

Einleitung

Gegenstand der Untersuchung

Die Geschichtsschreibung der deutschen Sozialpolitik hat in den letzten beiden Jahrzehnten große Fortschritte gemacht. Die Entstehung des Sozialversicherungssystems und wesentliche Entwicklungen kommunaler Sozialpolitik sind mittlerweile gut erforscht. Die Jugendhilfe wurde dabei allerdings nur am Rande behandelt. Auch die Historiographie der Sozialpädagogik hat der Genese öffentlicher Jugendhilfenetze bisher nur beiläufig Aufmerksamkeit geschenkt und sich im Wesentlichen auf ihre eigene Ideengeschichte oder auf einzelne Arbeitsfelder konzentriert. Ich möchte mit meiner Studie diese Lücke schließen. Ihr Gegenstand ist die Geschichte der öffentlichen Jugendhilfe, die ihren besonderen Ausdruck in der Institution des Jugendamts findet. Sie verbindet zwei Aspekte: die Geschichte der Organisation der Jugendhilfe als ein sozialpolitisches Teilprojekt bürgerlicher Sozialreformer im Rahmen des Ausbaus der kommunalen Leistungsverwaltung und die Entwicklung ihrer Arbeitsfelder als ein sozialpädagogisches Projekt engagierter Frauen, Lehrer und Ärzte, die konkrete Hilfemaßnahmen für die gefährdete nachwachsende Generation entwickelten. Ein Schwerpunkt meiner Arbeit liegt also auf der Institutionengeschichte des Jugendamts. Einen zweiten thematischen Schwerpunkt bildet die Praxis- und Ideengeschichte der Aufgabenfelder öffentlicher Jugendhilfe: der Fürsorgeerziehung, des Armen-, Waisen- sowie Pflegekinderwesens und der Kinder- und Jugendpflege.

In meiner Untersuchung werde ich die bedeutsamen Entwicklungslinien der öffentlichen Jugendhilfe für den Zeitraum von der Reichsgründung bis zum Eintritt der Weltwirtschaftskrise im Jahr 1929 nachzeichnen. Dabei wird der Kaiserzeit besondere Aufmerksamkeit geschenkt, weil in sie die eigentliche Konzeptionsphase des Jugendamts fällt. Die Weimarer Zeit behandle ich im Wesentlichen als eine Phase der Reorganisation der Jugendhilfe, als einen Anpassungsprozess der bestehenden Jugendhilfenetze an die Bestimmungen des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes und an die gesamtgesellschaftlichen Veränderungen. Das Jugendamt als das zentrale Organ der Jugendhilfe ist nicht, wie gemeinhin angenommen, eine Errungenschaft der Weimarer Republik. Es wurde zwar durch das Reichsgesetz für die Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922 im Deutschen Reich offiziell eingeführt, Organisationen dieser Art sind aber wesentlich älter. Das Gesetz realisierte reichsweit ein Jugendhilfemodell, das vor Ausbruch des Ersten Weltkrieges schon in Ansätzen existierte, und brachte somit eine historische Entwicklung zum Abschluss, die um die Jahrhundertwende eingesetzt hatte: die Zentralisation öffentlicher Jugendwohlfahrtsauf-

gaben bei einer kommunalen Behörde, welche die Gesamtverantwortung zur Förderung der Jugendwohlfahrt zu tragen hatte. Das Jugendamt, wie es das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz vorsah, ging im Wesentlichen auf ein Organisationsmodell zurück, das im Rahmen städtischer Sozialreformen in der Zeit des deutschen Kaiserreichs konzipiert worden war. Im Zuge der Verbesserung der städtischen Lebensbedingungen der Arbeiterschichten und des Ausbaus einer umfassenden städtischen Leistungsverwaltung hatte sich neben der Armenfürsorge, der Arbeitslosenfürsorge, der Wohnungsfürsorge und der Gesundheitsfürsorge die Kinder- und Jugendfürsorge als ein eigenständig organisierter städtischer Aufgabenbereich herausgebildet. Ein Ausdruck dafür, dass es sich bei der Jugendhilfe um einen wichtigen Teilbereich kommunaler Sozialpolitik handelte, war die Bildung spezieller Kommissionen für Jugendfürsorge, denen man zur Ausführung ihrer Geschäfte eigene Verwaltungsabteilungen zuordnete. Bei diesen Kommissionen, auch Zentralen für öffentliche Jugendfürsorge genannt, fasste man alle wichtigen Aufgaben der Jugendhilfe zusammen. Behörden dieser Art traten zu Beginn des 20. Jahrhunderts freilich nur in einigen wenigen Großstädten des Deutschen Reichs in Erscheinung. Von ihnen ging aber eine wesentliche Initialzündung für weitere Jugendamtsgründungen kurz vor dem Ersten Weltkrieg und insbesondere während der ersten Nachkriegsjahre aus.

