Peter Hammerschmidt | Anne Hans |
Melanie Oechler | Uwe Uhlendorff

Sozialpädagogische Probleme in der Nachkriegszeit

BELTZ JUVENTA

Peter Hammerschmidt | Anne Hans |
Melanie Oechler | Uwe Uhlendorff
Sozialpädagogische Probleme in der Nachkriegszeit

Peter Hammerschmidt | Anne Hans |
Melanie Oechler | Uwe Uhlendorff

Sozialpädagogische Probleme in der Nachkriegszeit

BELTZ JUVENTA

Die Autor_innen

Peter Hammerschmidt, Dr. phil. habil., ist Professor für Grundlagen der Sozialen Arbeit an der Hochschule München, Fakultät für angewandte Sozialwissenschaften.

Anne Hans, M.A., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Hochschule München, Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften.

Melanie Oechler, Dr. phil., ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der TU Dortmund, Fakultät für Erziehungswissenschaft, Psychologie und Soziologie.

Uwe Uhlendorff, Dr. disc. pol. habil., lehrt Sozialpädagogik und ihre Fachdidaktik an der TU Dortmund, Fakultät für Erziehungswissenschaft, Psychologie und Soziologie.

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

Dieses Buch ist erhältlich als:
ISBN 978-3-7799-3796-8 Print
ISBN 978-3-7799-4825-4 E-Book (PDF)

1. Auflage 2019

© 2019 Beltz Juventa
in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel
Werderstraße 10, 69469 Weinheim
Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Hannelore Molitor
Satz: text plus form, Dresden
Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza
Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor_innen und Titeln finden Sie unter:
www.beltz.de

„Auch Soziale Arbeit begreift sich weitgehend als Reaktion auf ‚schwierige Adressaten' und ‚Lösung der Probleme, die Leute machen, weil sie Probleme haben'. Das Denkmodell des Interaktionismus kehrt die Analyseperspektive um: Institutionen der Grenzziehung erzeugen sich den Gegenstand ihrer Praxis in einem doppelten Sinn: Sie entwickeln erstens Systeme der Kategorisierung und Klassifikation von Menschen und sie wenden ‚Reaktionen' an, die soziale Akteure zu einem Objekt machen: Adressaten werden definiert, diagnostiziert, etikettiert, klassifiziert, Maßnahmen unterworfen. Die Prämisse und das Ergebnis von interaktionistischen Analysen, jedes Handeln, auch das abweichend kategorisierte, könne nur als eine kollektive Handlung, als Folge und Geschichte von Interaktionen begriffen werden, erweist sich für Institutionen als extrem ‚unpraktisch' und daher als ‚unplausibel'." (Cremer-Schäfer et al. 2014, S. 34)

Inhalt

1.	**Einleitung**	9
2.	**Theorie und Methoden**	15
2.1	Sozialpädagogische Probleme in sozialkonstruktivistischer Perspektive	15
2.2	Theoriemodelle	18
2.3	Theorieadaption, Analysedimensionen und Arenen für die Rekonstruktion Sozialpädagogischer Probleme	24
2.4	Methoden	31
3.	**Kontextbedingungen der Problemkonstruktionen**	33
3.1	Entwicklungen in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft	33
3.2	Akteure und Akteurskonstellationen	39
4.	**Sozialpädagogische Probleme in den westlichen Besatzungszonen 1945–1949**	54
4.1	Primäre Probleme	54
4.1.1	Jugendnot	54
4.1.2	Unerziehbarkeit	66
4.2	Problemlösungen	72
4.2.1	Rechtssicherheit durch eine RJWG-Reform	72
4.2.2	Jugendschutzgesetze	82
4.2.3	Innovationen	95
4.2.4	Reformvorschläge für die Heimerziehung	122
4.3	Sekundäre Probleme	131
4.3.1	Unzureichende materielle Rahmenbedingungen	131
4.3.2	Mangelnde Qualifikation und Personal	137
5	**Sozialpädagogische Probleme in der Bundesrepublik Deutschland 1949–1961**	147
5.1	Primäre Probleme	147
5.1.1	Jugendgefährdung und Jugendverwahrlosung	147
5.1.2	Halbstarke	179
5.1.3	Halbfamilien und Schlüsselkinder	188
5.1.4	Unerziehbarkeit	200
5.2	Problemlösungen	210
5.2.1	Vom „lebendige Jugendamt“ zur RJWG-Reform von 1953	210

5.2.2 RJWG-Reform 1961 231
5.2.3 Jugendschutzgesetzgebung 260
5.2.4 Bundesjugendplan 278
5.2.5 Innovationen 291
5.2.6 Heimreform 335
5.3 Sekundäre Probleme 349
5.3.1 Unzureichende materielle Rahmenbedingungen 349
5.3.2 Mangelnde Qualifikation und Personal 355

