräten der Jugendämter an der Ausgestaltung der öffentlichen Jugendhilfe teilhaben (vgl. Hoffmann 1990, S. 358f.). Diese Konzeption wurde jedoch nie breitenwirksam umgesetzt, sondern direkt nach Gründung der DDR im Jahr 1950 wieder verworfen.

Jugendhilfe in der DDR deckte „seit Anfang der 50er Jahre begrifflich im Wesentlichen nur noch jenen Bereich ab, der dort [im RJWG; SM] als ‚Jugendfürsorge‘ bezeichnet wurde. Damit wurde der traditionelle Jugendhilfebegriff des RJWG: Einheit von Jugendpflege (-förderung) und Jugendfürsorge innerhalb eines Fachressorts aufgegeben. Jugendhilfearbeit orientiert sich im Prinzip nur noch auf die jugendfürsorgerische *Einzelfallbearbeitung* [...]“ (Seidenstücker 1990, S. 328; Hervorhebung im Original; ausführlich: Seidenstücker/Münder 1990).

Wenn auch nicht in einem gemeinsamen Ressort organisiert, wurde doch an der Einbeziehung „gesellschaftlicher Dritter“ in die Erziehung der Kinder und deren Ermöglichung von Bildung festgehalten. Grundlegend dafür war das Verständnis, dass die „fürsorgliche Zuwendung zu jedem Einzelnen Sache aller“ sei, weshalb es perspektivisch keines Sonderbereiches Jugendhilfe bedürfen würde (vgl. Seidenstücker 1990, S. 328). Die Jugendhilfe in der DDR war der Volksbildung zugeordnet und hatte Querverbindungen in verschiedene gesellschaftliche Bereiche.

Erich Hass, von Beginn der 1970er Jahre an bis in die Zeiten der Abwicklung der DDR Leiter des Referats Jugendhilfe in der Abteilung für Volksbildung in Rostock, bestätigt dies und weist als ein Charakteristikum

104 Die Freie Deutsche Jugend (FDJ) ging aus den im Jahr 1945 in der SBZ gegründeten antifaschistischen Jugendausschüssen hervor, die von Jugendlichen geleitet wurden, und strebte an, unter der Masse der Jugend ein antifaschistisches und demokratisches Bewusstsein zu schaffen. Um der Spaltung der Jugend durch Krieg und Faschismus entgegenzutreten, sollte die Bewegung eine einheitliche sein. Die FDJ wurde offiziell am 06.03.1946 gegründet und hatte im Folgenden großen Einfluss auf das Erziehungs- und Bildungswesen der DDR.

der Jugendhilfe in der DDR auf „die Einbeziehung von ehrenamtlichen Personen und allen in Frage kommenden gesellschaftlichen Organisationen – von Betrieb bis zu Schule und Nachbarschaft – in die Aufgaben der Jugendhilfe“ hin (dok. in Kunstreich 2014b, S. 23f.). Das auf diese Weise verbundene Alltagsverständnis und die damit einhergehende Kultur lassen sich mit der folgenden Schilderung aus Grit Lemkes Roman „Kinder von Hoy“ (2021) über die Neustadt in Hoyerswerda der 1970er Jahre plastisch verdeutlichen:

„*Hausi*: Meine Oma war die ‚Mama‘. Meine Mutter war die ‚Mutti‘. Aber die war halt viel unterwegs und arbeiten – dann war ich bei der Frau Kuhlee unter uns. Und dadurch, dass deren Kinder immer ‚Mami‘ gesagt haben, war das irgendwann für mich und meine Schwester die Mami – und das war’s bis zum Schluss. Also ich hatte drei Mütter: Mami, Mama und Mutti.

Irgendwann holen unsere Eltern uns alle nach [von den Herkunftsdörfern in die neuentstandenen Wohnblocks der Neustadt; SM]. Und sobald wir angekommen sind, lernen wir: Hier gilt ein allumfassendes, gemeinsames Sorgerecht. Das Hochhaus ist jetzt unser Dorf. Zehn Stockwerke, drei Eingänge, davor ein Trafohäuschen mit Spielplatz und Äonen von Wäschestangen. [...]

Allzu häufig sehen wir unsere Eltern nicht, denn sie arbeiten den ganzen Tag. Aber das Gute ist: In Hoy kann niemand verloren gehen. Gelegentlichen Fluchtversuchen begegnet die Hausgemeinschaft, indem sie gemeinsam WK [Wohnkollektiv; SM] für WK systematisch durchkämmt. Die Ausreißer werden triumphal in den Schoß des Kollektivs zurückgeführt. [...] In den Häusern herrschen die Mütter – zumindest jene, die gerade nicht off Orbeet sind. Sie bevölkern auch das Elternaktiv, Hausgemeinschafts- und Betriebsgewerkschaftsleitungen, Plankommissionen, Festausschüsse und Wohngebietskomitees. Väter sind Winterkämpfer und Kampfgruppenkommandeure, vor allem aber: nicht anwesend. Ihr Lebensraum außerhalb des Betriebs ist die Garage. Am Rande jedes WKS haben sie sich zu Garagengemeinschaften zusammengeschlossen. [...]

Schudi: Dieses behütete Helikopter-Ding von heute war es mit Sicherheit nicht. Es war ein sehr viel weitläufigeres Behütet-Sein, mit vielen unterschiedlichen Menschen. Kinderkrippenerzieherinnen und Kindergärtnerinnen. Der Spielplatz. Die Nachbarn. Der Block, der Wohnkomplex, der Schulweg. Keine Sorge der Eltern, dass man über die Straße gehen muss.

Sehr viel Vertrauen aller Erwachsene in die Dinge, die da kommen – und in die Kinder. Ich bin schon zum Kindergarten alleine gegangen.

Das Vertrauen in die Welt beginnt mit der Kittelschürze. [...] Eine Kittelschürze ist alle Kittelschürzen. Hat man etwas ausgefressen, geht man besser jeder aus dem Weg. Hat man ein aufgeschlagenes Knie oder eine Rotznase, kann man sich an jede wenden. [...]

Normalerweise werden Kinder, sobald sie laufen können, der Obhut älterer Geschwister oder Nachbarskinder übergeben. Die Aufsichtsfunktion der Erziehungsberechtigten beschränkt sich auf ein markiges Runta da!, wenn man aufs Trafohäuschen klettert, oder ein freundschaftliches Ich wer' dir Beene machen!

[...] Ein schlechtes Gewissen, weil sie nicht da sind, kennen unsere Mütter nicht. Wenn sie wegmüssen, hängen sie die Schürze in den weißen Einbauschränk, der sich in allen Wohnungen gleich neben der Tür befindet, und fertig. Sie sind abwesend und doch da. Im Flurschränk riecht es nach unseren Müttern. Stets finden wir darin Taschentücher, Trost und Sicherheit.“ (Lemke 2021, S. 19 ff.)

Seidenstücker weist darauf hin, dass „[d]urch entsprechende Prioritätensetzung zur Verwendung der gesellschaftlichen Fonds [...] erreicht [wurde], daß Kinder von ihren Familien in wesentlichen Bereichen unabhängig sind. So trug die Gesellschaft bewußt Verantwortung für alle Kinder, indem sie die systematische gesundheitliche Betreuung sicherte[...] [und] prinzipiell gleiche Bildungsmöglichkeiten, unabhängig von der ökonomischen Lage der Eltern garantierte“ (Seidenstücker 1990, S. 331).

In der Verfassung der DDR war das Erziehungsverhältnis von Eltern und Kindern ab 1968 in Art. 38 (4) wie folgt gefasst: „Es ist das Recht und die vornehmste Pflicht der Eltern, ihre Kinder zu gesunden und lebensfrohen, tüchtigen und allseits gebildeten Menschen, zu staatsbewußten Bürgern zu erziehen“ (Staatsverlag der DDR, Berlin 1976, S. 33).¹⁰⁵ Im Familiengesetzbuch liest sich dieses Verständnis so: „Ziel der Erziehung der Kinder ist, sie zu geistig und moralisch hochstehenden gesunden Persönlichkeiten heranzubilden, die die gesellschaftliche Entwicklung bewußt mitgestalten“ (§ 42 (2) Familiengesetzbuch). Damit sollten die Eltern jedoch nicht alleine gelassen werden, vielmehr sollten sie „bei der Erfüllung ihrer Erziehungsaufgaben [...] eng und vertrauensvoll mit der Schule, anderen Erziehungs- und

105 Bemerkenswert ist, dass in der Verfassung der DDR im Gegensatz zur in Westdeutschland gültigen Gesetzesgrundlage nicht von dem *natürlichen* Recht der Eltern die Rede ist.

Ausbildungseinrichtungen, mit der Pionierorganisation „Ernst Thälmann“ und der Freien Deutschen Jugend zusammenarbeiten und diese unterstützen“ (§ 42 (2) und § 42 (4) Familiengesetzbuch (in der Fassung von 1966), Staatsverlag der DDR, Berlin 1982, zit. nach Olk/Bertram 1994, S. 324).

Eltern hatten einen Anspruch auf Unterstützung und Hilfe durch die staatlichen Einrichtungen (vgl. § 2 JHVO von 1966 und § 49 (2) Familiengesetzbuch von 1982). Die Erziehungsberatung war angelegt als „Beratung in den normalen sozialen Lebensbezügen“, als kollegialer Rat im Arbeitskollektiv, in der Hausgemeinschaft, in der Gewerkschaftsgruppe etc., durch all diejenigen, „die mit den Kindern bzw. Jugendlichen pädagogische Berührung haben“, wie Lehrer, Erzieher, Sporttrainer, Elternbeiräte, die Kommission für Familienerziehung und die Erziehungsberatungsgruppen in den Betrieben (vgl. Seidenstücker 1990, S. 332f.). Zudem gab es durch die Urania, den Kulturbund der DDR, getragene Elternakademien, professionell besetzte sonderpädagogische Beratungsstellen und Beratung bei spezifischen Problemfällen durch die konfessionellen Träger.

Im Jahr 1950 wurden die Jugendämter völlig umgebildet und dabei die Jugendarbeit gänzlich aus der Verantwortung der ehemaligen Jugendämter herausgelöst. Mit einer hohen Priorität auf die allgemeine Jugendförderung wurde die Abteilung für Volksbildung im Ministerium für Volksbildung gegründet, die in enger Kooperation mit der FDJ sowohl für die Schulbildung als auch für die Freizeitarbeit, zum Beispiel in den Jugendklubs, zuständig war (vgl. Hass in Kunstreich 2014b, S. 23f.). Rechtliche Grundlage dafür waren das erste Jugendgesetz der DDR (1950) und seine „jährlich folgenden Durchführungsanordnungen, die den Charakter von Jugendförderungsplänen hatten“ (Olk/Bertram 1994, S. 323). Alle Bereiche der Jugendarbeit hatten ihre Grundlage im 3. Jugendgesetz, mit dem jugendpolitischen Motto: „Der Jugend Vertrauen und Verantwortung“ (vgl. Seidenstücker 1990, S. 330).

Dem Ressort der Volksbildung gehörten zudem die ganztägig geöffneten Kindergärten an. In den Krippen arbeiteten sowohl pädagogische Kräfte als auch Pflegekräfte, die auch Teil des Gesundheitswesens waren. Neben dem umfassenden und eigenständigen Bildungsanspruch wurden flächendeckend Vorschuleinrichtungen eingerichtet, um das Recht auf Arbeit auch für die Mütter verwirklichen zu können.¹⁰⁶ Deren Träger waren

106 So konnte eine Mutter ihr Kind ab der 20. Woche in eine Krippe geben; wenn sie in Ausbildung war oder studierte, war dies schon ab der 10. Woche möglich. Ergänzt wurden die Krippen und Kindergärten durch Einrichtungen auf dem Land und in

ausschließlich kommunal (Räte der Stadtbezirke, Städte oder Gemeinden) oder betrieblich (Kombinate, Betriebe, Genossenschaften, Einrichtungen). Es gab in den Einrichtungen einen Jahresplan, der für die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter bindend war und Festlegungen über die Bildungs- und Erziehungsziele beinhaltete. Die Finanzierung erfolgte über den zentralen Staatshaushalt, aus dem auch die betrieblichen Einrichtungen bezuschusst wurden. Lediglich einen Teil der Kosten für die Schulspeisung hatten die Eltern zu übernehmen (vgl. Olk/Bertram 1994, S. 328).

Die Jugendarbeit in der DDR fand in vielen Varianten sowohl in der Schule als auch in außerschulischen Vereinigungen und Institutionen statt. Im schulischen Bereich gab es die Schulhorte als Ganztagsangebot der Schulen, in denen sowohl Hausaufgabenbetreuung als auch Freizeitgestaltung stattfand, sowie die „Basisjugendarbeit“, realisiert durch die „Jungpionierorganisation“, die Pionierorganisation „Ernst Thälmann“ und die FDJ. Darüber hinaus gab es die Möglichkeit, sich von Lehrern angebotenen Arbeitsgemeinschaften anzuschließen. Die Polytechnische Oberschule (POS) und die Erweiterte Oberschule (EOS) hatten die Aufgabe, die Schülerinnen und Schüler mit entsprechenden Angeboten an die Forschung heranzuführen. Auch die Urania war an den Schulen aktiv, und es gab Patenbrigaden der Schulklassen in den Betrieben, die wechselseitig füreinander Feste und Veranstaltungen organisierten.

Im Bereich der außerschulischen Jugendarbeit sind die vielfältigen Aktivitäten der FDJ zu nennen (Arbeits- und Interessengemeinschaften in Pionierhäusern, Jugendklubs, Pionierlager, Urlaubsreisen etc.). Des Weiteren gab es Angebote des Deutschen Turn- und Sportbunds, der Gesellschaft für Sport und Technik (GST), Kinder- und Jugendspartakiaden, Angebote des DRK, der Staatlichen Musikschulen, künstlerische Jugendarbeit und die „Junge-Talente-Bewegung“. Im Bereich Ferien- und Freizeitgestaltung sind die Jugendklubs, Jugendherbergen, „Stationen junger Touristen“, Jugendtouristenhotels, Sommerlager der Pioniere/FDJ und von Betrieben organisierte Ferienlager für Kinder von Betriebsangehörigen zu nennen. Aber auch die Wehrsportlager der GST waren in diesem Bereich angesiedelt.

Eine wichtige Säule der Jugendarbeit in der DDR bildeten die Jugendklubs. In der Jugendklubverordnung vom 14. Oktober 1987 ist gefasst, dass Jugendklubs „Stätte[n] des geistig-kulturellen Lebens, der weltanschau-

Erholungsgebieten, in denen es Plätze für bis zu acht Monate gab, Kinderwochenheime und Krippen mit Wochenbelegung. Wenn das Kind das dritte Lebensjahr erreicht hatte, wechselte es von der Krippe in einen Kindergarten.

lichen Bildung und Erziehung, der sozialistischen Unterhaltung und Geselligkeit sowie der künstlerischen, wissenschaftlichen, sportlichen, wehrsportlichen und touristischen Betätigung der Jugend“ sind (aus: § 2 (1) Jugendklubverordnung, GBL Teil I, Nr. 24). Es gab DDR-weit ca. 10.000 Jugendklubs, die kostenlos genutzt werden konnten und zu 90% von den Jugendlichen selbstverwaltet wurden. Ebenso wie die Einrichtungen der Vorschulerziehung waren die Träger der Jugendklubs entweder kommunal, und damit der Abteilung Kultur der örtlichen Räte unterstellt, oder betrieblich (Kombinate, Betriebe, Genossenschaften, Einrichtungen wie Krankenhäuser). War der Träger betrieblich, wurden die Aufwendungen für den Jugendklub in den Jahreskultur- oder Jugendförderungsplänen des betrieblichen Gesamtplans gefasst. Die Jugendklubs kooperierten mit der FDJ auf Kreis- bzw. Stadtbezirksebene, die Entscheidungsstruktur war in der Jugendklubverordnung jedoch nicht geregelt. Es gab allerdings durch das Gesetz über die örtlichen Volksvertretungen vom 4. Juli 1981 die Pflicht zur Einrichtung und finanziellen sowie ideellen Förderung örtlicher Räte, d.h. die Jugendklubs sollten zu einem festen Bestandteil der Haushaltsplanung und die Mitarbeiter im Jugendklub ausgebildet werden (vgl. Olk/Bertram 1994, S. 329ff.).