Die Genese dieses städtischen Jugendhilfemodells, aus welchem das spätere Jugendamt hervorging, bildet ein Schwerpunkt meiner Arbeit. Daneben werden auch andere Organisationsformen behandelt, die für die Entwicklung der Jugendhilfe nicht minder von Bedeutung waren. Beispielsweise entstanden in den ländlichen Regionen Jugendhilfenetze, die sich durch eine enge Kooperation zwischen kommunalen Selbstverwaltungsorganen und privaten Wohlfahrtsvereinen auszeichneten. Hier wurden die Aufgaben nicht von einer einzelnen Behörde erledigt, sondern von mehreren öffentlichen und privaten Organisationen. Diese Einrichtungen wurden nach dem In-Kraft-Treten des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes (1924) teils verdrängt, teils an die Gegebenheiten der Weimarer Republik angepasst.

Mit der Organisationsgeschichte eng verknüpft ist die Entstehung der Aufgabenbereiche, die zu den späteren Jugendamtsaufgaben zählten. Auf deren Entwicklungslinien soll im Verlauf der Studie näher eingegangen werden. Im Wesentlichen lassen sich drei Bereiche unterscheiden: die Fürsorgerziehung, das Armen- und Pflegekinderwesen (einschließlich der so genannten Berufs- bzw. Amtsvormundschaft) und die Kinder- und Jugendpflege. Die historischen Wurzeln dieser Jugendhilfebereiche sind ganz verschieden:

Die Fürsorgerziehung, auch Zwangserziehung genannt, basierte auf dem Gedanken einer Sonderbehandlung jugendlicher Straftäter sowie der Vorbeugung von Verwahrlosung und Kriminalität. Diese öffentliche Erziehungsform bildete sich auf der Grundlage einer Strafrechtsreform in der zweiten Hälfte

des 19. Jahrhunderts.¹ Nach dem In-Kraft-Treten des Reichsstrafgesetzbuches von 1871, das die Sonderbehandlung jugendlicher Straftäter ermöglichte, wurden in einzelnen Mitgliedsstaaten des Deutschen Reichs Ausführungsgesetze verabschiedet: in Preußen (1878), im Großherzogtum Baden (1886), in Hamburg (1887), im Großherzogtum Hessen (1887).² Mit diesen Gesetzen entstanden gleichzeitig die ersten Erziehungsbehörden, welche die Fürsorgeerziehung einleiteten und überwachten. Obwohl die Gesetze sich von unterschiedlichen Konzepten staatlicher Zwangserziehung herleiteten, gingen sie alle von einem gemeinsamen Grundgedanken aus: der Sonderbehandlung jugendlicher Straftäter und ihrer prinzipiellen Erziehbarkeit zur gesellschaftlichen Tüchtigkeit. Er löste den bis dahin dominanten Sühnegedanken ab. Flankierend zur Fürsorgeerziehung führten einige Großstädte (z.B. Hamburg und Mainz) zu Beginn des 20. Jahrhunderts zwei weitere öffentliche Maßnahmen ein, die Jugendgerichtshilfe und die so genannte Schutzaufsicht.³

Unabhängig davon entwickelte sich ein zweiter Bereich öffentlicher Jugendhilfe: das Armen-, Waisen- und Pflegekinderwesen sowie die Beaufsichtigung der unehelichen Kinder. Die Pflege der Armenkinder und der elternlosen Minderjährigen zählt zu den ältesten Aufgaben der öffentlichen Jugendhilfe. Erste Waisenhäuser existierten bereits im 17. Jahrhundert.⁴ Im 19. Jahrhundert trat

1 Der Begriff Zwangserziehung bürgerte sich nach der Verabschiedung des Reichsstrafgesetzbuches (Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich vom 15. Mai 1871) ein und bezeichnete eine Form öffentlicher Erziehung, die per Gerichtsbeschluss verhängt wurde. Ab 1900 wurde der Terminus nach und nach durch die Bezeichnung Fürsorgeerziehung ersetzt. Formen von Zwangserziehung sind allerdings wesentlich älter. Erste institutionalisierte Formen von »Zwangserziehung« bildeten die Zucht- und Arbeitshäuser aus, die in Deutschland zu Beginn des 17. Jahrhunderts u.a. in Hamburg, Bremen, Lübeck und Danzig gegründet wurden. Vgl. Ulrich 1994; Stekl 1978; Stier 1978. Gesetzliche Regelungen zur Sonderbehandlung jugendlicher Straftäter wurden schon in den 50er-Jahren des 19. Jahrhunderts in Preußen getroffen. Nach dem preußischen Strafgesetzbuch vom 14. April 1851 (§§ 42ff) konnten Straftäter, die das 16. Lebensjahr noch nicht vollendet hatten, in Besserungsanstalten untergebracht werden. Vgl. Sachße/Tennstedt 1980, S. 113ff.

2 Vgl. Baron 1983a, S. 60; Peukert 1986, S. 116ff.

3 Ausgehend von dem Gedanken, dass straffällige Kinder und Jugendliche nicht wie erwachsene Straftäter zu behandeln seien, bauten einige deutsche Großstädte im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts »Jugendgerichtshöfe« auf (allerdings ohne gesetzliche Grundlage, allein auf der Basis von Verwaltungsanordnungen). Vorbild war dabei der Staat Illinois (USA), der 1899 auf gesetzlicher Basis Jugendgerichte einführte. Frankfurt, Köln, Charlottenburg, Mainz und Hamburg waren die ersten Städte, die Jugendgerichte eröffneten. Ihnen waren Jugendgerichtshilfen angeschlossen, die für die Vorerhebungen (Ermittlungen, Erstellen eines Gutachtens) zuständig waren. Die Aufgaben der Jugendgerichtshilfe übernahmen Vereine aber auch städtische Behörden (Gemeindevaisenrat, Zentralen für öffentliche Jugendfürsorge). Der Jugendrichter konnte von Strafen absehen und stattdessen erzieherische Maßnahmen verhängen, wie z.B. Zwangserziehung oder Schutzaufsicht. Letztere wurde bei gefährdeten Jugendlichen verhängt, um der gerichtlich angeordneten öffentlichen Zwangserziehung vorzubeugen. Vgl. Schmidt 1910, S. 93ff.