6. Fazit und Schlussbetrachtung 368

Anhang

Abkürzungsverzeichnis 378

Abbildungs- und Tabellenverzeichnis 381

Biographien 383

Quellenverzeichnis 415
Archive 415

Literaturverzeichnis 416
Literatur bis 1961 416
Literatur ab 1962 458

Personenverzeichnis 464

1. Einleitung

Die Geschichte Sozialer Arbeit erscheint als Geschichte von Problemen. Soziale Arbeit reagierte mit ihrer Entstehung und in der weiteren Entwicklung bis zur Gegenwart auf problematische Sachverhalte, die jeweils eben erst entstanden oder aber erkannt (entdeckt, aufgedeckt) wurden, um sie einer Lösung zuzuführen oder, wo eine Lösung nicht möglich erscheint, sie zumindest zu mildern. Diese Lesart dominiert nicht nur in Aufarbeitungen der Geschichte und Zeitgeschichte Sozialer Arbeit, sondern auch in Theorien Sozialer Arbeit bis in die Gegenwart.

Die hiermit vorgelegte Zeitgeschichte eines großen Arbeitsbereichs der Sozialen Arbeit, die der Jugendhilfe im Zeitraum von 1945 bis 1961, ist ebenfalls um Probleme zentriert, mit denen die Soziale Arbeit, oder enger die Sozialpädagogik, seinerzeit befasst war. Was unsere Aufarbeitung von schon vorliegenden über denselben Gegenstand unterscheidet, ist eine spezifische Fragestellung, die sich aus unserer Theorieperspektive ergibt, die ansonsten in der Sozialen Arbeit, aber auch der Geschichtswissenschaft und den Erziehungswissenschaften selten eingenommen wird. Wir nehmen die Perspektive einer sozialkonstruktivistischen Problemtheorie ein, was weiter unten auszuführen sein wird (vgl. dazu Kap. 2.2). Jenseits der Differenzen zwischen sozialkonstruktivistischen und sog. objektiven Problemtheorien gilt an dieser Stelle das festzuhalten, was sich begriffslogisch aus der Rede von „Problem" ergibt. Der Begriff Problem impliziert eine gedankliche Operation, die drei Elemente umfasst; um vernünftigerweise von einem Problem sprechen zu können, ist es erforderlich: a) einen Sachverhalt zu benennen und zu beschreiben (dabei handelt es sich regelmäßig um eine empirische Tatsachenbehauptung), b) diesen Sachverhalt als unerwünscht zu bezeichnen, also ihn so zu kategorisieren und zu bewerten, was c) eine Norm voraussetzt, an der gemessen sich die Unerwünschtheit eines solchen Sachverhaltes ergibt. Probleme sind somit immer Kategorisierungen und Bewertungen – das gilt jenseits der Frage danach, ob diese Sachverhalte „objektiv" oder nur „subjektiv" bestehen. Wenn wir in der vorliegenden Monografie nach der Entstehung und Bearbeitung sozialpädagogischer Probleme fragen, dann geht es eingedenk dessen nicht darum, die seinerzeitigen Ursachen – etwa Probleme der Entwurzelung, der Verwahrlosung oder Devianz von Kindern und Jugendlichen – zu ermitteln, sondern darum zu rekonstruieren, wie die Kategorisierung und Bewertung von diesen und weiteren Sachverhalten als sozialpädagogische Probleme durch benennbare AkteurInnen zur Geltung gebracht wurden.

Auch den zweiten Begriff des Buchtitels, nämlich Sozialpädagogik und in diesem Rahmen auch den der Sozialen Arbeit gilt es an dieser Stelle zu bestim-

men. Soziale Arbeit verstehen wir als personenbezogene soziale Dienstleistung, die im sozialstaatlichen Rahmen zur Bearbeitung sozialer Probleme eingesetzt wird. Sie verfolgt das Ziel, die AdressatInnen im gesellschaftlichen Interesse bei der Bewältigung von Lebensproblemen so zu unterstützen, dass sie in die Lage versetzt werden, ein für sie selbst und für andere akzeptables Leben zu führen. Die Kinder- und Jugendhilfe gilt hier als (der inzwischen größte) Teilbereich der Sozialen Arbeit, in dem Erziehungs- und Bildungsmaßnahmen stärker im Vordergrund stehen als in den meisten übrigen Bereichen der Sozialen Arbeit; für sie wird auch heute noch häufig die Bezeichnung Sozialpädagogik gewählt. Die Ursprünge der Sozialpädagogik, so Mollenhauer (1959), liegen in der industriellen Gesellschaft und dem Versuch, die „Soziale Frage" mit pädagogischen Mitteln zu lösen. Sozialpolitik, Soziale Arbeit und im engeren Sinne Sozialpädagogik entstanden mit der bürgerlichen Gesellschaft, so gesehen als Reaktion auf die sog. „Soziale Frage", worunter die sozialen Probleme und Missstände verstanden wurden, die mit der Industrialisierung und der industriekapitalistischen Marktgesellschaft einhergingen. Letztere hat grundsätzlich die private Organisation der gesellschaftlichen Reproduktion in Form marktgesteuerter Austauschprozesse zur Voraussetzung und Grundlage. Die hierbei entstehenden Unsicherheiten und Risiken werden durch die Sozialpolitik aufgefangen, wobei sie Kompensationen für die als legitim angesehenen Fälle gescheiterter privater Reproduktion bereitstellt, und zwar derart, dass die Mitglieder der Gesellschaft grundsätzlich zur privaten Reproduktion bereit sind (Sachße/Tennstedt 2005b). Sozialpolitik relativiert damit einerseits die Marktabhängigkeit von Individuen (Dekommodifizierung), anderseits schafft sie aber auch die Voraussetzungen für die Marktteilnahme (Kommodifizierung). Lässt sich Sozialpolitik als Antwort auf die Soziale Frage bestimmen, dann reklamiert Soziale Arbeit und im engeren Sinne Sozialpädagogik für die pädagogisch bearbeitbaren Teile der Sozialen Frage ihre Zuständigkeit (Dollinger 2006; 2008; Hammerschmidt/Weber/Seidenstücker 2017, S. 9; Winkler 1988).