Für die Fülle an jugendspezifischen Angeboten gilt, dass sie keine Präventionsabsichten (im engen Sinne) verfolgten, sondern dem Prinzip folgten, „daß ‚Jugendförderung der beste Jugendschutz‘ ist, durchaus auch mit modernen jugendgemäßen Angebotsformen“ (Seidenstücker 1990, S. 331).

Die im Sinne der klassischen Aufgaben der Jugendfürsorge in der Tradition des RJWG gefasste Jugendhilfe (vgl. ebd.) war verortet im Referat Jugendhilfe in der Abteilung für Volksbildung. Die rechtlichen Grundlagen bildeten das Jugendgesetz vom 4. Mai 1964, das Gesetz über das einheitliche sozialistische Bildungssystem vom 25. Februar 1965 sowie die „Verordnung über die Aufgaben und die Arbeitsweise der Organe der Jugendhilfe“ (JHVO) vom 3. März 1966. Durch die Verordnung bekam die Jugendhilfe eine präzisere gesellschaftliche Funktion (vgl. Olk/Bertram 1994, S. 323f.) und spiegelte in ihrem Aufbau die Strategie „Jugendhilfe ist eine gesamtgesellschaftliche Aufgabe“ wider (Seidenstücker 1990, S. 329)¹⁰⁷. Olk und Bertram erläutern diese Strategie:

107 In § 1 (4) JHVO heißt es: „Die Organe der Jugendhilfe werden tätig, wenn die Erziehung und Entwicklung oder die Gesundheit Minderjähriger gefährdet und auch bei

„Die staatlichen Organe der Jugendhilfe selbst sollten erst dann wirksam werden, wenn erzieherische Probleme und entwicklungsbedingte Krisen und Störungen trotz aller Anstrengungen in den ‚normalen‘ gesellschaftlichen und staatlichen Institutionen (wie Kindergarten, Schule, Betrieb etc.) nicht behoben werden konnten. Schwerpunktmäßig lag die Pflicht, die Eltern bei der Erziehung zu unterstützen und zu beraten, bei den staatlichen Organen der Volksbildung. Hier wird wieder der Bezug zur Angliederung des Systems der Jugendhilfe an das Ressort der Volksbildung sichtbar. Darüber hinaus wurden Aufgaben der Jugendhilfe aber auch an Organe des Gesundheits- und Sozialwesens verlagert; so oblag z.B. die Betreuung minderjähriger Schwangerer dem Kinder- und Jugendgesundheitschutz.“ (Olk/Bertram 1994, S. 324f.)

Die Referate Jugendhilfe waren besetzt mit hauptamtlichen Jugendfürsorgern für die administrative Bearbeitung der Jugendhilfeaufgaben und als Fachorgane den Bezirks- und Kreisräten zugeordnet (Olk/Bertram 1994, S. 325). Auch die konfessionellen Wohlfahrtsorganisationen (Diakonie und Caritas) waren in begrenztem Maße in der Jugendhilfe tätig (vgl. ebd.). Ein maßgeblicher Teil der Jugendhilfe in der DDR bestand jedoch aus ehrenamtlichen Gremien, vor allem den Jugendhilfekommissionen (§ 12 JHVO), in denen ca. fünf bis acht Mitglieder mit unterschiedlichen Hintergründen mit dem Anliegen tätig waren, junge Familien zu unterstützen. Die Ehrenamtlichen waren zu über 50% Pädagoginnen und Pädagogen, „was zugleich eine enge Beziehung zu verschiedenen Bildungs- bzw. Erziehungseinrichtungen sicherte“ (Seidenstücker 1990, S. 340). Im Jahr 1989 waren in den Ausschüssen und Kommissionen insgesamt 30.482 Ehrenamtliche aktiv, im Verhältnis zu 1.536 hauptamtlichen Mitarbeitern in den Jugendhilferferaten (vgl. Olk/Bertram 1994, S. 327).

Die Jugendhilfekommissionen waren wohngebietsnah beratend und unterstützend tätig vor allem in Bezug auf „vernachlässigte und erziehungsschwierige sowie straffällig gewordene minderjährige Kinder und Jugendliche“ und mussten gegründet werden bei einer Einwohnerzahl von mehr als tausend Einwohnern (vgl. a.a.O., S. 325). Das wohngebietsnahe Arbeiten und die Repräsentanz der Bevölkerungsstruktur durch die Ehrenamtlichen war wichtig, da es, so Seidenstücker, im Falle von Erziehungsschwierigkeiten darum ging, „die Probleme möglichst dort zu lösen, wo sie verursacht werden, also alle Anstrengungen darauf gerichtet sein müssen, die

gesellschaftlicher und staatlicher Unterstützung der Erziehungsberechtigten nicht gesichert sind [...]“.

Schwierigkeiten beim Verbleib des Kindes bzw. Jugendlichen im bisherigen sozialen Mikromilieu zu überwinden“ (Seidenstücker 1990, S. 334, 340). In größeren Städten gab es Jugendhilfekommissionen in jedem Stadtteil, jeweils berufen vom Leiter des Referats Jugendhilfe. Zudem wurde vom Rat der Stadt ein Jugendhilfeausschuss, der für die gesamte Stadt zuständig war, berufen. Dieser hatte auch die Möglichkeit, Sanktionen auszusprechen bzw. hatte den Auftrag, in komplizierten Situationen Gefährdungen abzuwenden. Hass weist darauf hin, dass die Befugnisse der Jugendhilfe in der DDR sehr weit gingen und stärker am Kindesrecht als am Elternrecht orientiert waren (vgl. Hass in Kunstreich 2014b, S. 25).

Auch in der Jugendhilfe der DDR wurde die Frage, wie mit „erziehungsschwierigen“ und straffälligen Minderjährigen umgegangen werden soll, bewegt. Eine Antwort war der Eingriff in die Erziehung der Eltern auf Grundlage der JHVO von 1966, wenn „Erziehungsprobleme“ auftraten (vgl. § 1 (4) JHVO 1966) (vgl. Olk/Bertram 1994, S. 325f.).

„So konnten die Ausschüsse rechtsmittelfähig ausgestaltete Erziehungsprogramme beschließen, die Durchführung der Heimerziehung anordnen und den betroffenen Eltern bestimmte Pflichten auferlegen. Damit nahmen sie zugleich Aufgaben der freiwilligen Gerichtsbarkeit wahr, die in der Bundesrepublik in die Zuständigkeit der Vormundschaftsgerichte gehören. Aufgabe der auf Kreisebene angesiedelten Vormundschaftsräte war es, insbesondere für elternlose und ‚familiengelöste‘ Kinder und Jugendliche zu sorgen.“ (Olk/Bertram 1994, S. 325)

Es gab kein Vormundschaftsgericht, die Eltern hatten jedoch ein Berufungsrecht. In Konfliktfällen war das Ministerium für Volksbildung die letzte Instanz. Wurde das Erziehungsrecht entzogen, geschah dies wie in der BRD auf dem Klageweg durch das Gericht (vgl. Hass in Kunstreich, 2014b, S. 26). Wurde ein Kind aus der Familie genommen, folgte in 90,5% der Fälle die Unterbringung in einem Heim (gemäß § 50 FGB i.V.m. § 23 JHVO). Die seltener gefasste Entscheidung für die Unterbringung in einer anderen Familie (9,5%) wird auf den hohen Grad der Berufstätigkeit sowohl von Frauen als auch von Männern, aber auch auf fachpolitische Bedenken gegen die Weiterführung der Familienerziehung zurückgeführt (vgl. Olk/Bertram 1994, S. 328).¹⁰⁸

108 Seidenstücker arbeitet heraus, dass die Jugendhilfe in Form von Einzelfallhilfe sich jährlich mit ca. 1% der Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr (abs. 40.127) auf Grundlage des § 50 FGB (Gefährdung der Persönlichkeitsentwicklung)

Wie in der BRD wurden auch in der DDR als besonders schwierig, delinquent und nichttherapierbar geltende Jugendliche geschlossen untergebracht und die Frage nach dem Umgang mit diesen Kindern und Jugendlichen wurde auch in der DDR vielfach menschenrechtsverletzend beantwortet – auch wenn der Fokus darauf lag, die Entstehung von Situationen, die zur Rechtfertigung der geschlossenen und disziplinierenden Unterbringung herangezogen werden konnten, durch viele nicht-defizitorientierte Unterstützungs- und Bildungsangebote im Vorhinein zu verhindern. Diese Frage harrt auch heute noch einer kinderrechtsgestützten bzw. BGB-gestützten Beantwortung.

Olk und Bertram definieren den Charakter der Jugendhilfe in der DDR zusammenfassend wie folgt:

„Eine Ausdifferenzierung von Jugendhilfe als Sonderinstitution, die den Regelinstitutionen von Bildung und Erziehung bestimmte Aufgaben abnimmt, sollte möglichst vermieden werden. Ihre Zuständigkeit beschränkte sich daher [...] auf Aufgaben der eigentlichen Jugendfürsorge.“ (Olk/Bertram 1994, S. 528)

Auf einen wesentlichen Unterschied zwischen den Systemen in Ost- und Westdeutschland verweist Kunstreich:

„Während im Westen nahtlos an das patriarchalische, die Ungleichheit legitimierende Gerechtigkeitsdenken des Nationalsozialismus angeschlossen werden konnte, gab es im Osten immerhin den Versuch, egalitären Gerechtigkeitsvorstellungen politisch, ökonomisch und kulturell zum Durchbruch zu verhelfen.“ (Kunstreich 2014b, S. 67)

Interessant ist, was dieser Anspruch und die konkrete Jugendhilfepraxis für die Einheit der Jugendhilfe, eine Überwindung der Defizit- und Einzelfallorientierung in der Sozialpädagogik und eine Stärkung von demokratischer Selbstorganisation heute bedeuten können: Die im RJWG gefasste Einheit der Jugendhilfe gab es in der DDR zwar nicht, allerdings wurde der Versuch unternommen, nicht-defizitorientierte Hilfe über die ehrenamtlichen Unterstützungsangebote in den Betrieben, Elternkollektiven und Jugendhilfekommissionen zu vergesellschaften und damit gesamtgesellschaftliche

auseinandersetze. In den verschiedenen Heimen waren von den genannten 1 % etwa 70 % aller Kinder und Jugendlichen bis zum 18. Lebensjahr untergebracht, bei 30 % konnte die Gefährdung überwunden werden bei gleichzeitigem Verbleib im sozialen Mikromilieu (vgl. Seidenstücker 1990, S. 334).

Verantwortung zu befördern. Erziehung, Bildung und Hilfe sind auf diese Weise ein enges Bündnis – eine Einheit? – eingegangen.

3.6 Lebensweltorientierung und Neue Steuerung, oder: Entpolitisierung in progressivem Gewand

Ein Jahr nach dem zweiten Referentenentwurf (1977) erschien Hans Thierschs Artikel „Alltagshandeln und Sozialpädagogik“ (1978) in der „neuen praxis“, der einen Paradigmenwechsel in der Sozialpädagogik und Sozialarbeit auslösen sollte. Während in diesem Artikel zunächst die Alltagsorientierung zentral war, wurde der Begriff und das Konzept der Lebensweltorientierung und die mit ihm eingeleitete Alltagswende im Achten Jugendbericht von 1990 verarbeitet und verbreitet. Thiersch selbst leitete den zweijährigen Erstellungsprozess des Berichts und setzte die Orientierungslinie „Alltag und Lebenswelt“ um. Aufgegriffen wurden darin insbesondere drei Kritikpunkte der damaligen sozialpädagogischen Debatte: Zentralisierung, Institutionalisierung als Verfestigung und Professionalisierung. Im Artikel „Alltagshandeln und Sozialpädagogik“ heißt es in der Schlussbestimmung:

„Aufgabe ist es, die im Alltag angelegten progressiven Momente, Momente also einer selbstbestimmten, sich selbst transparenten Praxis zu sehen, zu nutzen und vor Perversionen zu sichern; dies kann nur in doppelter Richtung geschehen, zum einen gegenüber Tendenzen der neuzeitlich-spätkapitalistischen Durchsetzung einer arbeitsteiligen, technologischen, effektiven Rationalität und Institutionalisierung, zum andern aber gegenüber den im Alltag selbst angelegten Zweideutigkeiten. Alltagsorientierung kann nur zum qualifizierten Alltagshandeln, zum gelungenen Alltag, zur Praxis führen, wenn Alltag sich seiner Zweideutigkeit bewußt und immer auch durch Handeln, Phantasie, Theorie und Wissenschaft kritisch aufgehoben ist. In dieser »doppelten Front« zu leben, bestimmt den für Alltagshandeln charakteristischen, so schwierig zu balancierenden Prozeß zur Praxis.“ (Thiersch 1978, S. 23)

Mit der Lebensweltorientierung soll ein gelingenderer Alltag realisiert werden. Dabei wird konzeptionell davon ausgegangen, dass alle Menschen gleichermaßen einen je spezifischen Alltag zu bewältigen haben, der Herausforderungen und Belastungen birgt:

„Die Fragen der Not und der Bedürftigkeit können – so der Ansatz des Konzeptes – nur angegangen werden, wenn sie in den weiteren Horizont der allgemeinen menschlichen Situation gesetzt werden, also in den Kontext der allgemeinen Aufgaben, Ressourcen und Interessen, in denen alle Menschen sich finden, die alle Menschen zu bewältigen haben. [...] Lebensweltorientierte Soziale Arbeit sieht die Menschen in ihren komplexen Situationen, in ihren Wildheiten, Schönheiten, in ihren Belastungen, Tragödien und Verlorenheiten. Sie sieht in denen, mit denen sie es zu tun hat, keine ‚anderen‘ Menschen, sie sieht diese Menschen nicht als besondere Menschen stigmatisiert, sie sieht sie unter den ihnen zugemuteten, besonderen Bedingungen in den Bewältigungsmustern des allgemeinen menschlichen Lebens.“ (Thiersch 2020, S. 88f.)

Diese Konzeption ist vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen und (fach-)politischen Auseinandersetzungen am Ende der 1970er und in den 1980er Jahren zu verstehen. Die Deinstitutionalisierungs- und die Entprofessionalisierungsdebatte der 1970er Jahre hatte einen großen Einfluss auf die paradigmatischen Veränderungen in der Sozialpädagogik und Sozialarbeit, mit denen sowohl die Professionellen als auch die mit dem Staat eng zusammenhängenden und machtvoll gewordenen (konservativen) Großverbände in Frage gestellt wurden. Als eine Lösung, (sich) aus kapitalistischen und konservativen Abhängigkeiten zu befreien, wurden Selbsthilfe-, Interessen- und Initiativgruppen sowie eine gewachsene Demokratisierungsbereitschaft, wie etwa in der emanzipatorischen Jugendarbeit, angesehen. Die Studenten- und Sozialarbeiterbewegung knüpfte zudem an die Forderungen der Arbeiterbewegung an und kämpfte mit der Perspektive einer sozialistischen Gesellschaft für bessere Arbeits- und Lebensbedingungen. Obwohl klassenkämpferisch gewendet, wurde in den 1970er Jahren nicht zuletzt mit der Randgruppenstrategie auch von studenten- und sozialarbeiterbewegter Seite an der Defizitorientierung festgehalten, wenngleich sie von ihrer individualistischen Lesart gelöst wurde: Die Verhältnisse wurden als defizitär begriffen und sollten mithilfe von Klassenkampforientierung und politisierter Sozialpädagogik nachhaltig demokratisiert und revolutioniert werden. Die Hoffnungen auf eine baldige Revolution wurden zwar enttäuscht, dennoch gelang durch die mit „1968ff.“ entwickelte Konfliktfähigkeit im Kontext von Profession und Wissenschaft ein gesellschaftlicher Aufbruch.

Mit dem Ziel der Demokratisierung kam es Ende der 1970er Jahre zu einer Debatte über den „Mut zur Erziehung“, die auf die herrschenden

Probleme – wie die Finanzkrise und die enttäuschte gesellschaftliche Perspektive der ausbleibenden Revolution – eine kritisch-erziehungswissenschaftliche Antwort geben wollte. Die Antwort und das neue Erziehungsziel lauteten „Mündigkeit“ und leiteten einen Perspektivwechsel ein: „[W]eg von der ‚großen Politik‘ und hin zum Alltag“ (vgl. Richter 2019, S. 26). Ohne die große politische Perspektive wurde vor diesem Hintergrund eine aus pädagogischer Warte heraus naheliegende, bisweilen aber stark individualisierende Ableitung getroffen: Das Erziehungsziel der Mündigkeit wurde als Selbstbestimmung konkretisiert.