4 Beispielsweise wurde das Waisenhaus in Hamburg 1606 und das in Mainz 1665 gegründet. Vgl. Vogelsang 1889, S. 113ff, Küchler 1885, S. 512ff.

eine neue Problemgruppe hinzu. Die hohe Sterblichkeit der Privatkostkinder (auch Zieh- und Haltekinder genannt)⁵, die guten Erfahrungen die man in Leipzig mit der »Ziehkinderanstalt«⁶ gemacht hatte, bewog einige Mitgliedsstaaten zur Verabschiedung so genannter Pflegekindergesetze.⁷ Das Gesetz zum Schutz der in fremde Verpflegung gegebenen Kinder⁸, welches 1878 im Großherzogtum Hessen verabschiedet wurde, war hier richtungweisend. Es sah nicht nur die polizeiliche Genehmigung der Pflegestellen vor, sondern auch eine regelmäßige Beaufsichtigung der Pflegefamilien. Die öffentliche Überwachung wurde in einigen Ländern (u.a. in Hamburg und im Großherzogtum Hessen) auch auf die auf öffentliche Kosten in Familien untergebrachten, armenrechtlich hilfsbedürftigen Kinder ausgedehnt.⁹ Die zunehmende Zahl der unehelichen Kinder, ihre hohe Sterblichkeit in den ersten Lebensmonaten und die Überzeugung, dass das damalige Vormundschaftssystem den Schutz der nachwachsenden Generation nur ungenügend gewährleistete, führte 1875 zur Verabschiedung einer neuen Vormundschaftsordnung in Preußen.¹⁰ Durch sie wurde das Vormundschaftsgericht (als Teil des Amtsgerichts) zur zentralen Behörde für alle Vormundschaftsangelegenheiten. Dem Vormundschaftsrichter war als Hilfsorgan der »Gemeindewaisenrat« zur Seite gestellt, ein aus ehrenamtlichen Fachleuten zusammengesetztes Kollegium, das dem Gericht geeignete Vormünder vorschlagen und deren Tätigkeit beaufsichtigen sollte. Die Institution des Gemeindewaisenrates floss in das Bürgerliche Gesetzbuch vom 18. August 1896 ein.¹¹ Neben der ehrenamtlichen Vormundschaft bildete die Amts- bzw. Berufsvormundschaft eine weitere Maßnahme zur Überwachung der unehelichen Kinder. Vorbildliche Modelle hierfür entwickelten die Stadt Leipzig und der Stadtstaat Hamburg, wo man im ersten Jahrzehnt des 20. Jahrhunderts eine beruflich ausgeübte Vormundschaft über alle unehelichen Kinder einführte.¹²

5 Es handelte sich dabei um Kinder, die von ihren Eltern bzw. einem alleinstehenden Elternteil (meist unverheirateten Müttern oder Witvern) privat und gegen Entgelt bei Familien in Pflege gegeben wurden.

6 Die Leipziger Ziehkinderanstalt war eine städtische Einrichtung zur Beaufsichtigung von privat in Pflege gegebenen Kindern. Vgl. Studders 1919.

7 Vgl. Scherpner 1966, S. 159ff.

8 Gesetz, den Schutz der in fremde Verpflegung gegebenen Kinder unter sechs Jahren betreffend vom 10. September 1878, in: Großherzogliches Hessisches Regierungsblatt Nr. 20/1878.

9 Vgl. Schmidt 1910, S. 33ff.

10 Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 32; Sachße 1994a, S. 70.

11 Es trat am 1.1.1900 in Kraft.

12 Für die Entwicklung dieser Jugendhilfemaßnahme war die Berufsvormundschaftsbewegung von großer Bedeutung. Exponierter Vertreter und Koordinator dieser Bewegung war Christian Jasper Klumker. Das organisatorische Zentrum dieser Bewegung bildete das 1906 von Klumker gegründete Archiv Deutscher Berufsvormünder. Die Einzelvormundschaft, ein Ehrenamt, erwies sich in den Augen der Bewegung als unzulänglich.