Die klassischen problemtheoretischen Studien rekonstruieren „Problemkarrieren" von den ersten Thematisierungen bis hin zur gesellschaftlichen Anerkennung oder ihrem Scheitern. Eine solche Anerkennung kann etwa mittels rechtlicher oder organisatorischer bzw. institutioneller Regelungen oder durch die Gewährung finanzieller Mittel für eine Problembearbeitung erfolgen. Das sozialpädagogische Problem war in unserem Untersuchungszeitraum (1945–1961) in diesem Sinne schon anerkannt; zu seiner Bearbeitung bestanden Gesetze wie das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz, Behörden, wie die Jugendämter, Einrichtungen, wie Erziehungsheime oder Kindertagesstätten, und Verbände, wie etwa die der Einrichtungen und Träger sowie trägerübergreifende Fachverbände. Anknüpfend an Albrechts (2001, S. 130) Rede von „Masterthemen" und „Unterthemen" oder Groenemeyers (2012, S. 86 f.) „Masterdiskurs" ließe sich deshalb das „Sozialpädagogische Problem" als ein Masterthema bzw. -diskurs

verstehen, das bzw. der über eine lange Geschichte verfügt. Das Problem, für das die Sozialpädagogik mit ihren Maßnahmen die Lösung bot und bietet, wäre dann abstrakt als „normabweichende Entwicklung von Minderjährigen" dingfest zu machen, gleich, ob es schon um ein normabweichendes Verhalten oder bloß die Prognose einer normabweichenden Entwicklung geht. Die wohl früheste – konkretere – sozialpädagogische Problemkonstruktion wäre dann mit der Rede von „Jugendverwahrlosung" namhaft gemacht. Eine Bezeichnung, die sich in Deutschland als Fach- und Rechtsbegriff bis Anfang der 1990er Jahre (bis zum Erlass des SGB VIII) gehalten hat, auch wenn er im Laufe der vielen Jahrzehnte um eine Reihe weiterer Bezeichnungen und Konstruktionen ergänzt wurde, die aber ebenfalls als Unterpunkte, Teilaspekte, Unterprobleme des Masterdiskurses „normabweichende Entwicklung von Minderjährigen" subsumierbar sind. In diesem Sinne kann vom Sozialpädagogischen Problem im Singular wie im Plural gesprochen werden; das Sozialpädagogische Problem besteht und reproduziert sich mittels der Konstruktion konkreter, kleinteilig oder großflächig zugeschnittener sozialpädagogischer (Teil-)Probleme. Die so zu verstehenden sozialpädagogischen Teilprobleme bezeichnen wir im Folgenden auch als sozialpädagogische Problemtypen. Die Reproduktion des Sozialpädagogischen Problems durch die Reproduktion schon anerkannter und die Produktion neuer sozialpädagogischer Problemtypen zu analysieren, war Anliegen unseres Forschungsvorhabens, dessen Ergebnisse in dieser Monografie dokumentiert sind.

Zwei Erläuterungen mögen an dieser Stelle noch angebracht sein. Zunächst zur Wortwahl: „Problemkonstruktion" und „Problem": Der Bedeutungskern und -umfang von „Problemkonstruktion" und „Problem" sind identisch, wenn in Rechnung gestellt wird, dass „Probleme" immer Konstruktionsleistungen sind. Wir bevorzugen das Wort „Problemkonstruktion" an den Stellen des Textes, in denen es darum geht, dass die Einzelelemente, aus denen sich Problemkonstruktionen zusammensetzen, mitgedacht werden. Bei diesen Elementen handelt es sich insbesondere um die Problembezeichnung (Problemname), die Problembeschreibung, die Problemursache und die Problemlösung (vgl. ausführlicher Kap. 2). Welchen Charakter ein Problem hat, ob es sich etwa um ein medizinisches, theologisches oder sozialpädagogisches handelt, entscheidet sich anhand der Problemlösung. Sozialpädagogische Probleme sind mithin solche, die durch Sozialpädagogik bearbeitet werden sollen. Dabei verstehen wir in diesem Kontext unter Sozialpädagogik, das ist weiter oben schon angeklungen, erzieherische Maßnahmen, die im sozialstaatlichen Rahmen (d. h. auch außerhalb von Familie und Schule) auf Kinder und Jugendliche als AdressatInnen gerichtet sind, um normabweichende Entwicklungen zu verhindern bzw. zu korrigieren.