Mit dem Fokus auf (individualisierte) Selbstbestimmung geriet eine gesamtgesellschaftliche Perspektive, die das Ziel grundlegender Veränderungen der Arbeits- und Lebensverhältnisse beinhaltet, ins Abseits. Festgehalten wurde jedoch auch mit dieser Orientierung an der Hilfe- und Defizitorientierung, wenn mit der Stärkung des (durch den Kapitalismus) belasteten Einzelnen die je konkrete Lage verbessert werden sollte.

In diese Richtung ging eine weitere, für die Sozialpädagogik zu der Zeit relevante Diskussion um den „Wertewandel“, geprägt durch den US-amerikanischen Politologen Ronald Inglehart (1979). Nicht die Arbeit stehe nunmehr im Zentrum, sondern die freie Zeit bzw. die immateriellen Dinge in der Gegenwart: „Zukunft als Hoffnungsträger verlor damit ihre Attraktion“ (vgl. Richter 2019, S. 27). Um alle Hoffnungen und Erwartungen zu erfüllen, müsse der gegenwärtige Alltag hinreichen (vgl. ebd.). Der neue Anknüpfungspunkt für pädagogisches und sozialarbeiterisches Handeln wurde die Kompetenz der Betroffenen in ihrer Lebenswelt in einer vom Mittelstand geprägten Welt.

Das ist widersprüchlich: So richtig es ist, an den konkreten Konflikten, Herausforderungen, Belastungen und Verunsicherungen in der Lebenswelt anzusetzen, so ungenügend ist es, dies ohne eine konkrete gesellschaftspolitische Perspektive zu tun. Dies zeigt sich an der Rezeption und Umsetzung des Konzeptes der Lebensweltorientierung. Potential hat die Lebensweltorientierung allemal, wenn mit ihr an den Keimformen im Hier und Jetzt angesetzt und von dort ausgehend eine gemeinsame Perspektive für demokratische Verhältnisse entfaltet werden soll. Die Politik und Ideologie der 1990er Jahre, die sich auszeichnet durch eine Unterfinanzierung öffentlicher Daseinsvorsorge, zunehmende Privatisierung des sozialen Sektors und damit den Abbau des Sozialstaats, die Wettbewerbs- und Konkurrenzideologie sowie die Eigenverantwortung, hat das Konzept jedoch ohne große Widerstände eingemeinden können. Rückblickend reflektiert Thiersch (2020):

„Die Ausgangssituation der Lebensweltorientierung in der Gesellschaftskritik, die Fragen nach der Eigensinnigkeit der Adressat*innen und die von da aus formulierte Institutionskritik gerieten in den Hintergrund. Es entstand eine ambivalente Situation, in der Anerkennung, Durchsetzung und Neugestaltung auf breiter Ebene und eine gewisse Normalisierung mit einer Verflachung und Verkürzung des Konzepts einhergingen. Das leistete der fatalen Einschätzung Vorschub, man habe nun, nach allen so dramatischen Auseinandersetzungen der zurückliegenden Jahre, endlich die Arbeitsformen gefunden, die man nicht mehr hinterfragen, sondern nur ausgestalten müsse.“ (Thiersch 2020, S. 22)

Aber auch schon 1995 zeichnete sich die Gefahr einer Entpolitisierung der Konzeption ab:

„Soziale Arbeit als lebensweltorientierte Soziale Arbeit ist eingebettet in Gesellschaftspolitik; Jugendhilfe, die auf Veränderung in Lebenswelten zielt, muß einhergehen mit politisch strukturellen Veränderungen in bezug z.B. auf Arbeits-, Frauen- und Familienpolitik, in bezug auf Stadt-, Gesundheits- und Wohnpolitik; die Rede von Lebensweltorientierung ohne Rede von Sozialpolitik ist unzulänglich und verführt, (trotz aller intern kritischen Lebensweltdiskussion) gleichsam strukturell zur Suggestion einer in sich bestehenden, eigenen, ‚heilen‘ Lebenswelt.“ (Thiersch 1995, S. 316)

Lebensweltorientierung als Grundorientierung bewähre sich, laufe aber Gefahr, in ihrer Brisanz unterschätzt zu werden. Diese Brisanz bestünde darin, dass „lebensweltorientierte Soziale Arbeit ihre Ziele der Hilfe zur Bewältigung von Lebens- und Orientierungsschwierigkeiten nur im Horizont der heutigen, widersprüchlichen und brüchigen Lebensstrukturen und in der Auseinandersetzung in und mit ihnen erreichen kann und daß sie sich so in eine Dynamik gesellschaftlicher Umbrüche begibt, die zu Konsequenzen führt, die sich in ihrem Profil erst allmählich abzeichnen“ (a.a.O., S. 317). Thiersch äußert die Vermutung,

„daß die hohe Zustimmung, die das Konzept gefunden hat, auch darauf beruht, daß es unanstößig und gleichsam anspruchslos ausgelegt wurde, Veränderungen in gegebenen Verhältnissen zu realisieren, ohne diese Verhältnisse grundsätzlich in Frage zu stellen; einige Erweiterungen, Öffnungen, kleingeschnittene Reformansätze, – der neue Anspruch wirkte eingelöst und es blieb bei der Bestätigung einer vorsichtig revidierten Praxis.“ (Thiersch 1995, S. 315)

Eberhard Mannschatz¹⁰⁹ diskutiert, was lebensweltorientierte Hilfe heute in der Regel bedeutet: Zwar gilt sie nach wie vor als Gegenentwurf zur Repressionsverstärkung, charakterisiert aber insbesondere „Angebote in aufsuchender professioneller Aktivität, mit starkem Trend zur Individualisierung und Therapeutisierung der begleitenden Unterstützung bei der Lebensbewältigung“ (Mannschatz 2003, S. 15).

Die Jugendhilfe muss sich dabei in ihrer Theorie und Praxis erneut die Frage stellen, ob die Gesellschaft, in die sie „hineintherapeutisiert“ problemlos so angenommen werden kann, wie sie sich uns darbietet.

Ohne eine Perspektive des gesellschaftlichen „Wohin?“, die Bildung zumindest voraussetzt, ist die Jugendhilfe auf ihre Nothilfe- und Anpassungstradition zurückgeworfen. Kritik an dieser Entwicklung der Einschrumpfung der Jugendhilfe auf eine „randgruppenbezogene Eingriffssituation“ ist in der Bielefelder Erklärung zur Kinder- und Jugendpolitik von 1997 gefasst. Jugendhilfe dürfe demnach nicht im „Grundauftrag bei der Aufarbeitung von Defiziten“ verortet werden, sondern muss sich als Jugendförderung verstehen (vgl. Bielefelder Erklärung 1997). Damit dies gelingen kann, braucht es ein Bewusstsein ihres gesellschaftspolitischen Charakters und offensive Einmischung. Aus der Geschichte wissen wir, dass für Bildung und Demokratie ‚von unten‘, von den Betroffenen gestritten werden muss.

Wie der zunächst überzeugende Grundgedanke des Konzepts der Lebensweltorientierung, das Anknüpfen an den Konflikten und Möglichkeiten im Hier und Jetzt sowie das Ernstnehmen der Kompetenzen der Betroffenen in ihrer Lebenswelt und damit die Möglichkeit der Demokratisierung in einer kritischen, gesellschaftsverändernden Perspektive aufgehoben werden kann, lohnt sich zu vertiefen. Der Ausgangspunkt, dass alle Menschen in (diesen) defizitären Verhältnissen leben, allerdings, je nach sozialem und materiellem Hintergrund, unterschiedliche Möglichkeiten haben, mit den Konflikten, Herausforderungen und Belastungen umzugehen, bietet die Basis für weitere Überlegungen zu einem demokratischen Verhältnis von Hilfe, Bildung und Mündigkeit. Die Analyse der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG) sowie die der Neuen Steuerungsmodelle

109 Eberhard Mannschatz war von 1957 bis 1977 leitender Mitarbeiter im Ministerium für Volksbildung der DDR und hatte von 1977 bis 1991 den Lehrstuhl für Sozialpädagogik an der Humboldt-Universität inne. Nach 1990 hat Mannschatz seinen pädagogischen Ansatz, in dem die Bedeutung kollektiver Sozialformen betont wird, in einem Verständnis von Erziehung als „gemeinsamer Aufgabenbewältigung“ (2003, 2010) konkretisiert.

sind aufschlussreich für die zu bearbeitenden Widersprüche, die diesem Vorhaben zugrunde liegen.

3.6.1 Das Kinder- und Jugendhilfegesetz (KJHG) von 1990/91

Mit der Inkraftsetzung des Gesetzes 1990 in Ost- und 1991 in Westdeutschland fanden die Reformdebatten der 1970er und 1980er nach zwanzig Jahren einen vorläufigen Abschluss.¹¹⁰ Am 27. September 1989 vom Bundeskabinett in das parlamentarische Verfahren eingebracht, kam die Verabschiedung, am 28. März 1990 durch die CDU/CSU und die FDP (damalige Koalitionsfraktionen) und in der dritten Lesung letztlich auch der SPD (die Grünen stimmten dagegen), trotz des langen Vorlaufs überraschend; es schien lange nicht so, als würde eine Einigung gelingen. Kunstreich interpretiert dies im Nachhinein als die Herausbildung eines neuen sozialpolitischen Konsenses, der durch eine liberal-konservative Hegemonie getragen wurde und durch Zugeständnisse (im Bereich der Jugendhilfe) an den sozialdemokratischen und grün-alternativen Block gelang (vgl. Kunstreich 1996, S. 30f.).

Johannes Münder macht vor allem drei Neuerungen gegenüber dem JWG aus: Konzentration der Zuständigkeiten der Jugendhilfe in örtlichen Jugendämtern, Abbau von Maßnahmen mit eingreifendem Charakter und die umfassende Benennung von allgemeinen Förderungsangeboten und präventiven Leistungen (vgl. Münder 1996, S. 15f.). „Vom ‚Eingriffsrecht‘ zum modernen ‚Leistungsrecht‘“ ist zur geläufigen Formel für die Charakterisierung des KJHG geworden (vgl. Struck 2002, S. 533).

Als „Vater“ des KJHG gilt der Jurist Reinhard Wiesner, der selbst an den Reformdebatten beteiligt war und den Wandel vom staatlichen Eingriff zur staatlichen Dienstleistung, bzw. vom reaktiven Handeln zu lebensweltorientierten, präventiven Angeboten betont:

„Nicht mehr die (reaktive) Aufrechterhaltung der öffentlichen Sicherheit und Ordnung, die Ausgrenzung verwahrloster Jugendlicher durch geschlossene Unterbringung und Arbeitserziehung oder die Rettung von Kindern vor dem gefährdenden Einfluss ihrer Eltern sollten den zen-

110 Aufgrund der tiefgreifenden Umstellungen, die mit dem Übergang vom JWG zum KJHG verbunden waren, sollte das neue Gesetz erst zum 01.01.1991 in Kraft treten. Aufgrund der Wiedervereinigung wurde das KJHG in den neuen Bundesländern jedoch bereits am 03.10.1990 eingeführt.

tralen Auftrag der Jugendhilfe bestimmen, sondern die Förderung der Entwicklung junger Menschen und ihre Integration in die Gesellschaft durch allgemeine Förderungsangebote und Leistungen in unterschiedlichen Lebenssituationen an das System Familie.“ (Wiesner 2014, S. 437)

Wiesner ist damit ein Kompromiss gelungen, „den Eltern ein subjektiv einklagbares Recht zu geben, Hilfe bei der Erziehung ihrer Kinder gegebenenfalls einzuklagen“, weshalb „die SPD schließlich 1989 dazu bewegt werden [konnte], dem von der Kohl-Regierung vorgelegten Gesetz zuzustimmen“ (AKS Hamburg/Kunstreich 2021). Die Orientierung an der Erziehungsfähigkeit der Eltern, für die sich Polligkeit mit dem RJWG eingesetzt hatte, wird hier rechtlich vollendet.

Parallel zur Erarbeitung des KJHG wurde der Achte Jugendbericht von 1986 bis 1989 erstellt und am 6. März 1990 (drei Wochen vor Verabschiedung des KJHG) vorgelegt. Christian Lüders weist auf den starken inhaltlichen Zusammenhang von Bericht und Gesetz hin:

„Dabei erscheint das KJHG/SGB VIII [...] gleichsam als die rechtliche Kodifizierung dessen, was der achte Jugendbericht fachlich ausformuliert hat, wobei den [...] Strukturmaximen der Jugendhilfe und dem Prinzip der Lebensweltorientierung, das sich – folgt man dem achten Jugendbericht – anhand der Strukturmaximen Prävention, Regionalisierung, Alltagsorientierung, Partizipation und Integration konkretisieren lässt [...], eine prominente Rolle zukommt.“ (Lüders 2014, S. 459)

Bezug genommen wird auf den laufenden Gesetzgebungsprozess im Bericht jedoch nur indirekt, wenn etwa bemängelt wird, dass „[i]m Gegensatz zum BSHG [...] das Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) im juristischen Sinne leider noch kein Leistungsgesetz [ist], das dem Bürger zahlreiche einklagbare Anspruchsgrundlage gibt. [...] Ein neues Jugendhilfegesetz muß daher juristisch als Leistungsgesetz ausgestaltet werden, um neben dem notwendigen Ausbau von Jugendhilfeeinrichtungen auch Kontinuität und Planungssicherheit zu gewährleisten“ (Bundesminister für Jugend, Familie, Frauen und Gesundheit 1990, S. 192f.).

Im Bericht sind die Ergebnisse des zwanzigjährigen Reformprozesses in Form der „Strukturmaximen der Jugendhilfe“ als sozialpädagogische Standards aufgeführt. Jedoch sind nicht alle bis dato entwickelten Standards im Gesetz aufgenommen worden. So fehlt etwa das im Achten Jugendbericht geforderte Recht auf einen Kitaplatz (vgl. auch Lüders 2014). Weitere Differenzen und Konflikte um das KJHG und die „Strukturmaximen der

Jugendhilfe“ seien an dieser Stelle kurz benannt und im Folgenden aufgegriffen: Die Elternzentrierung und Familienorientierung des Gesetzes (vgl. Jordan 1990, S. 131; Mielenz 1991, S. 69), der fehlende Rechtsanspruch der Kinder auf Hilfen zur Erziehung (vgl. Münder 1990a, S. 351f.) sowie der Widerspruch zwischen den Hilfen zur Erziehung und dem Prinzip der Ganzheitlichkeit der Lebensweltorientierung („Hilfen aus einer Hand“ bzw. „flexible Hilfen“) (vgl. Peters 1997).

An dieser Stelle soll zunächst die rechtliche Grundlage des KJHG erläutert werden, die einhergeht mit der Eltern- und Familienzentrierung. Da an dem elterlichen Erziehungsgrundsatz (Art. 6 Abs. 2 GG) und der Zuordnung des Sachgebiets der Kinder- und Jugendhilfe unter den Kompetenztitel „öffentliche Fürsorge“ (Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG; vgl. Wiesner 2014, S. 447) nichts geändert wurde, muss das KJHG den auch schon für das JWG geltenden grundlegend vorbeugend-fürsorgerischen Auftrag behalten, d.h. aktiv zu werden, wenn die Eltern ihrem „natürlichen Recht“ auf Erziehung nicht nachkommen können. In § 1 Abs. 2 KJHG sind die Pflege und Erziehung der Kinder als das natürliche Recht der Eltern und damit die ihnen zuvörderst obliegende Pflicht definiert. Zur Verwirklichung des in § 1 Abs. 1 KJHG gefassten Rechts auf Förderung der Entwicklung des Kindes und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit soll „die Jugendhilfe durch beratende, unterstützende und fördernde Hilfen“ (KGSt 1993b, S. 11) beitragen.