Ebenfalls eng verbunden mit der Institutionengeschichte der öffentlichen Jugendhilfe ist die Kinder- und Jugendpflege. Hierunter fallen alle Maßnahmen zur Förderung des geistigen, sittlichen und körperlichen Wohls von Minderjährigen aller Altersgruppen: Säuglingsfürsorge, Kinderkrippen, Kindergärten, Horte, Pflege der Schulkinder, Pflege der schulentlassenen Jugend etc. Nach dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz zählten sie zu den »bedingten Pflichtaufgaben« des Jugendamts.¹³ Die Aktivitäten auf diesem Gebiet fanden allerdings schon vor der Weimarer Zeit die finanziellen Unterstützung vieler Kommunen.¹⁴ In den Fachdiskussionen der Wilhelminischen Zeit war immer wieder strittig, ob man diesen Bereich zu den öffentlichen Aufgaben zählen, oder ausschließlich den privaten Einrichtungen überlassen sollte. Das Gesetz schuf hier nun Klarheit. Nach dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (§ 2) umfasste die öffentliche Jugendhilfe alle behördlichen Maßnahmen zur Förderung der Jugendwohlfahrt, worunter das Gesetz den Bereich der Jugendfürsorge (die Fürsorge für die gefährdete Jugend) und das Aufgabengebiet der Jugendpflege (die Förderung des körperlichen, geistigen und sittlichen Wohls der Jugend, ohne dass eine unmittelbare Gefährdung vorzuliegen brauchte) verstand.¹⁵

Zum Stand der Forschung, Anknüpfungspunkte der Untersuchung

Systematische Untersuchungen zur Entstehung und Entwicklung des öffentlichen Jugendhilfesystems einschließlich seiner Arbeitsfelder gibt es bisher noch nicht. Die vorliegenden Untersuchungen zur Geschichte der Jugendhilfe geben lediglich einen skizzenhaften Überblick.¹⁶ Daneben liegen Arbeiten zu be-

Klumker forderte die Einführung der »Generalvormundschaft« bzw. der gesetzlichen Amtsvormundschaft über alle unehelichen Kinder nach dem Vorbild der Leipziger Ziehkinderanstalt, die ab 1900 die so genannte Generalvormundschaft über alle unehelichen Kinder in Leipzig ausübte. Klumker konnte die Notwendigkeit und die Überlegenheit der Berufsvormundschaft gegenüber der ehrenamtlichen Vormundschaft wissenschaftlich untermauern, u. a. durch die Untersuchungen Othmar Spanns zur Lage der unehelichen Kinder. Vgl. Scherpner 1966, S. 174f; Krug von Nidda 1955, S. 193ff.

13 Bei der Verwirklichung sollte das Jugendamt den freien Trägern generell den Vorrang einräumen. Es sollte zu Einrichtungen in diesem Bereich anregen, sie fördern und nur dann selbsttätig werden, wenn das Engagement der privaten Jugendhilfe nicht ausreichte (vgl. § 4 RJWG, vgl. auch Friedeberg/Polligkeit 1930, S. 98).

14 Vgl. Schmidt 1910.

15 Vgl. Friedeberg/Polligkeit 1930, S. 81f.

16 Die schon etwas älteren Arbeiten von Scherpner 1966 und Hasenclever 1978 legen den Schwerpunkt auf die gesetzliche Entwicklung der Jugendhilfe. Die Studie von Wolf 1977 arbeitet u. a. praxisrelevante Leitbilder und die Bedeutung der sozialen Bewegungen für die Jugendhilfe heraus. Müller 1994 zeichnet die Entwicklung des Jugendamts von 1900 bis in die 80er-Jahre nach, die Entstehungsphase (Kaiserzeit) wird aber nicht ausführlich und systematisch untersucht. Das Hauptgewicht der Untersuchung liegt auf der Zeit nach

stimmten historischen Zeitabschnitten vor, wie zum Beispiel zur Jugendfürsorge während der Endphase der Weimarer Republik und im Nationalsozialismus.¹⁷ Wieder andere legen den Forschungsschwerpunkt auf bestimmte Aufgabengebiete der Jugendhilfe:

- öffentliche Kleinkindererziehung und Schulkinderfürsorge,¹⁸
- Jugendpflege,¹⁹
- Anstaltserziehung,²⁰
- Fürsorgeerziehung,²¹
- Jugendgerichtsbewegung und Jugendstrafvollzug,²²
- Kinder- und Jugendpsychiatrie.²³

Die Studien geben zwar ein Bild von der Entwicklung einzelner Jugendhilfebereiche, sie bieten allerdings nur grobe Anknüpfungspunkte für eine Institutionengeschichte öffentlicher Jugendhilfe.

In den 80er-Jahren entwickelte sich ein neuer Forschungsansatz, der die Jugendhilfe als Teilbereich des Wohlfahrtsstaates untersucht. Hier sind die Arbeiten von Detlev Peukert (1986), Elisabeth Harvey (1993) und Marcus Grä-

dem Zweiten Weltkrieg. Ähnlich auch Hansbauer 1999, der sich fast ausschließlich auf die Heimerziehung konzentriert.

17 Die Beiträge von Harvey, Guse, Kohrs und Friedhelm Vahsen in dem Sammelband von Otto/Sünker 1986, der Beitrag von Harvey in Glensk/Rothmaler 1992; zur Jugendverbandsarbeit zur Zeit des Nationalsozialismus Sieckmann 1997.

18 Erning/Neumann/Reyer 1987; Krieg 1995; Grossmann 1987; Grossmann 1987. Zur Entstehung der öffentlichen Kleinkindererziehung: Reyher 1981; Reyher 1983, S. 162–227.