Der Untersuchungszeitraum umfasst die Besatzungszeit, die nach der militärischen Zerschlagung der NS-Diktatur durch die alliierten Streitkräfte und die bedingungslose Kapitulation am 8. Mai 1945 begann, und die ersten drei Legis-

laturperioden des neuen westdeutschen Staates, der Bundesrepublik Deutschland. Ein Zeitraum, der im Zeichen der Kriegsfolgenbewältigung und dem Übergang zu einer (neuen) gesellschaftlichen Normalität stand, die sich bis zum Ende unseres Untersuchungszeitraums entfaltet hatte. Die ausmachbaren Elemente von gesellschaftlichem Neuanfang wurden dabei jedoch von restaurativen Elementen überlagert. Das gilt, folgt man der Einschätzung von Sachße und Tennstedt (2012, S. 146), auch für das westdeutsche System der Jugendhilfe. Diese restaurative Phase kam mit Verabschiedung der Novelle des (Reichs-)Jugendwohlfahrtgesetzes von 1961 zum Abschluss, worin wir eine fachpolitische Begründung für die Setzung des Endes unseres Untersuchungszeitraums sehen.

Die Monografie umfasst nach dieser Einleitung ein Theorie- und Methodenkapitel, in dem wir unsere Theorieperspektive entfalten und ihre forschungspraktische Operationalisierung vorstellen (vgl. Kap. 2). Dabei soll deutlich werden, dass sich keine der vorliegenden Varianten der sozialkonstruktivistischen Problemtheorien als Blaupause für unser Forschungsvorhaben eignet. Denn die vorliegenden einschlägigen Forschungsprogramme gehen entweder von einem Gegenstand aus, der erstmalig problematisiert wird, wobei die Problemkarrieren bis zu einer gesellschaftlichen Anerkennung verfolgt werden, oder sie gehen von einem schon anerkannten Problem aus, dessen prozessieren mikrosoziologisch untersucht wird. Bei unserem Gegenstand, der Jugendhilfe in der Nachkriegszeit, handelt es aber um ein schon anerkanntes Problem, dessen Reproduktion wir auf der gesamtgesellschaftlichen Ebene rekonstruieren wollen. Damit erweitert sich unser Erkenntnisinteresse über die Frage der empirischen Rekonstruktion hinaus auf die nach einer Möglichkeit der Adaption bzw. Weiterentwicklung von Theorie und Methode, die es erlaubt, genau dies zu tun.

Jede empirische Erhebung hat Grenzen, so auch die hier vorliegende. Eine Gesamtdarstellung der Jugendhilfe in Westdeutschland von 1945 bis 1961 war uns nicht möglich, aber auch nicht intendiert. Die Grenzen – und Möglichkeiten – dieser Studien liegen in unserer Theorieperspektive, unserer Fragestellung und unserer Materialgrundlage. Der Schwerpunkt unserer empirischen Rekonstruktion lag bei der Komplettauswertung von neun Fachzeitschriften in unserem Untersuchungszeitraum. Von den insgesamt erfassten 1 976 Publikationen stammten 1 380 aus diesen Zeitschriften. Hinzu kamen mehr als 300 weitere zeitgenössische und mehr als 200 aktuelle Publikationen. Ergänzend werteten wir veröffentlichte und unveröffentlichte Quellen aus dem politisch-parlamentarischen Bereich sowie Organisationsinterna zentraler AkteurInnen durch Archivstudien aus (ausführlicher dazu: Kap. 2.3). Die empirischen Ergebnisse präsentieren wir in drei Kapiteln. Zunächst stellen wir die Kontextbedingungen der Problemkonstruktionen vor, indem wir gesellschaftliche Entwicklungen und AkteurInnen und Akteurskonstellationen beschreiben (3. Kap.). Das mag für eine Studie, die beansprucht eine sozialkonstruktivistische Perspektive einzunehmen, irritieren, aber wir stützen uns nicht auf eine Spielart des sog. „strik-