Mit dem KJHG wird der Stärkung der elterlichen Sorge eine größere Bedeutung eingeräumt als mit dem stärker staatliche Eingriffe ermöglichenden JWG, und sich viel direkter in einem erzieherischen Sinne an die Eltern gewendet.¹¹¹ Das KJHG mit seinem sozialpädagogischen Gehalt zwingt laut Münder „zum Abschied der Fürsorglichkeit“ (Münder 1995). Die Fürsorge zeigt sich im neuen Gewand als erzieherische Hilfe, die den Eltern in der direkten Arbeit mit ihnen das Erziehungsmonopol zurückgeben soll. So heißt es im Vorwort zum von der Bundesregierung im Dezember 1989 vorgelegten Entwurf für ein Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts:

„Im Hinblick auf die grundgesetzlich den Eltern obliegende Erziehungsverantwortung ist es das oberste Ziel öffentlicher Jugendhilfe, Eltern

111 Das KJHG enthalte im Unterschied zum JWG, so die Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), „mit Ausnahme der inhaltlich und zeitlich eng begrenzten Befugnisse und Verpflichtungen nach §§ 42 und 43 KJHG keine Eingriffsbefugnisse des Jugendamtes“ (KGSt 1993b, S. 11).

bei ihren Erziehungsaufgaben zu unterstützen und damit indirekt die Erziehungssituation von Kindern und Jugendlichen zu verbessern. Diesem Ziel dient ein an den unterschiedlichen Lebenslagen von Familien orientiertes System von beratenden und unterstützenden Leistungen.“ (Bundesregierung 1989, S. 1)

Das KJHG steht damit für eine Sozialverwaltung, die an Leistung und Leistungserbringung ausgerichtet ist (vgl. Jordan et al. 2015, S. 375).

Walter Hornstein spricht im Hinblick auf die mit dem KJHG verbundenen Standards vom „unaufhaltsamen Eindringen der Sozialpädagogik in das Jugendhilferecht“ und identifiziert Indikatoren dafür, dass das KJHG „ein sozialpädagogisch durchsetztes, sozialpädagogisch gesättigtes Gesetz darstellt“ (Hornstein 1997, S. 26, 28). So wird der Jugendarbeit im KJHG (eindeutiger als im JWG) ein eigenständiger Bildungsauftrag zugewiesen (vgl. § 11 und 12 KJHG). An dieser Stelle ist im Gesetz ein Verständnis von Jugendhilfe als allgemeiner und interessegeleiteter Unterstützung des Aufwachsens zu verantwortlichen und selbstbewussten sowie handlungsfähigen Persönlichkeiten, unabhängig von der Lage und Pflichterfüllung der Eltern, gefasst. Zudem hielt mit dem Konzept der Lebensweltorientierung der Anspruch Einzug in das neue Gesetz, das Kind, den Jugendlichen und seine Familie in ihrer jeweiligen Lebenswelt als Mündige ernst zu nehmen, deren Wissen und Erfahrung im Hilfeprozess eine bedeutende Rolle zukommen sollte.

Trotz des formulierten eigenständigen Bildungsauftrags der Jugendarbeit wurde an der Familienorientierung in der gesamten Jugendhilfe aktualisiert festgehalten und diese war in den zuvor geführten Debatten um die Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts ein wichtiges und kontroverses Thema. Darin spiegelte sich die alte Debatte um Kinderrechte vs. Elternrechte wider:

„Während die einen – wie schon im Vorwort zum Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes formuliert – einen förmlichen und einklagbaren Rechtsanspruch eines jeden jungen Menschen auf Erziehung im Sinne einer seinen Anliegen und Neigungen entsprechenden vollen gesellschaftlichen Integration forderten, leiteten die anderen aus Art. 6 GG die primäre Pflicht des Staates ab, der Familie Hilfestellung anzubieten.“ (Wiesner 2014, S. 437)

Die starke Fokussierung auf Prävention, Hilfe und Familie rief von Anfang an fachpolitische Kritik am KJHG hervor (u.a. von Münder 1990b,

Kiehl 1990, Preis 1990), da sie die Jugendhilfe zu einer Institution der Familienförderung mache und die Eigenständigkeit der Jugendhilfe als Sozialisationsinstanz ablehne, das Gesetz wenig „harte“ Rechtsansprüche und Leistungsverbesserungen sowie keine innovativen Potenziale enthalte (vgl. Merchel 2001, S. 67).

Münder kritisiert in einer Podiumsdiskussion zum zehnjährigen Bestehen des KJHG den Umstand, dass nach § 27 SGB VIII die Leistungsberechtigten noch immer nicht die Kinder und Jugendlichen sind, sondern die Personensorgeberechtigten (vgl. Bommelmann et al. 2001, S. 90). C. W. Müller sprach bei demselben Anlass ein noch grundsätzlicheres Problem der Jugendhilfe an:

„Und wir betrachten Jugend als defizitäre Phase. Mein guter Freund Helmut Lessing hat einmal gesagt: Ihr behandelt Jugend so, als wäre es eine Krankheit. [...] Wir alle stricken an einer problematischen jugendpolitischen Tendenz, an dem, was ich eine Versozialarbeiterung der Jugendhilfe nenne. Wir konzentrieren uns immer mehr auf bedürftige Zielgruppen, in die man investieren muss, sonst zünden sie das neue Deutschland an. Aber dass es eigentlich darum geht, der jungen Generation insgesamt zu einem verantwortungsvollen Leben zu verhelfen, das vergessen wir.“ (Müller in Bommelmann et al. 2001, S. 102)

Im Achten Jugendbericht wurde diesbezüglich die folgende bedenkenswerte These geäußert: Das Problem der neuen Einsicht, dass Jugendliche im Kontext ihrer Lebenslage in ihrer sozialen Situation verstanden werden müssen, ist, dass dieser soziale Kontext nur als Familie verstanden und davon ausgegangen werde, dass Hilfe nur in diesem Kontext effektiv sein könne (vgl. BMJFFG 1990, S. 79). Es gebe einen „geheimen Imperialismus von Familieninterpretationen“, der die anderen zentralen Lebenssysteme für Kinder und Jugendliche ausblende (vgl. ebd.). Dies führt die Autoren zu der Forderung, Angebote der Jugendhilfe auszubauen, die nicht primär mit Familienproblemen verbunden sind, wie etwa die Jugendarbeit, Jugendberatung, Wohngemeinschaften etc. Der Ansatzpunkt solle dabei sein, wie der Jugendliche seinen Alltag erfährt und bewältigt, mit dem Ziel tragfähige Handlungsmuster (sprich einen „gelingenden Alltag“) zu erarbeiten (vgl. a.a.O., S. 79f.).

Wiesner argumentiert dagegen für die Familienorientierung: Es gehe um ein „höheres Maß an öffentlicher (Mit-)Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen“ (Wiesner 2014, S. 438). Dabei versteht er die Jugendhilfe als ein primär auf die Unterstützung der Eltern ausgerichtete-

tes Rechtssystem, das keine mit der elterlichen Erziehungsverantwortung konkurrierenden Ansprüche des Kindes im Sinne einer öffentlichen Erziehung durch den Staat eröffne. Dies stehe allerdings nicht – wie von den Kritikern behauptet – im strukturellen Gegensatz zu den Kinderrechten, da im Gesetz das Wohl des Kindes als Inhalt und Grenze elterlicher Erziehungsverantwortung gelte (vgl. a.a.O., S. 438). Vielmehr entspreche der Zweck, das Wohl des Kindes zu gewährleisten, der Forderung nach Kinderrechten als deren partizipativer Berücksichtigung. Der Weg zur Erreichung dieses Ziels führe jedoch nach wie vor über die Eltern. Arbeit mit Eltern im Kontext von Hilfen zur Erziehung sei daher grundsätzlich gerichtet auf die Verbesserung von Erziehungsbedingungen (vgl. Wiesner 2022, S. 146ff.). Diesen Anspruch sollten mit dem KJHG die lebensweltorientierten (präventiven) Erziehungshilfen erfüllen.

Für die Bewertung des KJHG und die damit verbundene Neuausrichtung des Jugendhilferechts in Form eines Leistungsgesetzes sind die zuvor geführten Reformdebatten, aber auch die gesamtgesellschaftliche Lage Anfang der 1990er Jahre zu berücksichtigen. Infolge des Wegfalls der Systemkonkurrenz, die bis dato ihren Anteil trug an der Aufrechterhaltung des keynesianischen Wohlfahrtsstaats im Westen, wurde die Durchsetzung einer neuen kapitalistischen Weltordnung durch neoliberale Politik ungehinderter vorangetrieben. Im Zusammenhang mit dem Zusammenbruch des Ostblocks kam ein Verständnis vom „Ende der Geschichte“ (Fukuyama 1992) und damit von vermeintlicher Alternativlosigkeit der gesellschaftlichen Entwicklung auf. Nun müsse sich arrangiert werden. Paradigmatisch ist die Aussage der britischen Premierministerin Margaret Thatcher, die die damit verbundene Ideologie verdichtet zum Ausdruck brachte: *„There's no such thing as society. There are individual men and women and there are families“* (1987). Die neuen Prämissen, die fortan die Gesellschaft in allen ihren Belangen bestimmen sollten, waren Deregulierung, Privatisierung und Markt- und Wettbewerbsorientierung sowie eine Zurückdrängung der Gewerkschaften. Die systemkritischen linken Kräfte ließen sich davon vielfach entmutigen – mit starken Auswirkungen auch auf die Sozialpädagogik. In der BRD wurde, nach britischem, US-amerikanischem und niederländischem Vorbild, der alte Wohlfahrtsstaat als ineffektiv und zu teuer und damit als hinderlich für das nationale Konkurrenzstreben auf der internationalen Ebene kritisiert. So begründet, wurden tiefgreifende strukturelle Änderungen in der Architektur des (Wohlfahrts-)Staates und der öffentlichen Daseinsvorsorge vorgenommen (zunächst ab 1995 in der Pflegeversicherung, vgl. dazu Wohlfahrt 2000, S. 283f.), wobei der Fokus

auf das kommunale Handeln gerückt wurde. Diese neue, als „aktivierender Sozialstaat“ (vgl. Lessenich 2012) bezeichnete Konfiguration und Programmatik des Staates, hatte zahlreiche Konsequenzen.

Bereits im „Lambsdorff-Papier“ von 1982, der sogenannte „Scheidungsbrief“ der sozialliberalen Koalition (offiziell: „Konzept für eine Politik zur Überwindung der Wachstumsschwäche und zur Bekämpfung der Arbeitslosigkeit“, verfasst von Otto Graf Lambsdorff, Bundesminister für Wirtschaft), wurde von Seiten der Liberalen die Forderung nach einem Rückzug des Staates aus der Gesellschaft deutlich geäußert:

„Die Konsequenz eines Festklammerns an heute nicht mehr finanzierbare Leistungen des Staates bedeutet nur die weitere Verschärfung der Wachstums- und Beschäftigungsprobleme sowie eine Eskalation in den Umverteilungsstaat, der Leistung und Eigenvorsorge zunehmend bestraft und das Anspruchsdenken weiter fordert – und an dessen Ende die *Krise des politischen Systems* steht.“ (Lambsdorff 1982, S. 11, Hervorhebung im Original)

Dies ging ideologisch einher mit der vom damaligen Bundeskanzler Kohl ausgerufenen geistig-moralischen Wende, die darauf zielte, dem Aufbruch von 1968 und der damit verbundenen auch kulturellen Befreiung und Demokratisierung ein Ende zu setzen. So formulierte er auf dem Bundesparteitag der CDU 1981 in Hamburg:

„Richtig ist aber auch, daß man diesen jungen Leuten falsche Maßstäbe gegeben hat. So sagte man, der Konflikt sei der Vater aller Dinge, Disziplin sei überflüssig, Leistungswille ein Kennzeichen der Ellenbogenmentalität. Viele haben sich daran orientiert und sind enttäuscht worden. Auch die neue Schule hat keinen ‚Spaß gemacht‘, und Selbstdisziplin und Fleiß werden im Leben halt doch verlangt, weil sie unverzichtbar sind. Wir müssen klar und deutlich sagen: Nur mit den Werten und Tugenden, die unser Leben lebenswert gemacht hat, die unser Land zu Wohlstand und Ansehen in der Welt gebracht haben – mit der Bereitschaft zur Leistung, mit Eigeninitiative, mit dem Mut zur Selbständigkeit und mit der Lebenstüchtigkeit der jungen Generation – werden wir, die Deutschen, die Herausforderungen der Zukunft bestehen.“ (CDU Deutschland Bundesgeschäftsstelle 1981)

Der keynesianische Wohlfahrtsstaat und insbesondere der kontrollierende und herrschaftliche Charakter der Sozialleistungen wurden jedoch auch von links kritisiert (vgl. Diemer/Völker 1982):

„Einmal konnten den Vertretern einer solchen Politik Umverteilungssillusionen nachgewiesen werden, da der Staat erst nach der gesellschaftlich primären Verteilung des Reichtums, zwischen Kapital und Arbeit politisch wirken kann, also alle staatliche Umverteilungspolitik die soziale Klassenungleichheit zur Voraussetzung hat. Die fundamentale Konstitution von Ungleichheit in der kapitalistischen Ökonomie kann gerade nicht Gegenstand staatlicher Politik sein. Zum anderen wurden die Vertreter des Reformismus – so wurde das politische Konzept auf den Begriff gebracht – kritisiert, daß der Staat sozialpolitisch auf produziertes Elend nur reagieren könne, also nur die Folgen der kapitalistischen Produktion lindern könne. Zudem hat die Art und Weise des sozialen Zugriffs gegenüber den betroffenen Gesellschaftsmitgliedern oft einen erniedrigenden, repressiven Charakter. Denn Ziel staatlicher Sozialpolitik war und ist die Reproduktion des Lohnarbeiterverhältnisses – auch was Qualifikation und Verhaltensanforderungen angeht.“ (Diemer/Völker 1982, S. 34)

Die so skizzierte grün-alternative Variante der Kritik richtete sich vor allem gegen die Entmündigung der Bürger durch die staatliche Versorgung und die Abhängigkeit von den staatlichen Leistungen. Der Staat priorisiere zu sehr das Wirtschaftswachstum, weshalb er sich am besten zurückziehen solle, damit die Bürger sich gemeinschaftlich selber helfen könnten (vgl. ebd.). Die Widersprüche-Redaktion versuchte, eine Position der Aufhebung zu formulieren und den Sozialstaat als Errungenschaft zu "[v]erteidigen, kritisieren und [zu] überwinden zugleich" (Widersprüche-Redaktion 1984, S. 121). In diesem gesellschaftlichen Spannungsfeld vollzog sich die Reform der Jugendhilfe und die Erarbeitung und Umsetzung des KJHG.

Insbesondere drei Aspekte, die von Niko Diemer und Wolfgang Völker (1982) diskutiert wurden, sind für die folgende Auseinandersetzung relevant. Sie kritisieren erstens die grün-alternative Perspektive auf die Selbsthilfe in traditionellen, verwandtschaftlichen, familiären Sozialbeziehungen als vermeintlich frei von herrschaftlichem Charakter und verweisen darauf, dass die Geschichte gezeigt habe, dass ein wesentlicher Moment solcher Sozialbeziehungen Willkür sei. Der zweite Aspekt ist dabei die ungeklärte Frage, wie die Addition von gemeinschaftlichen, nachbarschaftlichen Organisationen in die Lage kommt, die existierende politische (staatliche) Macht aufzulösen und die gesellschaftlich-hegemonialen Prioritäten umzuwerfen (vgl. Diemer/Völker 1982). Der dritte Aspekt lautet:

„Wenn wir gegen den Sozialabbau Widerstand leisten wollen und zwar Widerstand mit qualitativer Richtung, müssen wir über den sozialpolitischen Suppentopf schon hinausblicken. Denn das herrschende Sparen ist ja unverzichtbarer Teil eines ökonomischen Konzepts, der Austeritätspolitik nämlich, als ‚Modell Deutschland‘ (noch) in etwas gepolsterter Ausführung. Und Austerität heißt Anpassung an Weltmarkt-Rentabilität, heißt Konkurrenz, Privatisierung und Senkung der Reproduktions-‚Kosten‘, wenn es sein muß, über Leichen.“ (ebd.)

Das widerständige Hinausblicken aus dem „sozialpolitischen Suppentopf“ müsste jedoch auf eine Jugendhilfe gerichtet sein, die sowohl Teil der Daseinsvorsorge als auch des Bildungswesens ist. Die Debatte um die Eingliederung des KJHG ins Sozialgesetzbuch (SGB) zeigt auf, wie die allgemeinen Bildungs- und Fördermöglichkeiten durch die bestehenden bundesrechtlichen Grundlagen erschwert werden.