19 Ausführlich Wedekind 1975 und Giesecke 1981; zusammenfassend die Einzelbeiträge von Herrmann, Klönne, Rauschenbach, Münchmeier in Böhnisch/Gängler/Rauschenbach 1991; zur Geschichte der Jugendverbände vgl. Gängler 1995 und Schwab 1992; zur Geschichte der Jugendarbeit in der Nachkriegszeit vgl. den Sammelband von Herrmann 1993; Speitkamp 1998 behandelt im Rahmen der Geschichte der Jugendbewegung auch die staatliche Jugendpolitik im Kaiserreich (und davor) bis 1960; ähnlich Simon 1996; die Geschichte der ländlichen Jugendverbandsarbeit von 1924 bis 1994 behandelt Elsbroek 1996, die Geschichte der Jugendbewegung unter besonderer Berücksichtigung der Mädchenarbeit Andresen 1997; eine interessante Studie zur beruflichen Jugendarbeit in Duisburg in der Vormärz-Zeit liegt von Gedrath (2002) vor.

20 Röper 1976; Münchmeier 1999; mit einer speziellen Ausrichtung auf Alternativen zur Anstaltserziehung (einschließlich eines Abrisses der Heimerziehung vom Mittelalter bis zum 20. Jahrhundert) Hansbauer 1999; zur Waisenkindfürsorge in verschiedenen Kulturen Niederberger 1997; neben allgemeinen Abhandlungen liegt eine beträchtliche Zahl von Anstaltshistorien vor – teilweise zum Anlass von Jubiläen –, die z.T. auf eigener Quellenforschung aufbauen, hier sind folgende Studien zu nennen: Timm 1996; Knab 1990.

21 Neben der Jugendpflege scheint die Fürsorgeerziehung das Gebiet zu sein, worauf sich die Forschung besonders konzentriert hat. Die prominentesten Forschungsarbeiten sind die von Peukert 1986, Harvey 1993 und Gräser 1995. Daneben sind zu nennen v. Wolfersdorff 1997, Schmidt 1997.

22 Dörner 1991.

23 Baumann/Köttgen/Grolle u.a. 1994, die Studie behandelt auch die Entwicklung der Erziehungs- und Behandlungskonzepte devianter Jugendliche vor 1933.

ser (1995) zu nennen. Alle drei Untersuchungen beschäftigen sich mit der Jugendfürsorge im Zusammenhang mit dem Aufstieg und der Krise des Wohlfahrtsstaates in der Weimarer Republik. Allerdings beschränken auch sie sich auf bestimmte Arbeitsfelder: Die Fürsorge für gefährdete und delinquente Jugendlichen nimmt in ihren Untersuchungen eine exponierte Stellung ein, und zwar deshalb, weil sich anhand dieses Bereichs die Schwierigkeiten und Widersprüche des modernen Wohlfahrtsstaates zeigen lassen. Alle drei Autoren versuchen, unter modernisierungstheoretischen Gesichtspunkten die Krise des Weimarer Wohlfahrtsstaates am Beispiel der Jugendfürsorge zu beleuchten:

Eine für die Fachdiskussion bis heute noch einflussreiche Deutung liefert Detlev Peukert mit seiner These, dass die Jugendhilfe mit ihrem Erziehungsanspruch, wie er sich u. a. im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz niederschlug, zum Scheitern verurteilt war. Der Anspruch, Heranwachsende aus Unterschichtmilieus durch helfende, heilende, sozial kompensierende und pädagogisch hebende Angebote zur »leiblichen, seelischen und gesellschaftlichen Tüchtigkeit« – wie es in § 1 RJWG heißt – zu verhelfen, setzte ein flächendeckendes Netz von Organisationen und Helfern voraus. Unter den wirtschaftlichen Schwierigkeiten der Weimarer Zeit sei dies nur partiell möglich gewesen. Darüber hinaus gingen die Systeme der Jugendhilfe von einer grundsätzlichen Erziehbarkeit zur gesellschaftlichen Tüchtigkeit aus. Weil die sozialpädagogischen Einrichtungen der Weimarer Zeit ihr Ziel nicht erreichen konnten, sei es zum Konstrukt der »Unerziehbaren« und zu deren sozialen Ausgrenzung gekommen.²⁴ In der Ausgangskonstellation der Sozialpädagogik, so Peukert, sei dieser totalitäre Geltungsanspruch bereits angelegt gewesen.²⁵ Peukert sieht die Entwicklung der Jugendfürsorge zwischen 1878 und 1932 in einer Abfolge von Expansion, Krise, Zurücknahme und totalitärer »Alternative«, die im Hinblick auf andere Bereiche des Wohlfahrtsstaats geradezu als paradigmatisch bezeichnet werden könne: Die Angebote zur Verbesserung der Lebenschancen

24 »Nun führte jede pädagogische Strategie, wenn sie sich auf die Wirklichkeit einließ, zur Erfahrung, dass zwischen dem erzieherischen Ideal und den realen Erfolgen eine Kluft bestand, die entweder durch Zurücknahme der Ansprüche oder durch eine Differenzierung der Methoden nach dem Grad der Erziehbarkeit überbrückt wurde. Insofern war eine Differenzierung, die auch das Sonderproblem der Schwererziehbaren und Unerziehbaren markierte, so lange nicht besonders problematisch, als die gesellschaftliche Konstellation Varianten und Spielräume der helfenden Zuwendung erlaubte. Kritisch wurde die Differenzierung erst, wenn sie in einer spezifischen historischen Konstellation mit der Zurücknahme sozialer Angebote nach dem Maßstab einer Kosten-Nutzen-Analyse gekoppelt war. Dann schlug sie in »Reinigung« um und eröffnete den Diskurs über die »Ausmerzungen« so genannter »Minderwertiger.« Peukert 1986, S. 308.