ten“ oder „radikalen“ Konstruktivismus, sondern lehnen uns vielmehr an das von Joel Best formulierte Konzept des „kontextuellen Konstruktivismus“ an, bei dem dies explizit vorgesehen ist (vgl. dazu das 2. Kap.). Anschließend stellen wir sozialpädagogische Problemkonstruktionen der Besatzungszeit (4. Kap.) und Westdeutschland bis zum Jahre 1961 vor (5. Kap.). Diese beiden Kapitel umfassen die Aufarbeitung der von uns im Material identifizierten 28 relevanten sozialpädagogischen Problemkonstruktionen in jeweils eigenen Unterkapiteln, die wir jeweils nach den von uns zugrunde gelegten drei Analysedimensionen – Primäre Probleme, Problemlösungen und sekundäre Probleme – gruppieren. Wir schließen mit einem Fazit (6. Kap.), in dem neben dem empirischen auch der theoretische und methodische Ertrag erörtert wird. Am Ende der Arbeit findet sich ein umfangreicher Anhang, der neben dem üblichen wissenschaftlichen Apparat auch ein Glossar und Kurzbiografien wichtiger AkteurInnen umfasst; er ergänzt für die interessierten LeserInnen die Möglichkeiten, sich die Kontextbedingungen einschließlich der Akteurskonstellationen für die vorgestellten sozialpädagogischen Problemkonstruktionen zu vergegenwärtigen.

Im Rahmen unserer Arbeitsteilung ist Peter Hammerschmidt für die Kapitel 1 bis 3 und die Biografien verantwortlich. Anne Hans verfasste die Kapitel 4.1 und 5, womit relevante Ergebnisse ihrer Dissertation in die Monografie einfließen. Melanie Oechler erstellte die Kapitel 4.2, 4.3 sowie große Teile des Anhangs, insbesondere das Glossar, das online zugänglich ist. Uwe Uhlendorff schrieb das Fazit gemeinsam mit Peter Hammerschmidt. Die Erstellung der vorliegenden Studie wurde von zahlreichen Personen und Institutionen unterstützt. Weil sie ohne die vielfältigen Unterstützungsleistungen nicht realisierbar gewesen wäre, gilt es, an dieser Stelle eine Dankesschuld abzutragen, was wir sehr gerne tun. An erster Stelle ist der DFG zu danken, die das Forschungsprojekt mit einer Finanzierung über 36 Monate überhaupt erst ermöglicht hat; sie gewährte zudem einen Druckkostenzuschuss. Unterstützung erfuhren wir seitens unserer Hochschulen, der TU Dortmund und hier der Fakultät für Erziehungswissenschaft und Soziologie, und der Hochschule München und hier besonders der Fakultät für Angewandte Sozialwissenschaften. Stützen konnten wir uns auch auf die tatkräftige Mitarbeit vieler studentischer Hilfskräfte. Das waren die Studierenden der Hochschule München: Fabian Arzt, Elena Blum, Sebastian Lehn, Eva-Maria Löffler, Tuan Tran und der TU Dortmund: Bettina Eichel, Anne Flamming, Lisa Herbold, Sara Keilholz, Friederike Kröger, Jan Nicolas, Anna Schneiders, Cedrik Maximilian Wieschollek und David Zimmermann. Ganz besondere Erwähnung verdienen auch die von uns genutzten Archive und ihre zahlreichen hilfsbereiten Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. Stellvertretend zu nennen sind hier: Dr. Michael Häusler vom Archiv für Diakonie und Entwicklung in Berlin, Alexander Braune vom Archiv der sozialen Demokratie in Bonn, Jens Längert vom Parlamentsarchiv in Berlin und Dr.

Gabriele Witolla vom Archiv des Deutschen Caritasverbandes in Freiburg sowie die hier leider namentlich nicht aufführbaren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Bundesarchivs in Koblenz, des Landesarchivs Berlin, des Bayerischen Hauptstaatsarchivs in München und des Archivs des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge in Berlin. Nicht unerwähnt bleiben dürfen auch Josef Koch und die übrigen MitarbeiterInnen der Internationalen Gesellschaft für erzieherische Hilfen (IGfH) in Frankfurt/M. für das Zurverfügungstellen ihrer Räume für unsere zahlreichen Projekttreffen und ihre dabei gewährte große Gastfreundschaft. Abschließend bedanken wir uns bei Prof. Dr. em. Christoph Sachße aus Frankfurt/M., der das Forschungsprojekt mit seiner enormen Expertise und seinem kritischen Sachverstand begleitet hat. Ihnen allen sei herzlich gedankt.

2. Theorie und Methoden

2.1 Sozialpädagogische Probleme in sozialkonstruktivistischer Perspektive

Soziale Probleme sind aus der hier gewählten sozialkonstruktivistischen Perspektive (Berger/Luckmann 1992) nicht „an sich" vorhanden, also „objektiv naturhaft" gegeben, sondern gesellschaftlich konstruiert im Sinne von Deutungsmustern, die im Zuge diskursiver Auseinandersetzungen gesellschaftlich anerkannt worden sind.[1] Der Begriff „konstruiert" heißt im Sinne von Berger und Luckmann (ebd.) nicht willkürlich. Wenn die Autoren feststellen, dass soziale Strukturen, Institutionen und Wissensbestände durch menschliches Handeln sozial konstruiert werden, dann konstatieren sie zugleich, dass diese Konstruktionen nicht gänzlich beliebig[2] und auch nicht, dass sie stets neu herzustellen seien.[3] Vielmehr können sich soziale Konstruktionen verdichten, sedimentieren und „materialisieren" und „objektivieren", also zur Wirklichkeit werden, die für weiteres Handeln als (dann) gegebene Realität zu berücksichtigen ist. Soziale Konstruktionen können also – in der Terminologie von Durkheim – zu „sozialen Tatsachen" werden, die für das weitere Handeln aber auch Denken unhintergehbar sind. *„(S)oziale Probleme",* so Groenemeyer (2012, S. 71), sind