3.6.2 Die Aufnahme der Kinder- und Jugendhilfe in das Sozialgesetzbuch

Während sich die Sachverständigenkommission zur Reform des Jugendhilferechts 1973 im Vorwort ihres Diskussionsentwurfes noch geschlossen gegen die Einbeziehung eines Jugendhilfegesetzes mit sowohl darin geregelten sozialen Hilfen als auch außerschulischer Jugendbildung in das Sozialgesetzbuch ausgesprochen hatte – aus Sorge, dass dies „die Einheit der Jugendhilfe in ihrer Vielfältigkeit (allgemeine Förderung der Jugend, allgemeine Förderung der Familienerziehung, Erziehungshilfen für dissoziale Jugendliche einschließlich Straffälliger) sprengen würde“ (BMJFG 1973, S. 6) –, plädierte der Referentenentwurf von 1977 (BMJFG 1977) für eine Aufnahme ins Sozialgesetzbuch. Dies wurde jedoch vom Bundesrat abgelehnt und damit zunächst verhindert (vgl. Wiesner 2014, S. 433). Im Jahr 1989 legte die Bundesregierung dann einen Regierungsentwurf vor, in dem sie an der Einordnung des Jugendhilferechts in das Sozialgesetzbuch festhielt – gegen die Bedenken verschiedener Fachverbände, die eine stärkere Fürsorgelastigkeit zuungunsten der allgemeinen Förderungsangebote für junge Menschen und ihre Familien befürchteten. Die Bundesregierung verwies in ihrer Reaktion darauf, dass sich diese Befürchtungen „in den 12 Jahren, in denen das Jugendwohlfahrtsgesetz als besonderer Teil des Sozialgesetzbuchs gilt“ (Bundestags-Drucksache 11/5948, S. 43) nicht bestätigt hätten. Weiterhin argumentierte sie für die Aufnahme wie folgt:

„Andererseits entstünden mit einer Herausnahme des Jugendhilferechts aus dem Sozialgesetzbuch ernsthafte Nachteile für die Jugendhilfe. So haben insbesondere die Vorschriften des Zehnten Buches über den Schutz der Sozialdaten sowie über die Zusammenarbeit der Leistungsträger und ihre Beziehungen zu Dritten auch für die Jugendhilfe erhebliche Bedeutung. Dies spricht für die Sachnähe der Jugendhilfe zum Sozialgesetzbuch und dessen differenziertem System öffentlicher Sozialleistungen. Von Bedeutung ist auch der enge rechtliche und funktionale Zusammenhang zwischen Jugendhilfe und Sozialhilfe – insbesondere im Rahmen des Gesetzvollzugs –, der gemeinsame Verfahrensvorschriften für beide Parteien erfordert.“ (a.a.O., S. 43)

Letztlich wurde die Kinder- und Jugendhilfe mit der Einführung des „Sozialgesetzbuch (SGB) Achtes Buch (VIII) Kinder- und Jugendhilfe“ durch das „Gesetz zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz - KJHG)“ vom 28. Juni 1990 in das Sozialgesetzbuch aufgenommen.

So wie um die Aufnahme der Kinder- und Jugendhilfe in das Sozialgesetzbuch gab es in der Vergangenheit auch Konflikte über die Zuordnung der Kindertageseinrichtungen. Es ist immer wieder strittig gewesen, ob die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen, so wie die gesamte Kinder- und Jugendhilfe, tatsächlich noch dem Titel „öffentliche Fürsorge“ laut Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG angehören könne (vgl. dazu Struck 2011).

Das Urteil des Bundesverfassungsgerichts vom 10. März 1998 begründete die Förderung in Kindertageseinrichtungen als „öffentliche Fürsorge“, „präventive Konfliktverhütung“ und mit dem Schutz des ungeborenen Lebens und ordnete sie dementsprechend der „vorbeugenden Fürsorge“ zu (vgl. Wiesner 2014, S. 447). Zwar hätten Kindergärten auch einen Bildungsauftrag, dieser sei der Fürsorge jedoch untergeordnet:

„Dieser Bildungsbezug entzieht die Regelung aber nicht der Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Die fürsorgerischen und bildungsbezogenen Aufgaben des Kindergartens sind untrennbar miteinander verbunden. Eine Aufspaltung der Gesetzgebungskompetenz anhand dieser Aspekte kommt aus sachlichen Gründen nicht in Betracht. [...] Der Schwerpunkt des Kindergartenwesens, von dem in einem solchen Fall die Bestimmung der Gesetzgebungskompetenz abhängt [...], ist nach wie vor eine fürsorgende Betreuung mit dem Ziel einer Förderung sozialer Verhaltensweisen und damit präventiver Konfliktvermeidung.

Der vorschulische Bildungsauftrag steht hinter dieser dem Bereich der öffentlichen Fürsorge zuzuordnenden Aufgabe zurück. Eine einheitliche Zuordnung zum Bereich der öffentlichen Fürsorge im Sinne von Art. 74 Abs. 1 Nr. 7 GG ist daher zu bejahen [...].“ (Bundesverfassungsgericht 1 BvR 178/97 vom 10.03.1998, S. 10f.)¹¹²

Mit der Zuordnung zur „öffentlichen Fürsorge“ blieb der Gestaltungsspielraum der Kinder- und Jugendhilfe (einschließlich Kindertagesbetreuung) allerdings eng.

Auf Grundlage der Bundesgesetzgebung ging mit der dem Gesetz zugrunde gelegten Lebensweltorientierung und der Reform der Kommunalverwaltung im Kontext des aktivierenden Sozialstaats eine Konzentration der Jugendhilfeaufgaben auf die örtliche Ebene einher, womit der Aufgabenbereich der Landesjugendämter reduziert wurde. Perspektivisch wurde das Jugendamt sozialräumlich ausgerichtet, mit einem in den Stadtteilen und Bezirken dezentral organisierten ASD (vgl. Jordan et al. 2015, S. 376f.). Damit wurde insbesondere von den freien Trägern die Hoffnung verbunden, dass die Jugendarbeit bzw. die allgemeine Förderung der Jugend auf diese Weise „organisch“ zu ihrem Recht und ihrer gleichberechtigten Existenz kommen würde. So war mit dem KJHG ein Verständnis der Einheit der Jugendhilfe verbunden, das als Kooperation der öffentlichen und freien Träger, orientiert an der Lebenswelt der Kinder, Jugendlichen und Familien, vor allem im Sozialraum realisiert werden sollte – und weniger in den Landesjugendämtern, wie noch in Zeiten des JWG. Das Mittel dafür sollte die Jugendhilfeplanung sein, in die die freien Träger einzubeziehen sind. Die Hoffnung lag dabei darauf, die „Angebote und Leistungen der allgemeinen Förderung von Kindern und Jugendlichen mit den besonderen Hilfen (kompensatorische Hilfen)“ (a.a.O., S. 377) verknüpfen zu können. Aus heutiger Sicht bemerkenswert ist die „Richtlinie für die Arbeit der Ämter für Soziale Dienste“ der Hamburger Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung aus dem Jahr 1989, mit der die Ausrichtung der Jugendhilfe an der Lebenswelt besonders hervorgehoben und „insbesondere die Frage berücksichtigt [wurde], wie sich stadtteilorientierte Sozialarbeit als Arbeitsprinzip der Ämter für Soziale Dienste besser als bisher durchsetzen kann und welche Maßnahmen dazu erforderlich sind“ (Behörde für Schule, Jugend und Berufsbildung Hamburg 1989, S. 1). Als Aufgaben sind unter anderem gefasst:

112 Dies gilt mit Ausnahme von Bayern (vgl. S. 320).

- „- Unterstützung beim Erkennen der eigenen Interessenlage und bei der Wahrnehmung von Bedürfnissen und Rechten.
- Benennung und Untersuchung struktureller Problemlagen und ihrer Ursachen, Erarbeitung von Lösungsvorschlägen und deren Vertretung gegenüber maßgeblichen Adressaten: Forderung nach ‚antizyklischer Sozialarbeit‘.
- Einbeziehung der im Stadtteil lebenden Menschen bei der Entwicklung und Realisierung von Hilfen und Dienstleistungen.
- Aktivierung (d.h. auch Beratung und Unterstützung) von Selbsthilfe- und Nachbarschaftsgruppen.
- Kooperation und Koordination gemeinsam mit den im Stadtteil vorhandenen Diensten und Einrichtungen zur Verbesserung der Hilfen und Dienstleistungen.
- Befähigung zur Teilnahme an Nachbarschafts- und Selbsthilfegruppen,
- sozial-ökologische Interventionsformen (unmittelbare Einwirkung auf die Lebensverhältnisse).“ (a.a.O., S. 5)

Als Prinzip gilt die „Partizipation der Betroffenen, d.h. u.a.: Aufgabe der Defizitorientierung (ich sage Dir, was Dir fehlt) zugunsten der Einbeziehung der Vorstellungen und Lösungswege der Betroffenen (ich höre Dir zu, was Du willst)“ (a.a.O., S. 6).

3.6.3 Der Achte Jugendbericht: Für eine lebensweltorientierte Einheit der Jugendhilfe

Der Achte Jugendbericht legt einen ähnlichen Schwerpunkt. Er argumentiert für die Gleichrangigkeit innerhalb der Einheit der Jugendhilfe und erinnert dafür zunächst an das ursprünglich (1922) mit der Einheit der Jugendwohlfahrt verbundene Anliegen, ein einheitliches pädagogisches Handlungskonzept zu schaffen, das auf „Bildung, Aufklärung, Hilfe und Unterstützung in der Situation zielt“ (BMJFFG 1990, S. 77):

„Jugendhilfe ist nicht (sozialdisziplinierende) Eingriffsinstitution. Jugendpflege und Jugendfürsorge (in den alten terms) sind die beiden gleichgewichtigen Momente der Jugendhilfe; die Einheit von Jugendhilfe, in heutiger Formulierung, ist dezidiert nicht-stigmatisierend, sondern normalisierend konzipiert.“ (ebd.)

Die Umsetzung einer auf Egalität beruhenden Einheit sehen die Autoren jedoch im Anschluss an die mit der 68er-Bewegung verbundene Politisie-

rung erst mit der Implementierung der Dienstleistungsorientierung in der Jugendhilfe als realisierbar an, da sie die unterschätzte, aber bis dato untrennbar mit der Jugendfürsorge verbundene Sozialdisziplinierung zurückdrängen könne.

„[D]as Postulat der Einheit von Jugendarbeit und Jugendfürsorge bricht sich an der Unterscheidung von Kann- und Pflichtaufgaben. Jugendhilfe bleibt weithin Eingriffsinstitution; die vielfältigen Aufgaben bleiben unverbunden. Die im Einheitskonzept angelegte nicht-stigmatisierende Intention wird unterlaufen durch die Diskussion zur Unerziehbarkeit, also über jene Jugendliche, die als prinzipiell erziehungsunfähig eingestuft und deshalb ausgegrenzt werden. Der Selbstanspruch eines pädagogisch bestimmten Handelns kann sich nur bedingt durchsetzen, er bleibt in der Heimerziehung mit ihrer strafenden und disziplinierenden Anstaltstradition ebenso weithin ohnmächtig wie gegenüber der Definitionsmacht von Verwaltung, Justiz und Psychiatrie.“ (ebd.)

Der gesellschaftspolitische Aufbruch von „1968 ff.“ habe die Jugendhilfe als eigenständiges Arbeitsfeld stabilisiert und etabliert, womit die Voraussetzung geschaffen worden sei, die alte Intention der Einheit der Jugendhilfe – das „Sozialstaatspostulat für die Jugendhilfe“ (ebd.) – umzusetzen. Diesen Schritt verbinden die Autoren mit der Entwicklung des Jugendamtes zur Leistungsbehörde und der Jugendhilfe insgesamt zu einem Arm der modernen staatlichen Dienstleistungsangebote:

„Die Ungleichgewichtigkeit in den verschiedenen Aufgaben der Jugendhilfe verschiebt sich. Neben den auf besondere Lebensschwierigkeiten bezogenen Fürsorgeaufgaben, den Pflichtaufgaben, den Eingriffen, entstehen und erweitern sich zunehmend Lern- und Hilfsangebote im weiteren Feld der ‚normalen‘ Orientierungs- und Lebensprobleme.“ (ebd.)

Dadurch sei der Widerspruch zwischen sozialem Anspruch und Sozialdisziplinierung jedoch nicht aufgehoben, sondern nur verlagert worden.

„Dies wird ebenso deutlich in der teilweise ungenügenden Ausstattung von Hilfen, auch in der unzulänglichen Erreichbarkeit und Nutzung von Hilfen, in den weithin so beschränkten Hilfsmöglichkeiten gerade auch für die neu entstehenden Gruppen belasteter Menschen. Es wird schließlich deutlich in den neuen Methoden und Praktiken der Hilfe, wenn sie – gleichsam wie mit ihrem Schatten – einhergehen mit neuen Formen eines kontrollierend-disziplinierenden Umgangs, wie er in einer fachlich

ausgewiesenen, verwaltungsspezifischen, pädagogischen oder therapeutischen Attitüde angelegt sein kann [...]“ (ebd.)

Die Verfasserinnen und Verfasser des Achten Jugendberichts schlagen vor dem Hintergrund dieser Analyse vor, die Jugendhilfe nun nicht mehr als Ressort-, sondern als Querschnittspolitik zwischen Arbeitsmarkt, Sozialhilfe, Kulturbetrieb und Zuständigkeiten für die öffentliche Ordnung zu konzipieren. Als Ressortpolitik betrieben werde die Jugendhilfe im Kontext der Offenheit von Lebenssituationen und von differenten Lebenslagen unzulänglich. In der Praxis habe sich stattdessen ein vernetztes, erweitertes Leistungsangebot längst realisiert (vgl. a.a.O., S. 78), dessen gemeinsame inhaltliche Klammer jedoch fehle:

„Angesichts fehlender Zuständigkeit bleibt [für die notwendige Erweiterung der Arbeitskonzepte; SM] nur Einmischung; sie aber ist offensiv, indem sie insistierend und beharrlich die Erweiterung von Jugendhilfearbeiten einklagt.“ (ebd.)

Einmischung, die der Gefahr entgeht, für bloße Arbeit am Symptom in den Dienst genommen zu werden, zielt nach der Konzeption von Ingrid Mielenz (1981) auf die Mitwirkung in der Politik: „Einmischung bezeichnet auf der sozialpolitischen Ebene und im konkreten Alltag den praktizierten Weg der Jugendhilfe zur Jugendpolitik und zur integrierten kommunalen Infrastrukturpolitik“ (vgl. a.a.O., S. 78f.).

In diesem Kontext postulieren die Autoren ein neues Konzept einer „lebensweltorientierten Einheit der Jugendhilfe“ (ebd., S. 80), da das alte Konzept gemessen an den Lebensverhältnissen im Rahmen der gesellschaftlichen Veränderungen nicht mehr tragbar sei und plädieren für eine Jugendhilfe, die sich „als offener Verbund sehr verschiedener Institutionen und Arbeitsansätze [zeigt]; die jugendspezifischen Fragen sind eingebettet in gesellschaftlich-sozialpolitisch weitere Zusammenhänge.“ (a.a.O., S. 81) Diese Einheit als in sich zusammenhängende Aufgabe zu praktizieren, sei jedoch voraussetzungsvoll.

„Um die Einheitlichkeit zu wahren, braucht es besondere Anstrengungen zur Kooperation und Kommunikation. Lebensweltorientierte Jugendhilfe kann nur praktiziert werden im Medium einer Kommunikationskultur, die sich realisieren muß in Konzepten der Planung und der konkreten Zusammenarbeit. Kommunikationskultur aber zwischen so vielfältigen Arbeitsansätzen ist praktikabel nur als Streitkultur. In ihr kommt es darauf an, ebenso die Eigenheit von Aufgaben und Positionen zu klären

und zu behaupten, wie sie im Zeichen des Lebensweltbezugs miteinander zu vermitteln, um so im Prozeß einer zugleich souveränen und offenen Auseinandersetzung kooperative Problemlösungen auszuhandeln.“ (ebd.)