25 Peukert 1986, S. 307. Peukert verwendet die Begriffe Jugendfürsorge und Sozialpädagogik synonym. Dass sich neben der Praxis der Jugendhilfe eine Wissenschaft entwickelt hat, die sich zu der Praxis kritisch verhielt, bleibt unberücksichtigt.

26 Peukert 1986, S. 308f.

und die Tendenzen zur Enthumanisierung seien unlösbar miteinander verbunden.²⁶

Diese Sichtweise, welche die Schwierigkeiten der Jugendhilfe – ihre Anfälligkeit für Prozesse der Aussonderung – den Imperativen der Systeme des Helfens zuschreibt, wurde in den 90er-Jahren hinterfragt, insbesondere von Marcus Gräser. Die Jugendfürsorge sei nicht deshalb zum Scheitern verurteilt gewesen, »weil systemisch perfekte und an sich disziplinierende Institutionen mit den undisziplinierten Lebensentwürfen der Unterschichtjugendlichen kollidierten«²⁷, die Krise der Jugendfürsorge sei vielmehr auf ein Grundproblem zurückzuführen, das paradigmatisch für den Weimarer Wohlfahrtsstaat stand: »Ungleichzeitigkeiten in Modernisierungsprozessen, das Fortdauern institutioneller wie ideologischer Artefakte aus dem Kaiserreich und vorindustrieller Zeit kennzeichneten die Struktur der Weimarer Republik auf weite Strecken.«²⁸ Auf Grund der Blockierung anstehender Reformen, durch das Festhalten an alten, mittlerweile überlebten Traditionen und mit dem Nachlassen des pädagogischen Optimismus sei die Jugendfürsorge in der Weimarer Zeit zunehmend unter den Einfluss der Denkfigur der Rassenhygiene geraten. Mithilfe dieser Denkfigur konnte die bisherige Praxis der Fürsorgeerziehung beibehalten und Reformen verhindert werden. Gleichzeitig bot diese Denkfigur einen ideologischen Überbau für die Ausgrenzung schwieriger Jugendliche als »Unerziehbare«.²⁹ Damit sei der Abbau der Fürsorgeerziehung eine Flucht nach vorn gewesen, eine »Nicht-Reform«.³⁰ Das Unerziehbarkeitstheorem, die Exklusion der »Unerziehbaren« sei nicht der Systemlogik verhaftet, also von vornherein angelegt gewesen, sondern das Resultat einer verweigerten Anpassung an die neue soziale und politische Situation, letztendlich das Ergebnis eines blockierten Lernprozesses.³¹

Die Thesen Peukerts und Gräsers sind zwar für das Verständnis der Krise des Wohlfahrtsstaates der Weimarer Republik und der Ausgrenzung der »Nichterziehbaren« wichtig, für eine »Genealogie« des deutschen öffentlichen Jugendhilfesystems sind sie viel zu allgemein. Darüber hinaus beziehen sich beide Autoren nur auf eine bestimmte Jugendhilfeklientel. Es ist fraglich, ob sich die Thesen auch auf andere, ebenfalls wichtige Bereiche öffentlicher Jugendhilfe übertragen lassen, wie z.B. auf das Pflegekinderwesen oder die Säuglings- und Kinderfürsorge. Allerdings liefern die Studien von Detlev Peu-

27 Gräser 1995, S. 216.

28 Gräser 1995, S. 216f.

29 Gräser 1995, S. 161.

30 Gräser 1995, S. 48.

31 Obwohl es sehr nahe liegt, verwendet Gräser den Begriff »institutionelles Lernen« nicht. Die Jugendhilfeeinrichtungen hatten in der Weimarer Zeit vermutlich ähnliche Schwierigkeiten wie ihre Klientel, die sie retten wollten, nämlich die Anpassung an die Moderne.

kert und Marcus Gräser wichtige Daten und Fakten zur Geschichte der Fürsorgeerziehung und der Jugendpflege, allerdings mit dem Schwerpunkt auf Preußen. Elisabeth Harvey bezieht sich in ihrer Studie dagegen exemplarisch auf Hamburg. Im Unterschied zu Peukert und Gräser, die die Kaiserzeit einbeziehen, beschränkt sich ihr Untersuchungszeitraum auf die Weimarer Zeit (mit einem Ausblick auf die Zeit des Nationalsozialismus). Harvey untersucht neben der Fürsorgeerziehung auch die Fürsorge für arbeitslose Jugendliche, die Jugendgerichtshilfe und die Anfänge des Jugendstrafvollzugs.