> *„immer sozial konstruiert, aber empirische Analysen können die Bedingungen klären, unter denen sich bestimmte Konstruktionen als Normalverständnis durchgesetzt haben. Dies ist quasi definitionsgemäß angelegt, denn die jeweils spezifischen Deutungen sozialer Probleme müssen eine gesellschaftliche Anerkennung erreichen, damit sie überhaupt soziale Probleme sind. Sie sind aber gleichzeitig wirklich, weil ihre Klassifizie-*

1 So auch Herbert Blumer (2013b, S. 141): *„soziale Probleme* [sind] *hauptsächlich Resultate eines Prozesses kollektiver Definitionen* […]; *sie existieren nicht unabhängig davon als eine Konstellation objektiver sozialer Bedingungen spezifischer Art."* Weiter: „[E]*in soziales Problem* [existiert] *primär, insofern es innerhalb einer Gesellschaft definiert und ausgedrückt wird, und nicht als objektiver Zustand mit einer bestimmten Eigenart. Die gesellschaftliche Definition und nicht der objektive Charakter einer gegebenen sozialen Bedingung bestimmt, ob diese Bedingung als ein soziales Problem existiert oder nicht*" (ebd., S. 144). Dieses Verständnis sozialer Probleme ergibt sich folgerichtig aus den von Blumer (2013a, S. 64 ff.) zuvor niedergelegten drei Prämissen des symbolischen Interaktionismus.

2 Ebenso Best (2013, S. 11): *„Sociologists do not view social construction as a completely arbitrary process; it is constrained by the physical world within which people find themselves.* […] *In general, the meanings people construct need make sense of the word they inhabit."*

3 Letzteres markiert ihre Differenz gegenüber Blumer; mehr dazu im Haupttext.

rung und Typisierung Konsequenzen hat. Es handelt sich hierbei um kulturelle ‚Objektivierungen', die aber nicht nur darin bestehen, dass sie intersubjektiv und kulturell geteilt und als selbstverständlich angesehen werden, sondern auch darin, dass sie dann dem Interpretieren, Handeln und Wollen Grenzen und Widerstand entgegen setzen".

„Sozial" werden generell Sachverhalte erst, und das gilt auch für Probleme, wenn sie öffentlich thematisiert werden; das „Soziale" in soziale Probleme verweist also lediglich auf das „Öffentliche", das „Gesellschaftliche", aber noch nicht auf einen Ort der Problembearbeitung wie etwa Sozialpolitik oder enger Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Um eine Sache öffentlich zu machen, sie zu einem Problem erklären zu können, sind entsprechende Aktivitäten, ist „Problemarbeit" erforderlich. „*Social problems work is the human activity needed to construct social problems and to do something about social problems*" (Loseke 2003, S. 20). Noch grundsätzlicher, zugleich den Charakter dessen, was Problem heißt, umfassend, formulierten Spector und Kitsuse (Spector/Kitsuse 1977, S. 73): „The notion that social problems are a kind of *condition* must be abandoned in favor of a conception of them as a kind of *activity*. We call this *claims-making activity*". Gesellschaftlich anerkannte Probleme sind mithin Ergebnis von „social problem work"[4] oder „claims-making activities", bei dem (kollektive) Handlungen von benennbaren AkteurInnen einerseits dazu führen, dass ein sozialer Sachverhalt als soziales Problem kategorisiert wird und anderseits kollektive Handlungen zur Behebung oder Lösung des sozialen Problems unternommen werden. Als Voraussetzungen dafür hat Schetsche herausgearbeitet, dass: a) ein Sachverhalt als „schlecht" bewertet wird, was b) erfordert, dass eine als verbindlich geltende Norm existiert, und c) eine als nicht hinnehmbar groß charakterisierte Differenz zwischen dieser Norm und dem Sachverhalt besteht, wobei davon ausgegangen werden muss, dass d) der Sachverhalt durch soziales Handeln verändert (verbessert) werden kann und e) auch soll, was regelmäßig nur erfolgt, wenn f) eine größere Zahl von Personen davon betroffen ist (Schetsche 2000; 2008).