Als sinnvoll für die Etablierung einer solchen Kooperation und Streitkultur kann das mit dem KJHG ebenfalls verbundene Anliegen gesehen werden, die Pluralisierung der Trägerlandschaft voranzutreiben, um den bedingten Vorrang der Träger der freien Wohlfahrtspflege zu eliminieren (vgl. Wohlfahrt 2000, S. 283) und so die tradierte Monopolbildung aufzulösen. Aus diesen fachpolitischen Gründen ist der Begriff des freien Trägers im KJHG sehr weit gefasst und sollte über das „verbandszentrierte Subsidiaritätsprinzip“ (ebd.) ausgedehnt werden. Die effizienztheoretische Begründung der Pluralisierung der Trägerlandschaft kam erst mit der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle auf, die im nächsten Kapitel erörtert werden. Wohlfahrt schreibt dazu:

„Der Versuch, mehr Trägerkonkurrenz zu erzeugen, wird neu bestimmt, als 1994 mit der Neufassung von § 93 des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG) erstmals Wirtschaftlichkeitsregeln für die Träger von sozialen Einrichtungen formuliert werden, die seitdem mehrfach (1996 und 1999) präzisiert und weiterentwickelt wurden, in der Absicht, freie Träger und gewerbliche Anbieter gleichzustellen.“ (ebd.)¹¹³

Vorläufig abschließend ist an dieser Stelle eine widersprüchliche Entwicklung festzuhalten, wenn einerseits mit dem KJHG Jugendhilfe als *Nothilfe* (neu für „Fürsorge“) und als *präventive Hilfen* (neu für „vorbeugende Fürsorge“) aktualisiert konzipiert und andererseits im Achten Jugendbericht die fachliche Perspektive einer lebensweltorientierten, kooperativen und sich streitbar einmischenden Einheit der Jugendhilfe starkgemacht wird.

113 Auf Grundlage der Neufassung von § 93 BSHG (Einrichtungen und Leistungsvereinbarungen) sowie den §§ 78a-78g KJHG (Vereinbarungen über Leistungsangebote, Entgelte und Qualitätsentwicklung) gibt es seitdem in der Sozialgesetzgebung nur noch „Leistungserbringer“ – und damit keine freien Träger mehr. Damit sei der bedingte Vorrang der freien Träger faktisch außer Kraft gesetzt – auch wenn in § 10 BSHG [und im KJHG; SM] die Privilegierung der Wohlfahrtsverbände weiterhin festgeschrieben ist (vgl. Wohlfahrt 2000, S. 283).

3.7 Die Neuen Steuerungsmodelle in der Jugendhilfe

Das hegemoniale Verständnis von Jugendhilfe als *Nothilfe* und *präventive Hilfen* intensivierte sich noch mit der Einführung der Neuen Steuerungsmodelle (NSM) in den 1990er Jahren im Kontext des neoliberalen Ab- und Umbaus des Sozialstaats. Dazu gehörte, „die Verantwortung für soziale Probleme und ihre Bearbeitung neu zu verteilen: Staat und Wirtschaftsunternehmen sollen von dieser Verantwortung entlastet werden, während Einrichtungen der gesellschaftlichen Selbstorganisation im sogenannten Dritten Sektor und die einzelnen Bürger selbst mehr Verantwortung übernehmen sollen“ (Otto/Schnurr 2000, S. 4). Das bedeutet, dass die Bürger nicht mehr nur mehr Freiheiten und Autonomie in der Bearbeitung sozialer Probleme bekommen sollten, sondern damit auch mehr Verantwortung für die Risiken bei mangelnden Ressourcen:

„Damit wird der bisherige Anspruch des Wohlfahrtsstaats auf eine Verallgemeinerung sozialer Sicherheit aufgegeben – nicht aber der staatliche Anspruch auf das Privileg, soziale Probleme und die legitimen Formen und Strategien ihrer Bewältigung zu definieren.“ (ebd.)

Ausgangspunkt für diese Entwicklung war der New Public Management-Diskurs in den westlichen Industrienationen mit dem auf Haushaltskonsolidierung und Zurückdrängung des Öffentlichen orientiert wurde. In der BRD wurde diese Agenda von der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), dem seit 1949 von Städten, Gemeinden und Kreisen gemeinsam getragenen Fachverband für kommunales Management, in Kooperation mit der Bertelsmann Stiftung in Konzepte für Kommunalverwaltungsstrukturereformen übertragen.¹¹⁴ In der programmatischen Schrift „Das Neue Steuerungsmodell – Begründung, Konturen, Umsetzung“ von 1993 wird die angestrebte Haushaltskonsolidierung als zentrales Motiv für die angestrebten Reformen explizit genannt:

„Heute stellen das Ende der Wachstumsära und die finanziellen Lasten der Wiedervereinigung die Kommunalverwaltung in das Dilemma, zunehmende gesellschaftliche Leistungsansprüche mit schrumpfenden Ressourcen befriedigen zu sollen. Der Ausweg des Größenwachstums ist versperrt, die Aufgaben werden sogar mit weniger Personal bewältigt

114 Wichtige Schriften für die Entwicklung des Neuen Steuerungsmodells (NSM) waren in den 1990er Jahren die Berichte der KGSt, in denen die Grundlagen dieses Reformkonzepts der öffentlichen Verwaltung formuliert wurden.

werden müssen. Ein Aufgabenabbau ist unausweichlich und findet statt. Er stößt aber an Grenzen sozialer Vertretbarkeit und politischer Durchsetzbarkeit und kann deshalb nur ein Beitrag zur Problemlösung sein. Dasselbe gilt für punktuelle Einnahmeerhöhungen, z.B. bei den Gebühren.“ (KGSt 1993a, S. 7)

Im Folgenden publizierte sie verschiedene weitere Empfehlungen für die Ausgestaltung der Jugendhilfe (KGSt 1994, 1996, 1998) und trieb damit u.a. die Neufassung der Paragraphen 93 BSHG und 78a-78g KJHG (1997) voran, „in denen die Beziehungen zwischen Kostenträgern und Leistungserbringern und die Praxis der Refinanzierung neu geregelt werden: das alte Kostendeckungsprinzip wird abgelöst durch das kontraktualistische Prinzip der Kosten- und Leistungsvereinbarung“ (Otto/Schnurr 2000, S. 8). Bis dato erfolgte die Finanzierung durch Zuwendungen (Subventionen), d.h. über Pauschalbeträge – gekoppelt mit der Erwartung auf Seiten der Empfänger, dass diese Beträge im Folgejahr erneut zur Verfügung gestellt würden. Dies änderte sich 1997, als das KJHG in seiner Logik geändert wurde. Der § 77 KJHG (Vereinbarung über die Höhe der Kosten) wurde erweitert durch die Absätze § 77 a-g. An die Stelle der bisherigen Form der Förderung trat nun das „Vereinbarungsprinzip“ und damit Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen, die zwischen Kommune und Träger getroffen werden. Dieses neue Prinzip beinhaltete zudem die Gleichsetzung von privat-gewerblichen Trägern mit den frei-gemeinnützigen Trägern. Für den Kinder- und Jugendbereich bedeutete diese Modernisierung folgendes:

„In gewisser Weise ist der Kinder- und Jugendbereich sogar eine Art Vorreiter neoliberaler Transformation, wurde hier doch zum ersten Mal in größerem Ausmaß der Wechsel von der Objekt- zur Subjektförderung ausprobiert. Es wurde also nicht mehr eine Einrichtung in allen Details genehmigt und bezahlt, sondern die Nutzerinnen und Nutzer bekamen die (Rechts-)Mittel in die Hand, die zur Nutzung der Einrichtung gebraucht werden.“ (AKS Hamburg/Kunstreich 2021)

Diese Entwicklung hat einen Widerspruch erzeugt zwischen der fachpolitisch durchaus als Errungenschaft der Reformdebatten zu verstehenden Ausrichtung des neuen Gesetzes auf die Orientierung am „Adressaten“ und seiner Lebenswelt sowie am Sozialraum (Bedarfsorientierung) einerseits und der betriebswirtschaftlichen Prämisse der Kostensenkung in Verbindung mit Privatisierungs-, Wettbewerbs- und Effizienzorientierung andererseits.

Zielorientierte Planung sowie dezentrale Ressourcenverantwortung sollten den Widerspruch aufheben, den die Prämisse der Haushaltskonsolidierung für die Jugendhilfe mit sich brachte und bringt: Die Jugendhilfe habe einen hohen Ressourcenverbrauch, gleichzeitig sei sie von erheblicher Bedeutung für die Lebensqualität in einer Kommune (vgl. KGSt 1996, S. 7). Da die herkömmliche Steuerung der Kommunalverwaltung über den Input, d.h. über die (zentrale) Zuteilung von Ressourcen, kritisiert wurde, sollte die neue Orientierung stattdessen schrittweise eine unternehmensähnliche, dezentrale Führungs- und Organisationsstruktur der kommunalen Verwaltung und deren Aktivierung durch Wettbewerb hervorbringen (vgl. KGSt 1993a, S. 15). Ihre Kritik äußerte die KGSt wie folgt:

„Die Haushaltspläne sagen an Hunderten von Stellen, wieviel Geld die Verwaltung ausgeben darf, aber nirgends präzise, welche Leistungen (Produkte) sie mit diesem Geld erzeugen soll. Aufgrund der reinen Inputsteuerung erhält die Verwaltung bei der Gestaltung zahlreicher Leistungen eine demokratisch kaum zu rechtfertigende Handlungsfreiheit.“ (KGSt 1993a, S. 20)

Stattdessen sollte nun – auch in der Jugendhilfe – die Priorität auf den Output, das Produkt, gelegt werden. Für jedes Produkt ist (vor der Finanzierung) sehr detailliert festzulegen – nach Menge, Qualität, Zielgruppe und Kosten –, welche Ziele mit ihm erreicht werden sollen (vgl. ebd., S. 21). So heißt es ein Jahr später:

„Outputorientierte Steuerung bedeutet, die Planung, Durchführung und Kontrolle des Verwaltungshandelns strikt an den beabsichtigten und tatsächlichen Ergebnissen auszurichten. [...] Outputorientierte Steuerung ist damit eine wesentliche Voraussetzung zur Gewährleistung der Bürgernähe, Leistungsfähigkeit und Wirtschaftlichkeit der Kommunalverwaltung.“ (KGSt 1994, S. 7)

Bundesweit sollte die Flexibilisierung in der Jugendhilfe verknüpft werden mit „darauf bezogene[n] Verfahren der Leistungsbeschreibung und -vereinbarung sowie des Controlling“ (KGSt 1998, S. 7). Es würden „u.a. mehr Transparenz und Verbindlichkeit bezogen sowohl auf Leistungen (Produkte) und Qualität als auch auf Wirtschaftlichkeit und Wirkungen sozialer Arbeit“ (ebd.) erforderlich sein. Erreicht werden soll dies durch „Leistungsverträge, die den präventiven Charakter, den Lebensweltbezug und die Ressourcenorientierung der Konzepte und die Praxis sozialer Arbeit fördern“ (a.a.O., S. 8) – das sogenannte „Kontraktmanagement“. Dass überhaupt

erzieherische Hilfen notwendig werden, wird als der Hauptgrund für die Kostenbelastung angesehen:

„Eine vorausschauende kommunale Sozialpolitik wird deshalb ihr Augenmerk zuerst darauf richten, Lebensbedingungen zu schaffen und zu unterstützen, durch die vorbeugend Hilfen jedweder Art vermieden werden. Erst in einem weiteren Schritt müsste es dann darum gehen, gleichsam unterhalb der Schwelle des § 27 KJHG lebensweltliche Ressourcen zu nutzen, durch die Menschen in schwierigen Lebenslagen Unterstützung erhalten können.“ (ebd.)

In der Jugendhilfe führte die so neu konzipierte Programmierung der kommunalen Verwaltung zu durchaus widersprüchlichen Einschätzungen. Die Kommunen und großen Dachverbände waren den neuen Steuerungsmodellen zunächst nicht abgeneigt, da sie immer mehr staatliche Aufgaben erfüllten, für die sie die Finanzverantwortung hatten. Mit der neuen Steuerung erhofften sie sich eine Lösung für dieses Problem. Kritische Stimmen befürchteten eine Ökonomisierung bzw. Vermarktwirtschaftlichung der Jugendhilfe, die Beherrschung fachlicher Handlungsvollzüge durch eine gedeckelte Budgetierung unabhängig vom Bedarf sowie ein Kontraktmanagement, das mit professionellen Handlungsstandards kollidiere (vgl. Flösser/Otto 1996; Schmidt 1996; Heiner 1996; Merchel/Schrappner 1996; Boeßenacker et al. 2001; Otto/Peters 2002; Zusammenfassung der Einschätzung in Grohs 2007). Vertreter der freien Träger sahen in der dezentralen Ressourcenverantwortung die Chance einer partizipativen Stärkung ihrer Position in der Gemengelage der Jugendhilfe:

„Ein zentrales Element für die Beteiligung junger Menschen an politischen Entscheidungen und für das Erlernen des Wertes der Beteiligung liegt in der Gestaltung partizipativer Strukturen im Alltag der Jugendarbeit. Gemeint ist hier die stärkere Beteiligung junger Menschen an der Ausrichtung und Programmgestaltung in Jugendverbänden, Jugendfreizeitstätten und anderen Einrichtungen der Jugendarbeit. Eine Grundbedingung für die Entwicklung von Beteiligungsmöglichkeiten junger Menschen in der Jugendarbeit liegt wiederum in erweiterten Gestaltungs- und Entscheidungskompetenzen für die dort freiwillig und hauptamtlich tätigen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Ohne dass die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter selbst über gesicherte und transparente Mitsprache- und Entscheidungsrechte verfügen, können sie mit Kindern und Jugendlichen solche Strukturen und Verhaltensweisen nicht wirk-

lich einüben und praktizieren. Hier könnte das Neue Steuerungsmodell durch Abbau hierarchischer Strukturen und Aufbau dezentraler Ressourcenverantwortung einen Fortschritt bringen.“ (Berthelmann/Niehaus 1996, S. 289)

Die Etablierung partizipativer Strukturen im Alltag ist ohne Zweifel geboten, zu bezweifeln ist jedoch, ob diese Entwicklung tatsächlich mit den Neuen Steuerungsmodellen zu erreichen ist, wenn schon die Einführung und Umsetzung weitgehend ohne demokratische Beteiligung – weder der Professionellen noch der Bürger oder Adressaten – erfolgte, wie verschiedene Studien herausarbeiteten. Grohs (2007) bemerkt auf Grundlage der Ergebnisse des Forschungsprojekts „10 Jahre NSM“:

„In zahlreichen Fällen wird Verwaltungsmodernisierung als Bedrohung im Sinne von Personalabbau wahrgenommen und führt so zu Frustration der Mitarbeiter und der Desavouierung neuer Reformkonzepte. Die Beteiligung der Mitarbeiter wurde in vielen Fällen nicht ernst genommen und der Einfluss der Mitarbeiter blieb gering, was die Akzeptanz der Modernisierungsanstrengungen weiter reduzierte.“ (Grohs 2007, S. 265; Bogumil et al. 2006; Bogumil et al. 2007)

Grohs argumentiert, dass dies nicht so sein müsste, da die Vertreter der freien Wohlfahrtspflege und der freien Jugendhilfe in der Lage wären, „fachpolitische Ansprüche in den Aushandlungsprozess hineinzutragen“ (Grohs 2007, S. 263).¹¹⁵ Wenn das Ziel jedoch die Etablierung von Konkurrenz und Einsparungen ist, kann die vorgeblich demokratische Struktur nur eine Farce sein. Auch Bogumil und Kißler geben zu bedenken, dass die Sichtweise des Bürgers als Kunden diesem keine aktive Rolle zuweise: „Der Kunde ist vorrangig Konsument von Dienstleistungen, eher passiv und auf Bedürfnisbefriedigung aus. Er tritt der Verwaltung als Anbieterin von Dienstleistungen mit einer Anspruchshaltung gegenüber“ (Bogumil/Kißler 1996, S. 185).