Einen etwas anderen Untersuchungsansatz verfolgt Edward Ross Dickinson (1996). Seine Studie zum Thema »The Politics of German Welfare from the Empire to the Federal Republic« erstreckt sich über einen Untersuchungszeitraum von 1871 bis 1961 und behandelt wichtige Teilbereiche der Jugendhilfe: die Entwicklung des Jugendschutzes, der Fürsorgeerziehung und des Jugendamtes (allerdings vorwiegend auf Preußen bezogen). Dickinson beleuchtet dabei die Bedeutung verschiedener ideologischer Strömungen des Mittelstandes auf die Ausgestaltung der Jugendhilfe. Er geht von der These aus, dass die Geschichte der deutschen Jugendhilfe auf den Einfluss einer ideologisch nicht einheitlichen, sondern einer in sich zerspaltenen Mittelschicht zurückgeht. Die Reformen wurden durch zwei bürgerliche Bewegungen vorangetrieben: Ein patriarchalisch eingestellter und durch die christliche Erweckungsbewegung beeinflusster Mittelstand wollte Familie und Gemeinwesen durch christliche Liebestätigkeit stärken und den staatlichen Einfluss eher zurückdrängen. Demgegenüber formierte sich eine zweite Mittelstandsbewegung, die von der modernen Wissenschaft inspiriert und aus einer sozialpragmatischen Einstellung heraus staatliche Maßnahmen vorantrieb. Der Antagonismus dieser beiden Schichten bildete die Triebfeder der Geschichte der Jugendhilfe.³²

Es ist fraglich, ob diese beiden bürgerlichen Bewegungen – im Unterschied zur Diskursebene – in der Jugendhilfepraxis tatsächlich in einem solchen Konkurrenzverhältnis standen, wie von Dickinson angenommen wird. Eher ist davon auszugehen, dass es personelle Vernetzungen sowie Ansätze organisatorischer Zusammenarbeit gab.³³ Wie sich die Ideen dieser Strömungen im regionalen Raum niederschlugen, wird von Dickinson nicht untersucht.

Die Untersuchungen von Peukert, Harvey, Gräser und Dickinson befassen sich in erster Linie mit der Fürsorge für die schulentlassene Jugend. Wichtige Bereiche der Jugendhilfe, wie z.B. die Säuglingsfürsorge, Kindergärten, Hort-, Pflegekinderwesen und die Schulkinderfürsorge bleiben ausgespart.

32 Dickinson 1996, S. 7. Die These, dass die Geschichte der sozialen Arbeit durch zwei verschiedene bürgerliche Bewegungen (liberale bürgerliche Sozialreformer und Vertreter des Sozialprotestantismus bzw. des sozialen Katholizismus) vorangetrieben wurde, ist nicht neu (vgl. Kaiser 1995, Kaiser 1989, Sachße 1994a), Dickinson hat sie aber spezifiziert und in seiner empirischen Untersuchung auf die Jugendhilfe angewandt.

33 Vgl. Sachße 1994b, S. 722 ff.

Eine für die Entstehung und Entwicklung der öffentlichen Jugendhilfe wichtige Forschungsperspektive eröffnen die Studien von Christoph Sachße und Florian Tennstedt (1988), aber auch die Untersuchungen von Rolf Landwehr (1983), Rüdiger Baron (1983a) Richard Münchmeier und Sabine Hering (1981, 2000) zur Geschichte der sozialen Arbeit. Sie behandeln die Jugendhilfe zwar nur als einen Teilbereich der sozialen Arbeit, dennoch lassen sich hier einige zentrale Anknüpfungspunkte finden. Anhand der Studien lässt sich zeigen, dass die Entwicklung der Jugendhilfe in ähnlichen Schritten verlief wie die anderer Fürsorgebereiche: Die eigentliche Konzeptions- und Erprobungsphase erster kommunaler Jugendhilfeorganisationen fällt in die Kaiserzeit. Sie lief parallel zu einem Prozess, den man die »soziale Ausgestaltung«³⁴ der Fürsorge nannte und der zur Herausbildung besonderer Fürsorgezweige (Gesundheits-, Jugend-, Wohnungs-, Erwerbslosenfürsorge) neben und außerhalb der klassischen Armenfürsorge führte. Jugendhilfe war Bestandteil eines umfassenden Ausbaus kommunaler Leistungsverwaltung, der durch die Industrialisierung und Verstädterung notwendig wurde und auf eine planmäßige öffentliche Gestaltung der Lebensbedingungen der städtischen Unterschichten abzielte.³⁵ In einer zweiten Phase, die während des Ersten Weltkrieges einsetzte, kam es zu bedeutsamen Veränderungen, die besonders das Verhältnis zwischen privater und öffentlicher Fürsorge betrafen. Die Bewältigung der komplexen Fürsorgeaufgaben, die in den Gemeinden auf Grund des Krieges geleistet werden mussten, erforderte eine stärkere Zusammenarbeit und Koordination durch die öffentliche Hand. Die Fürsorgerleistungen wurden unter der Regie kommunaler Verwaltungskörperschaften zu einem einheitlichen Gesamtkomplex vernetzt.³⁶ Auf Grund staatlicher Initiative wurde der Ausbau der Jugendhilfe erheblich vorangetrieben und öffentlich subventioniert. Der Krieg führte im gewissen Sinn zu einer »Verstaatlichung« der Fürsorge, zu einem Ausbau der Jugendhilfe als Bestandteil staatlicher Sicherungsstrategien.³⁷ In die Weimarer Zeit (bis zur Weltwirtschaftskrise) fällt die Konsolidierungsphase der Jugendhilfe. Sie umfasste die Vereinheitlichung der Jugendhilfe im Reich durch staatliche Gesetze und Richtlinien, die Eingliederung der privaten Jugendfürsorge in ein alle Altersstufen von der Geburt bis zur Volljährigkeit umfassendes Jugendhilfesystem unter der Ägide kommunaler Behörden (Jugendämter) und last but not least die Verberuflichung der sozialen Arbeit. Während der 20er-Jahre wurde versucht, die Jugendhilfeleistungen, die bereits in der Vor-