Diese generellen Aussagen über soziale Probleme und die Voraussetzungen (erfolgreicher) Problemkonstruktion gelten auch für die Konstruktion sozialpädagogischer Probleme, die wir als Teilmenge sozialer Probleme begreifen. Sozialpädagogische Problemkonstruktionen beschreiben soziale Probleme als durch

4 Die Bezeichnungen „social problem work" und „doing social problems", von der im Haupttext weiter unten noch die Rede sein wird, werden in der Fachliteratur jeweils und in Beziehung zueinander unterschiedlich gefasst und dabei teilweise auch synonym verwendet. In Anlehnung an Groenemeyer (2012, S. 77 f.) verwenden wir hier die Bezeichnung „doing social problems" nur für die „Problemarbeit", die innerhalb von Institutionen und Organisationen der Problembearbeitung vollzogen wird, während wir mit „social problem work" auf die Problemarbeit im öffentlichen Raum verweisen.

sozialpädagogische Maßnahmen zu bearbeitende Sachverhalte; sie müssen sich nicht nur gegen eine Nicht-Problematisierung behaupten und legitimieren, sondern ebenfalls gegen alternative Problemkonstruktionen mit alternativen Problemlösungen (etwa medizinische, juristische, psychologische, theologische usw.). Dabei ist die Konstruktion sozialpädagogischer Probleme als Teil des „social problem work" zu begreifen und regelmäßig eng in die jeweilige historisch-spezifische Logik des Gesamtdiskurses zu sozialen Problemen eingewoben. Aus einer solchen Perspektive kann nicht davon gesprochen werden, dass Soziale Arbeit bzw. Sozialpädagogik als Ganzes oder einzelne ihrer Handlungen und Maßnahmen eine (pädagogische) Reaktion auf objektiv gegebene soziale Probleme sind – was aber die herkömmliche Annahme, Behauptung bzw. Unterstellung der AkteurInnen Sozialer Arbeit ist.

Schon früh hat Peters (1968, S. 10 ff.) als ein typisches Argumentationsmuster der Literatur der Sozialen Arbeit, er sprach seinerzeit von Fürsorgeliteratur, ein challenge-response-Schema identifiziert. Fürsorgerisches [sozialarbeiterisches/sozialpädagogisches; d. Vf.] Handeln werde hier als Antwort/Reaktion auf (gesellschaftliche) Herausforderungen präsentiert (ebd.), wobei die Herausforderungen als objektiv gegeben unterstellt würden. Die vorliegende Literatur beschreibe die aus dem gesellschaftlichen Wandel resultierenden Nöte so, dass diese auf den Zustand oder das Verhalten der jeweiligen Personengruppe bezogen untersucht werden müssten, um die richtige fürsorgerische Antwort geben zu können. Die *„als reaktiv aufgefassten fürsorgerischen Handlungen"* dienten dem *„Zweck", „Zustände und Verhaltensformen von Personen, die von einer gewünschten Normalität abweichen, an eine gewünschte Normalität anzugleichen"* (Peters 1968, S. 12). Dabei handle die Fürsorge, so die Unterstellung der herangezogenen Literatur, auch im Interesse der HandlungsadressatInnen. Problematisch seien solche Erklärungsversuche aber, so schlussfolgert Peters, weil sie nur den Zuständen, Verhaltensformen und Interessen der AdressatInnen fürsorgerische Handlungsrelevanz zukommen ließen. Zugleich klammerten sie von vornherein die mögliche Handlungsrelevanz eines Interesses der Organisationen und Personen an ihren fürsorgerischen Aktivitäten aus, das unabhängig vom Interesse und Zustand der AdressatInnen bestünde (ebd., S. 13)[5]. Eine His-

5 Den Grund für die Dominanz dieses Argumentationsmusters sah Peters – seinerzeit – darin, dass die Reflexion fürsorgerischer Probleme organisationell weitgehend an Einrichtungen gebunden sei, die selbst an der Fürsorgetätigkeit beteiligt seien. Der Funktionswert der von den AdressatInnen ausgehenden Erklärungsversuche scheine darin zu liegen, die Handlungsvoraussetzungen für die Organisationen zu stabilisieren (1968, S. 13 f.). Das klingt plausibel. Bemerkenswert ist, dass auch heute noch dasselbe Muster in der Literatur über Soziale Arbeit weit verbreitet ist und vielfach wie selbstverständlich angewandt wird, obwohl sich nach der Akademisierung und Verwissenschaftlichung der Sozialen Arbeit seit Ende der 1960er Jahre mit den entsprechender Hochschulen ein relevanter Diskursort für Fragen der Sozialen Arbeit etabliert hat.

tographie Sozialer Arbeit hat dementsprechend nicht (nur) die jeweils namhaft gemachten zeitspezifischen Herausforderungen, Probleme und Lösungen zu „registrieren", sondern diese als Resultat von (erfolgreichen) Problemkonstruktionen von benennbaren AkteurInnen zu rekonstruieren.