115 Dies führte zu den Bestrebungen einer konzeptionellen Weiterentwicklung im Rahmen eines Projekts am Institut Arbeit und Technik mit dem Titel „Implementation der neuen Steuerungsmodelle: Die Ausgestaltung der Schnittstellen zwischen Politik, Verwaltung und Bürgern“ (1997/1998), mit dem Ergebnis, dass die politische Beteiligung der verschiedenen Akteure in der Kommune am Modernisierungsprozess verstärkt werden müsse (vgl. Brandel et al. 1999).

Auch wenn die NSM nicht vollumfänglich umgesetzt worden sind¹¹⁶, ist ihre Wirkung als Werkzeugkasten und Inspirationsquelle – und damit als Handlungsorientierung – nicht zu bestreiten (vgl. Grohs 2012, S. 106). Dies gilt zum Beispiel für die fachlich gewollte Überwindung der Orientierung an Fallzahlen bei der Finanzierung, die auch mit den Modernisierungsmaßnahmen angestrebt wurde – jedoch aus anderen Gründen. In den Berichten der KGSt wurde festgestellt, dass die Budgetierung vor der Einführung der NSM überwiegend an die Fallzahlen gekoppelt war, etwa in der Heimerziehung, und diese fallzahlenbezogenen Budgets Gefahr laufen würden, eine 'schlechte' Jugendhilfe zu belohnen und präventive Angebote zu vernachlässigen (vgl. KGSt 1996, S. 8). Auch die fachliche Reformseite strebte an, die stationären, reaktiven (Intensiv-)Hilfen zugunsten von ambulanten, präventiven Hilfen zu reduzieren, d.h. die Fallzahlen zu verringern sowie eine stärker an Sozialindikatoren orientierte Budgetfeststellung zu erreichen (vgl. ebd.). Erkannt wurde, dass die mit höheren Kosten verbundenen Bereiche, wie die Hilfen zur Erziehung nach § 27 KJHG, diejenigen sind, in denen durch die Finanzierungslogik Fallzahlen produziert werden. Damit ging der „finanzielle Druck“ der Haushaltskonsolidierung einher mit dem „fachlichen Druck“, „die eher ‚versäulten Hilfeformen‘ [...] aufzuheben und die erzieherischen Hilfen möglichst flexibel zu handhaben“ (KGSt 1998, S. 7). So verbanden sich fortschrittliche fachliche Ziele, wie Entsäulung und Sozialraumorientierung, mit dem Ziel von Kostenreduktionen für die öffentlichen Haushalte.

Ein Vorstoß des Hamburger Staatsrats Pörksen im Jahr 2011, der diesen Zusammenhang direkt benannte, wurde bundesweit als Angriff auf das KJHG und den individuellen Rechtsanspruch auf Hilfen zur Erziehung vor allem für belastete Familien verstanden (vgl. die Stellungnahme „Alarm: Der Angriff auf das KJHG ist in vollem Gange“). Bereits seit Mitte der 1990er Jahre experimentierte Hamburg mit der Einführung sozialräumlicher Hilfen (so wurden 1996/97 acht Kinder- und Familien(hilfe)zentren (KiFaZ) gegründet). Nach 2003 sollte die sozialräumliche Ausrichtung der Jugendhilfe durch die Sozialräumliche Angebotsentwicklung (SAE), die Erweiterung des Programms „SAE-Ausbau“ (2009) und die Sozialräumlichen

116 Laut der Studie von Bogumil et al. gelten nur 22 Kommunen (2,5 % der Befragten) als „NSM-Hardliner“, „da sie nach eigenen Angaben sieben wesentliche Kernelemente des NSM (Zentrale Steuerungsunterstützung, interne Servicestellen, dezentrale Fach- und Ressourcenverantwortung, Budgetierung, Produktdefinitionen und -beschreibungen, politisches Kontraktmanagement, internes Kontraktmanagement) flächendeckend in der ganzen Verwaltung eingeführt haben“ (Grohs 2012, S. 106f.).

Hilfen und Angebote (SHA) (2011) eingeführt und gewährleistet werden (einen guten Überblick über die Entwicklung in Hamburg geben Essberger et al. 2013).

Die sozialräumlichen Angebote verlieren jedoch – als Kürzungsoption entwickelt – in einer gesellschaftlichen Lage, in der staatlicherseits Investitionen in die soziale Infrastruktur vermieden werden, ihren progressiven Gehalt; insbesondere, wenn dadurch die Hilfe-Bedarfe wachsen und die sozialen Folgen vermehrt auf das Individuum bzw. (vermittelt) auf die freien Träger, die zueinander in Konkurrenz gesetzt sind, übertragen werden. Auf diesen durch das Kontraktmanagement forcierten Konflikt zwischen den öffentlichen und den freien Trägern weist die KGSt wie folgt hin:

„Öffentlicher und freie Träger erarbeiten im Idealfall gemeinsam verbindliche Ziele und Standards. Gleichzeitig will der freie Träger sein ‚Proprium‘ wahren, seine fachliche Autonomie und seine jeweils spezifische Form der Aufgabenerledigung. [...] Man einigt sich auf notwendige Leistungen, und danach wird festgestellt, daß nicht genügend Geld zur Verfügung steht. [...] Bei den Vertragsverhandlungen stehen sich idealtypisch zwei autonome Rechtssubjekte gegenüber, die Art, Umfang und Dauer von Leistung und Gegenleistung frei aushandeln können. Tatsächlich jedoch werden vielerorts die Verhandlungen zwischen öffentlichem und freien Trägern nicht, wie es das KJHG nahelegt, in einem partnerschaftlichen Miteinander geführt, sondern eher in der beidseitigen Angst, vom jeweils anderen ‚über den Tisch gezogen‘ zu werden.“ (KGSt 1998, S. 9)

Wohlfahrt benennt zehn Jahre nach Einführung des KJHG die Auswirkungen dieser Entwicklung für die Soziale Arbeit und die Jugendhilfe wie folgt:

„Die zu Anbietern und Leistungserbringern gewordenen Träger sozialer Hilfen und Einrichtungen sind über den Preis und die Qualität der von ihnen erstellten und erbrachten Leistung vergleichbar geworden und Staat und Verwaltung greifen verstärkt auf die im Verwaltungsrecht enthaltene Möglichkeit zurück, ihre Beziehungen zu den Leistungserbringern in verschiedenen Rechtsformen zu organisieren.“ (Wohlfahrt 2000, S. 284)

Das zentrale Mittel dieser neuen Praxis und Struktur ist der privatrechtliche Vertrag, der die freien Träger in Verbindung mit dem „verkehrten“ Subsidiaritätsprinzip (vgl. S. 219f.) zum erweiterten Staatsapparat macht. Mit der Etablierung von Trägerkonkurrenz wird die Position des Staates und der

Verwaltung als Nachfrager sozialer Dienste gestärkt (vgl. Wohlfahrt 2000, S. 285). Die inhaltliche Ausrichtung des Auftrags bleibt über die „Produkt-ausschreibung und -finanzierung“ Sache des öffentlichen Trägers. Proklamiert wurde von der KGSt jedoch eine Klienten- und Kundenorientierung, in der der Bürger (in dem Fall: die Eltern) nicht mehr als das „betreute Verwaltungssubjekt“, sondern als „vollwertiger Partner“ akzeptiert werden würde (vgl. KGSt 1993a, S. 12).

Damit konnte sie sich auf eine fachlich beabsichtigte paradigmatische Umsteuerung, die Dienstleistungsorientierung, beziehen, die eine theoretische Neubestimmung von Sozialer Arbeit im Sozialstaat anstrebt, in deren Zentrum ein verändertes Verhältnis zwischen den Professionellen und Institutionen sowie den Adressaten steht (ausführlich dazu Schaarschuch 1998). Diese kennzeichnete die Auseinandersetzung im Neunten Jugendbericht (1994):

„Unabhängig davon, ob Hilfe und Unterstützungsleistungen freiwillig nachgefragt oder die Kompensationsleistungen durch die Jugendhilfe selbst eingeleitet werden, ist von entscheidender Bedeutung, inwieweit eine Entsprechung zwischen den Bedürfnislagen der jungen Menschen und den Angeboten bzw. Maßnahmen der Sozialen Arbeit vorliegt.“ (BMFSFJ 1994, S. 583)

Thiersch führt an, dass das Konzept der Dienstleistung nötig sei „als Kritik an den tief verwurzelten obrigkeitlichen und paternalistischen Handlungsmustern der Sozialen Arbeit“, auch wenn Soziale Arbeit nicht darin aufgehe und es nicht dazu verführen dürfe, „im verkürzten Verständnis als personenbezogene Dienstleistung die Öffnung zu lebensweltlichen Konstellationen zu unterlaufen und den überwundenen Individualbezug nur neu zu bestätigen“ (Thiersch 1995, S. 318).

Professionsseitig wurde das neue Paradigma dementsprechend weitgehend als demokratischer Fortschritt gegenüber dem staatlichen Paternalismus gesehen. Zu diskutieren ist vor diesem Hintergrund, inwiefern dieser Paradigmenwechsel zur Dienstleistungsorientierung in der Kombination mit einer neoliberalen gesellschaftlichen Entwicklung in den 1990er Jahren und seine „fatale Engführung auf neue Steuerungsmodelle“ (Mannschatz 2003, S. 164) das Problem der Entdemokratisierung nicht nur nicht aufgehoben, sondern weiter verschärft hat. Das Problem ist dabei, dass der über einen Markt vermittelten Dienstleistung die Demokratie völlig fremd ist. Die dienende Leistung, die Dienstleistung, mag der Gegenpol zum Paternalismus sein, hierarchisch bleibt sie dennoch.

Bereits in den Berichten der KGSt im Jahr 1991 war nachzulesen, dass nur in einer bestimmten, zentral gesteuerten Form dienstgeleistet werden sollte:

„Bei dezentraler Ressourcenverantwortung steuert die politische Vertretung hauptsächlich durch Ziele und Handlungsrahmen. Wenn die dezentrale Ressourcenverantwortung nicht wieder in Frage gestellt werden soll, muß die politische Vertretung grundsätzlich auf den Einzelfall betreffende Vorgaben verzichten. Dies kann ihre Einflußmöglichkeiten sogar noch steigern, weil Einflußnahmen auf allgemeine Vorgaben eine vervielfachende Wirkung haben. Die Controlling-Stellen unterstützen die Führung bei der Wahrnehmung ihrer Steuerungsfunktionen.“ (KGSt 1991, S. 18)

Und auch ein Zitat aus dem Bericht von 1993 gibt Aufschluss darüber, dass die zentrale Steuerung mit den NSM nicht geringer, sondern umfangreicher werden sollte: „Wie lang die ‚Leine‘ sein soll, an der die einzelnen Beteiligungsunternehmen geführt werden, ist politisch zu entscheiden“ (KGSt 1993a, S. 20).

Helfen sollte bei der zentralen Steuerung die Umwandlung der Leistungen in klar definierte und mit einem Preis versehene Produkte, die damit vergleichbar sowie (nach Effizienzkriterien) standardisierbar wurden und auf Grundlage derer die Erbringer in Konkurrenz gesetzt werden konnten (vgl. KGSt 1993a, S. 20). Die miteinander konkurrierenden freien Träger unterstützen den Staat in seiner (politisch herbeigeführten) finanziellen Überforderung durch effektive, auf das (vermeintlich) Wichtigste beschränkte (Fürsorge-)Arbeit.

Historisch angetreten waren die freien Träger, also Vereine und Verbände, mit einem demokratischen (Bildungs-)Selbstverständnis, das 1945 als Konsequenz aus dem Faschismus vielfach neu gefasst wurde und auch die aktuelle Rechtslage besagt, dass die Jugendhilfe durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und einer Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen gekennzeichnet ist (vgl. § 3 (1) KJHG).

Die detaillierte Ausschreibung von Einzelleistungen seitens des öffentlichen Trägers (Leistungsverträge) und die dadurch angestoßene marktmäßige Konkurrenz führten jedoch nicht nur dazu, dass die Träger sich mit Dumping-Angeboten gegenseitig unterbieten (vgl. Wohlfahrt 2000, S. 288), sondern auch zu einer „Gleichschaltung“ der Angebote. Mit der Vereinheitlichung der Angebote kommt es tendenziell zu einer Neutralisierung der je spezifischen inhaltlichen Ausrichtungen der freien Träger:

„Das Ziel der Kostenträger, Preisbildung über Einrichtungsvergleiche zu führen, setzt die weitgehende Vergleichbarkeit auf der Leistungsseite der Einrichtungen und damit deren Vereinheitlichung voraus. Diese Form einer quasi-Verrechtlichung Sozialer Arbeit schränkt den Raum für ideale Aspekte oder besondere Ausformungen sozialer Dienste immer mehr ein.“ (a.a.O., S. 287)

Die freien Träger entledigen sich vielfach selbst ihrer spezifischen Programmatik, um den Anforderungen nachzukommen.¹¹⁷ Die Ausrichtung an Effizienzkriterien fordert sowohl zu einer Neuorganisation von Aufgaben als auch zu einer neuen internen Organisationsstruktur sowie der Vernetzung von Aufgabenfeldern heraus, um im Interesse der Sicherung von Effizienzvorteilen besser zusammenzuarbeiten (vgl. a.a.O., S. 286). Diskutiert wurde dies auch unter dem Stichwort „Verbandlichungsdruck“, da sich insbesondere kleine Träger Verbänden anschließen mussten, um ihr Überleben sichern zu können. Dieser Prozess wird durch die Verbände selbst mit vorangetrieben, indem sie ihre Einrichtungen und Dienste in selbständige Rechtsformen unterschiedlicher Prägung überführen, womit sie sich sowohl aus der institutionellen Kontrolle als auch der weltanschaulichen Bindung lösen (vgl. Pröll 2001, S. 58). Damit kommt es zu einer tendenziellen Angleichung von frei-gemeinwohlorientierten und privat-gewerblichen Anbietern. Der „Wettbewerb“ entwickelt sich so zu rein ökonomischer Konkurrenz (vgl. ebd.). Die Konsequenz dieser Entwicklung fasst Pröll pointiert zusammen: „Wer mehr Wettbewerb will, nimmt einen Verlust von Pluralität und Vielfalt in Kauf“ (a.a.O., S. 61). Zudem prognostiziert er, dass so eine Monopolbildung der Großverbände vorangetrieben würde – zulasten der kleinen freien Träger.¹¹⁸ Die großen und finanzstärkeren Träger werden zunehmend die Oberhand gewinnen, da Umfang und Qualität der Leistungen nun durch den „Kostenträger“ bestimmt werden und nicht

117 „Widerstand aus der zum damaligen Zeitpunkt bereits kaum noch als politische Kraft vorhandenen Linken fand sich nur vereinzelt – zu sehr war ihre Staatskritik der 1970er Jahre, die diesen schlicht als Instrument der Klassenherrschaft der Bourgeoisie betrachtet hatte, in die Nähe des neoliberalen Parolenarsenals geraten.“ (Widersprüche-Redaktion 2003, S. 5)

118 Viele kritische Kolleginnen und Kollegen haben die neuen Steuerungsmodelle (zunächst) befürwortet, da mit ihnen das alte korporatistische Machtbündnis zwischen Behörde und Großverbänden gebrochen schien. In diesem Bündnis kamen die kleinen und nicht stromlinienförmigen Träger nicht zum Zuge. Mit der Orientierung auf Finanzierung über den Nachweis von Leistung schien dies möglich zu werden.

mehr wie vorher durch den freien Träger, jetzt: „Leistungserbringer“ (vgl. ebd.).

Mit dieser Entwicklung erscheint die Ideologie der Familien- und Fürsorgeorientierung verschoben in einen Kostenfaktor: wegen des Kostensendungsdrucks sollen nur die notwendigsten Maßnahmen, d.h. die Fürsorge- bzw. Nothilfemaßnahmen, finanziert werden. Diejenigen Akteure, wie Vereine und vereinsähnliche Assoziationen, die die Bildung und Erziehung für Kinder, Jugendliche und auch Erwachsene neben Familie und Schule in einem Gemeinwesen leisten könnten, werden um ihre „ideellen Aspekte“ oder „besonderen Ausformungen“, wie es bei Wohlfahrt (2000) heißt, gebracht. Prölß stellt zu Recht die Frage, was in Konkurrenzverhältnissen, die die Struktur für die Vergabe der Finanzen und auch der inhaltlichen Ausrichtung vorgeben, unter der Einheit der Jugendhilfe nunmehr zu verstehen ist (vgl. Prölß 2001, S. 63). Die Einheit im Wettbewerb? Die Einheit darüber, dass Jugendhilfe Fürsorge ist – weil sowieso kein Geld für „mehr“ da ist?