34 Flesch 1901.

35 Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 27 u. 44ff; vgl. ausführlich hierzu Krabbe 1983; Krabbe 1985; Krabbe 1997; Reulecke 1995.

36 Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 60.

37 Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 46.

38 Vgl. Sachße/Tennstedt 1988, S. 99. Grundlegend für den Ausbau war die »duale« Struktur, die das System der Wohlfahrtspflege seit den 20er-Jahren bis heute kennzeichnet.

kriegszeit entwickelt, aber punktuell und experimentell gebliebenen waren, zu vereinheitlichen und flächendeckend auszubauen.³⁸

Diese drei Entwicklungsphasen konnten durch Regional- bzw. Lokalstudien mehr oder weniger untermauert werden.³⁹ Allerdings wird die Jugendhilfe dabei nur als Teilbereich der Armenfürsorge behandelt. Die Leitbilder und besonderen sozialpädagogischen Problemstellungen, die hinter den Maßnahmen der Jugendhilfe standen, werden dabei nicht genauer analysiert. Die vorliegenden sozialpolitischen Regionalanalysen beschreiben zwar die Entwicklung der öffentlichen Jugendhilfe im kommunalen Raum, doch werden die lokalen Befunde nicht in den Gesamtzusammenhang der Geschichte des Jugendamtes eingeordnet; d.h. die Ergebnisse finden keine Verallgemeinerung im Hinblick auf die Entwicklung öffentlicher Jugendhilfe und bleiben überwiegend einer regionalhistorischen Forschungsperspektive verhaftet.⁴⁰

Unabhängig von den bisher genannten Forschungsrichtungen hat – verstärkt seit den 90er-Jahren – eine Rezeption der Theoriegeschichte der Sozialpädagogik eingesetzt. Die einzelnen Arbeiten behandeln u.a. auch die theoretischen Konzepte, die sich auf die Lösung der »sozialen Frage« oder auf die Jugendfürsorge direkt bezogen, wie z.B. der Ansätze von Johann Hinrich Wichern, Paul Natorp, Wilhelm Rein, Herman Nohl u.a.⁴¹ Zu zeigen ist, in welchem Ausmaß diesen theoretischen Konzepten in der praktischen Jugendfürsorge tatsächlich Aufmerksamkeit geschenkt wurde und welche Bedeutung sie für die Entwicklung der Jugendhilfe hatten.

Sie zeichnet sich durch eine gesetzliche Bestands- und Eigenständigkeitsgarantie der freien Träger bei gleichzeitiger Förderungsverpflichtung und Gesamtverantwortung der öffentlichen Träger aus. Vgl. SachBe 1995, SachBe 1994b, S. 727f.

- 39 Hier sind folgende Forschungsarbeiten zu nennen: Brüchert-Schunk 1994; Jans 1994; Eser 1996; Sievers 1994; Frie 1993; Jakobi 1995; Kick 1995; Bußmann-Strelow 1997. Einige Studien behandeln nur bestimmte Zeitabschnitte: Paulus 1998. Alle Studien (bis auf die von Eser und die im Sammelband von Jakobi) behandeln auch die Entwicklung der kommunalen Jugendfürsorge. Die Entwicklungslinien lassen sich zum größten Teil auch durch Studien zur Geschichte der Professionalisierung bzw. der Methoden der sozialen Arbeit bestätigen: SachBe 1994a; Olk 1986; Riemann 1985; Peters 1984; Lange-Appel 1993; Müller 1988.
- 40 Dies gilt für die Untersuchung von Schwall-Düren 1980; Pitzschke u.a. 1996; Schröder 1966; Blum-Greenen 1997; die Beiträge in Köster/Küster 1999; die Beiträge von Brüchert-Schunk, Köster und Paulus im Sammelband von Wollasch 1995; dies gilt auch für die zahlreichen gut recherchierten Beiträge zur Jugendpflege und Jugendbewegung in Wuppertal und Barmen in Dietz/Lange/Wahle 1996. Eine Ausnahme bildet die Untersuchung von Köster 1999, die sich auf die regionalen Jugendhilfeinstitutionen Westfalens konzentriert (insbesondere mit den mit Jugendpflege und Fürsorgeerziehung befassten Dezernaten der Provinzialverwaltungen) und die Geschichte des Landesjugendamtes nachzeichnet.
- 41 Hier sind insbesondere zu nennen: Niemeyer 1997; Niemeyer 1998; Schröder 1999; Henseler 2000; Thole/Gängler/Galuske 1998.