Für eine Einheit der Jugendhilfe, die nicht unter dem Vorzeichen der Fürsorge und damit der Defizitorientierung steht, sondern unter dem Vorzeichen von Bildung und damit lebensweltorientierte Jugendhilfe als eigenständige Sozialisationsinstanz ist, ist die Existenz demokratischer, bildungsorientierter, sich einmischender und in diesem Sinne auch helfender, nicht-gewinnorientierter freier Träger essentiell. Denn auch wenn unter einer progressiven Sozialarbeit verstanden wird, dass sie sich perspektivisch überflüssig machen sollte, gilt dies nicht für die bildungs- und gemeinwesenorientierte Sozialpädagogik, die für die Lebensqualität und eine produktive Konfliktbearbeitung im Gemeinwesen für alle ein relevanter Faktor ist.

Für die Realisierung einer solchen Programmatik birgt das KJHG einiges an Potential. Wohlfahrt betont dessen Ausrichtung auf Kooperation und Vernetzung:

„Freie Träger müssen dem Sinn des KJHG nach eine aktive Rolle in der Steuerung der Jugendhilfe übernehmen, was wiederum nur möglich wird, wenn lokale Netzwerke und Verhandlungssysteme entstehen, die politische Debatten über lokale soziale Probleme und Prioritäten der Problembearbeitung setzen.“ (Wohlfahrt 2000, S. 285)

Das beinhalte auch die gemeinsame Entscheidung, welche Angebote von wem übernommen werden. Eine Dienstleistungsorientierung kann das nicht bieten – sie muss dafür demokratisch aufgehoben werden. Vor diesem Hintergrund ist heute darüber nachzudenken, ob die Neuen Steuerungsmodelle

delle bzw. die damit verbundene Ideologie noch zeitgemäß sind (bzw. es je waren) und ob sie nicht in Richtung einer demokratischen, sozialraumorientierten Verteilung von (sicherlich zu erstreitenden) auskömmlichen Mitteln weiterentwickelt werden müssten. Weiter zu diskutieren sind in diesem Kontext die sozialraumbezogenen Budgets, über deren Verwendung demokratisch und kooperativ in der Kommune verhandelt werden könnte, um die, mit Wohlfahrt gesprochen, „hierarchische Kooperation“ zu durchbrechen und an inhaltlichen Zielen orientiert handeln zu können (vgl. Wohlfahrt 2000, S. 286f.)

Dafür braucht es letztlich nicht weniger als eine demokratische Planwirtschaft im Bereich der Jugendhilfe, die auf der Praxis einer kooperativen Streitkultur basiert, die bereits im Achten Jugendbericht als Vorschlag für eine Einheit der Jugendhilfe genannt wurde und die das Selbstbewusstsein der freien Träger, die demokratische Aushandlung und die Durchsetzung von finanzieller Verlässlichkeit ermöglichen kann.

3.8 Zusammenfassung und Ausblick: Was ist die Einheit der Jugendhilfe?

In dieser zweiten „Etappe“ wird das Ringen um die Rolle der Bildungsorientierung für die Jugendhilfe und damit deren Verhältnis zu den Erziehungshilfen maßgeblich. Während die Jugendverbände im Westen nach 1945 aus eigenem Antrieb Jugendfürsorge-Aufgaben zur Abmilderung der sozialen Not übernahmen, versuchten sie zunächst, ausgehend von ihren Aufgaben, Pflege und Hilfe in eine Alltagspraxis zu bringen. Diese Aktivitäten der Jugend wurden zunächst behelfsweise „Jugendarbeit“ genannt, da der Begriff der Jugendbewegung nicht mehr ohne weiteres zutraf. Dabei bemerkten die Jugendverbände jedoch schnell, dass sie die Übernahme von Fürsorgetätigkeiten beim Verfolgen ihrer eigentlichen Ziele einschränkte, auch vor dem Hintergrund der vielfach mangelhaften Ausstattung der staatlichen Jugendfürsorge nach dem Krieg. Dennoch bekräftigte der im Jahr 1949 gegründete Bundesjugendring mehrere Jahre später diese – im wahrsten Sinne des Wortes – staatstragende Linie durch das Bekenntnis zur „vergesellschafteten Jugendarbeit“ (1962) als unhinterfragte Integration in die Großgesellschaft. Damit wandten sich die Jugendverbände von ihrem Bekenntnis zum „autonomen Jugendreich“ von 1913 ab.

Als nach Krieg und Faschismus die erste Not gemildert war, wurde die staatlich geförderte Jugendpflege in der BRD vermittelt über die Bundesjugendpläne und deren Programmatik in Dienst genommen für die Restau-

ration der 1950er Jahre. Die staatsbürgerliche Erziehungsarbeit sollte die psychologische Vorbereitung auf die Wiederaufrüstung und die allgemeine Wehrpflicht leisten – verwurzelt in einer geistigen Mitte. Die Heime, als die „Extremsituation“ von Jugendhilfe, zeichneten sich nach 1945 durch eine Personalkontinuität aus und waren weiterhin ein Brennglas der Klassengesellschaft, in dem die soziale Ungleichheit besonders sichtbar war.

Die 1968er-Bewegung und ihre Vorläufer bekehrten gegen diese gesellschaftliche Enge auf, machten die Grenzen des Systems (soziale Ungleichheit und „Bildungsnotstand“) deutlich und forderten deren Überwindung. So engagierten sie sich unter anderem gegen die Wiederaufrüstung sowie für die soziale Öffnung der Bildungseinrichtungen, womit auch eine inhaltliche (progressive) Neuorientierung insbesondere der offenen Jugendarbeit und der Heimerziehung herausgefordert wurde.

Mit der Bildungsoffensive ab Ende der 1960er Jahre stand die durch die Jugendfürsorge dominierte Einheit der Jugendhilfe zur Debatte. Die Jugendarbeit bildete als außerschulische Jugendbildung ein neues Selbstbewusstsein aus, kritisierte die „vergesellschaftete (fürsorgerische) Jugendarbeit“, wurde Teil des Bildungsgesamtplans und ging in den Konflikt mit Mütterlichkeitsideologie und Defizitorientierung. Jugendarbeit sollte eigenständig aktiv sein und für bessere Bedingungen bis hin zur Überwindung des kapitalistischen Systems wirken. Dies führte 1968 auch zu einer Korrektur der Leitlinien des Bundesjugendrings. Eine dementsprechende Praxis im Verhältnis zur fürsorgeorientierten Jugendhilfe stand jedoch erst in den Anfängen. Nach der programmatischen Einordnung der Jugendhilfe als sowohl Daseinsfürsorge und Teil des Bildungswesens im Bildungsgesamtplan gab es unterschiedliche Bewegungen, dies mit Leben zu füllen: als eine neujustierte einheitliche Jugendhilfe oder als getrennt voneinander wirkende Bereiche.

Gegen die Verfestigung der Klassengesellschaft wurde exemplarisch auf dem Vierten Deutschen Jugendhilfetag 1970 mit klassenkämpferischer Perspektive aufbegehrt und eine Bildungsorientierung in allen Erziehungs- und gesellschaftlichen Bereichen starkgemacht. Dies führte zu einem Ringen um die gesellschaftliche Verortung der Jugendhilfe und dementsprechend zu breit geführten Reformdebatten, die ab 1973 in verschiedenen Entwürfen für ein neues Jugendgesetz mündeten.

Der Umsetzung der Bildungsorientierung wurde jedoch recht früh eine hohe Hürde in den Weg gestellt: Mit der Novelle des JWG wurde die Defizitorientierung der Jugendpflege und damit der Fokus auf Anpassungsschwierigkeiten proletarischer Jugendlicher sowie auf Erziehungsprobleme

ihrer Eltern ein weiteres Mal gefestigt und mit dem Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967 erneut bestätigt. Argumentiert wurde darin, dass die Jugendhilfe zwar Aufgabe des Staates sei, dieser die erzieherischen und Fürsorge-Aufgaben jedoch alleine weder organisatorisch noch finanziell in ausreichendem Maße leisten könne, weshalb die freien Träger gebraucht würden, die sich bereits nach 1945 als Nothilfeeinrichtungen verdient gemacht hatten. Die organisatorische und finanzielle Übernahme staatlicher Fürsorge-Aufgaben führte tendenziell zu einer Neutralisierung der inhaltlichen (Bildungs-)Qualität der Vereine. Die in dieser Form „vergesellschafteten“ Jugendverbände wurden von den Aktiven für eine emanzipatorische Reform der Jugendhilfe in den 1970er Jahren als „staatstragend“ und als Teil einer so verstandenen Einheit der Jugendhilfe kritisiert. In Verbindung mit starken sozialen Bewegungen wurde versucht, die unhinterfragte Anpassung an die Gesellschaft unter anderem durch Arbeiterbildung und mittels der Randgruppenstrategie zu wenden.

In Hessen wurde das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967 mit der Verabschiedung des Jugendbildungsförderungsgesetzes (1974) auf Länderebene beantwortet. Dies führte zu der fachlichen Kritik (vgl. „Offensive Jugendhilfe“), dass eine progressive Einheit der Jugendhilfe, und damit die Anerkennung der Jugendhilfe als einer eigenständigen Erziehungsinstanz, mit diesem Schritt verunmöglicht würde, da die Jugendhilfe so – entkoppelt von der Bildung – auf Jugendfürsorge reduziert würde. Die Vertreter der Jugendarbeit konterten, dass das Festhalten an der Einheit der Jugendhilfe in der bestehenden Form die Anerkennung der Jugendarbeit als eigenständiger Erziehungs- und Bildungsinstanz verhindere und sie damit weiterhin zum Erfüllungsgehilfen für die durch die anderen Sozialisationsinstanzen verursachten Defizite gemacht werde. Die Familienfixierung der herrschenden Jugendhilfe galt als hinderlich für die emanzipatorische Bildung, und die Bildungsorientierung sollte ein Weg sein, sie zu reduzieren (oder, je nach Standpunkt, zu überwinden).

Eine karitative Orientierung war, wenn auch ungewollt, auch unter den reformbewegten, kritischen Sozialarbeitern und Sozialpädagogen zu finden. Die Priorität ihrer Tätigkeit lag auf den Kindern und Jugendlichen, die in der Klassengesellschaft am meisten zu leiden hatten. Von weniger großem Interesse waren diejenigen, die aufgrund ihrer sozialen Herkunft mehr Mittel zur Verfügung hatten, die in den defizitären Verhältnissen entstehenden Probleme produktiv zu bearbeiten. Die neue Programmatik sah vor, durch „Ich-Stärkung“ der belasteten Kinder und Jugendlichen den kapitalistischen Abhängigkeiten besser trotzen zu können. Die Fokussie-

rung auf individualisierte Selbstbestimmung als Bildungsziel wurde zum bestimmenden Ansatz insbesondere in der allgemeinen bzw. Offenen Kinder- und Jugendarbeit, die sich – im Unterschied zu den Jugendverbänden als „Mittelklasse-Institutionen“ – vorrangig an die zu stärkenden proletarischen Kinder und Jugendlichen richtete. Dass Jugendverbände jedoch nicht zwangsläufig „Mittelklasse-Institutionen“ sein müssen, zeigt exemplarisch der in der Tradition der Kinderfreundebewegung stehende Jugendverband „Die Falken“. Das Potential der Kinder- und Jugendarbeit soziale und im weiten Sinne politische Gruppenarbeit zu betreiben, wurde mit der neuen Orientierung am Individuum und dessen Selbstbestimmung eingeschränkt.

Diese Zielgruppenorientierung war anschlussfähig an die „kompensatorischen Programme“ für benachteiligte Gruppen von Jugendlichen, die die vom Anspruch her *allgemeinen* Bildungsprogramme für *alle* Jugendlichen infolge des politischen Umgangs mit der wirtschaftlichen Rezession 1974/75 ablösten.

Nachdem diese Phase der Jugendhilfe so politisiert, demokratisch und bildungsorientiert begonnen hatte, sind dreierlei Gründe ausschlaggebend für diese Entwicklung: Die nicht auskömmliche Finanzierung nach der Weltwirtschaftskrise 1973, das überkommene konservative Familien- und Gesellschaftsbild der öffentlichen Träger (bzw. Großverbände) sowie die Ermangelung einer konsequenten Weiterentwicklung der Einheit der Jugendhilfe mit dem Vorzeichen der demokratischen Jugendbildung als antifaschistische Konsequenz nach 1945. Alle drei Gründe stehen in engem Zusammenhang mit der Rücknahme der Bildungsorientierung zugunsten einer Kompensationsorientierung.

Ende der 1970er Jahre wurde mit der Alltagswende, die in der Lebensweltorientierung mündet, ein Paradigmenwechsel eingeleitet. Gesellschaftspolitisch fällt dies in die Zeit der von Kohl ausgerufenen geistig-moralischen Wende, einer erneuten Phase der Restauration.

In den 1990er Jahren bekam die Jugendbildung eine alte Bedeutung in neuem Gewand. Sie sollte auf die neuen gesellschaftlichen, jugendpolitischen Probleme wie Jugendarbeitslosigkeit, Jugendgewalt und Rechtsextremismus Einfluss nehmen und kompensatorisch, integrativ sowie präventiv wirken. Damit bildete die Jugendarbeit wieder eine inhaltliche Einheit mit der Jugendhilfe als vorbeugender Jugendhilfe. Die Bildungsorientierung musste einer bestimmten (reduzierten) sozialpolitischen Orientierung weichen, nach der die Jugend gefährdet und auch potentiell gefährlich sei. In den 1980er und 1990er Jahren etablierte sich die Lebensweltorientierung als bestimmendes Prinzip in der Jugendhilfe, so auch für das 1990/91 in

Kraft getretene KJHG als modernes Leistungsgesetz mit klaren Rechtsansprüchen des jungen Menschen auf erzieherische Hilfen, mit dem die Reformdebatten zu einem vorläufigen Abschluss gekommen waren.

Die Etablierung der Lebensweltorientierung ging aufgrund der weltpolitischen Lage nach 1989 einher mit einer Entpolitisierung. Dementsprechend ist auch das KJHG widersprüchlich. Es enthält mit den sogenannten Strukturmaximen Partizipation, Lebensweltorientierung, Regionalität etc. die Errungenschaften der Reformdebatten und ist gleichzeitig Vorreitergesetz neoliberaler Modernisierung. Durch den Kostensenkungsdruck spielte die in den 1970er Jahren offensiv vertretene Bildungsorientierung in der Jugendhilfe keine tragende Rolle mehr, stattdessen zeigte sich die weiterhin bestehende Fürsorge- und Familienideologie nun in Form eines Kostenfaktors. Der neoliberale Ab- und Umbau des Sozialstaats und die Neuen Steuerungsmodelle (von der Subventionierungspflicht hin zur Entgeltvereinbarung und damit zur Wettbewerbsorientierung) in der Mitte der 1990er Jahre gingen mit einer Rückbesinnung auf das Bundesverfassungsgerichtsurteil von 1967 einher. Die Lebensweltorientierung verlor ihre „radikale Brisanz“ (Thiersch) und die individualisierende Defizitorientierung der Jugendhilfe wurde wieder gefestigt: Finanziert wird das vermeintlich vorrangig Notwendige, die Nothilfe für gefährdete oder gefährliche Kinder und Jugendliche. Dies findet in einem auch rechtlichen Spannungsfeld statt: Die Jugendarbeit enthält im KJHG zum ersten Mal einen eigenständigen Bildungsauftrag (entkoppelt von der Jugendhilfe und damit der ehemaligen Jugendfürsorge).

Die Unterfinanzierung, Entpolitisierung und Wettbewerbsorientierung der 1990er Jahre führten zu einer programmatischen Regression. Jugendarbeit wurde – in weitgehender Einheit von Theorie und Praxis – wieder zur „vorbeugenden Fürsorge“ und neu in den Dienst genommen als Ausfallbürge für die anderen Sozialisationsinstanzen. Es scheint, als sei der Jugendhilfe der Sinn – die eigene inhaltliche Berechtigung und Orientierung – der pädagogischen Arbeit an diesem Punkt der gesellschaftlichen Entwicklung weitgehend abhandengekommen.