2.2 Theoriemodelle

Eingedenk der vorstehenden Befunde und Überlegungen war es ein zentrales Anliegen des hier dokumentierten Projektes zu untersuchen, wie und unter welchen Umständen es welchen AkteurInnen gelungen ist (oder auch nicht gelungen ist), sozialpädagogischen Problemkonstruktionen gesellschaftliche Anerkennung zu verschaffen und die Problemkonstruktionen einschließlich der dazu gehörigen Lösungsansätze zu institutionalisieren, z. B. durch rechtliche Regelungen oder durch spezifische Einrichtungen und Maßnahmen. Zur Untersuchung dieser Fragestellung war es hilfreich, sich an den existierenden Arbeiten zur Analyse der Karriere sozialer Probleme zu orientieren. In Rahmen der Untersuchung der Prozesse der Konstruktion sozialer Probleme sind eine Vielzahl von Karrieremodellen entwickelt worden (Groenemeyer 2012, S. 78 ff.; Peters 2002, S. 23 ff.). Die existierenden drei- bis zwölfstufigen Modelle machen jedoch die Schwierigkeit deutlich, die komplexen Prozesse der Problematisierung von sozialen Tatbeständen sowie der Durchsetzung und Etablierung von institutionalisierten Lösungsmöglichkeiten als eindeutige Sequenz typischer Handlungsformen zu beschreiben. Trotz ihrer Vielfalt unterliegt den Karrieremodellen dabei meist implizit ein Input-Output-Modell, in dem gesellschaftliche AkteurInnen Themen setzen und problematisieren, diese an das politische System adressieren, das ggf. Maßnahmen etabliert (Groenemeyer 2012; Peters 2002). Empirisch scheint es allerdings nicht nur schwierig zu sein, zu klar abgrenzbaren Handlungsphasen zu kommen, vielmehr zeigen auch alle Versuche, einzelne Modelle an mehreren empirischen Beispielen zu verifizieren, dass die in diesen Modellen gewöhnlich unterstellte lineare und invariable Abfolge von Phasen empirisch nicht gegeben ist (Peters 2002, S. 45 f.). Vielfach vermischen sich die vorgeschlagenen Phasen, manche werden übersprungen bzw. „ausgelassen". Trotz dieser offensichtlichen Schwierigkeiten besteht der Nutzen der vorhandenen Karrieremodelle darin, dass sie Anregung für heuristische Kategorien geben, die eine deskriptive Identifizierung zentraler Elemente im Rahmen der Untersuchung eines historisch-konkreten Konstruktionsprozesses erlauben.

Neben neuen sozialpädagogischen Problemen interessierte uns nicht weniger die Reproduktion alter, im Sinne bereits anerkannter sozialpädagogischer Teilprobleme. Denn mit der Anerkennung von sozialen Problemen und der Implementierung von Problemlösungen sind Probleme nicht „erledigt", son-

dern vielmehr auf Dauer gestellt. *„Das Fortwirken einer Institution"*, so Berger und Luckmann (1992, S. 74), *„gründet sich auf ihre gesellschaftliche Anerkennung als ‚permanente' Lösung eines ‚permanenten' Problems."* Das gilt auch für das Sozialpädagogische Problem; es wird durch die Aktualisierung und Reformulierung schon anerkannter und die Konstruktion neuer sozialpädagogischer Teilprobleme perpetuiert. Zudem erfordert und ermöglicht die Untersuchung anerkannter Probleme die Analyse von sekundären Problemen. Unter sekundären Problemen verstehen wir Problemkonstruktionen, die ihren Ausgangspunkt bei implementierten (sozialpädagogischen) Problemlösungen haben. Hierbei geht es insbesondere um unvorhergesehene oder unintendierte Nebenfolgen der Institutionalisierung von Hilfen sowie deren möglicherweise ausbleibenden oder zu geringen Wirkungen.[6] Zur Ermittlung der Aktualisierung anerkannter und der Konstruktion sekundärer Probleme bieten Karrieremodelle keine Anhaltspunkte, sie enden nach Anerkennung eines Problems.

Neben der klassischen Forschung sozialkonstruktivistischer Problemtheorie(en) nach Karrieremodellen, etablierte sich in der US-amerikanischen Soziologie eine neue Forschungsrichtung, die des doing social problems. Was die seit den 1990er Jahren vorliegende Fülle von Doing-Social-Problems-Studien bei allen sonstigen Unterschieden von den klassischen Untersuchungen unterscheidet ist einerseits, dass sie zeitlich nach der Anerkennung der Probleme einsetzen und andererseits, dass sie mikrosoziologisch auf die Interaktionen zwischen den problembearbeitenden Fachkräften und den AdressatInnen der jeweiligen Problemlösung fokussieren. Es wird also gewissermaßen auf der personalen Ebene die Problembearbeitung „in Aktion" beobachtet; etwa die zwischen SozialarbeiterInnen und KlientInnen (Schmidt 2007, S. 30 f.; Groenemeyer 2012, S. 96 ff.). Gleichgerichtete Forschungsanstrengungen gibt es inzwischen auch in Deutschland (Groenemeyer 2010). Ist es auch nicht unser Anliegen, sozialpädagogische Problemarbeit auf der individuellen Ebene zu untersuchen, so bot uns das doing social problems, weil es wie unsere Untersuchung ebenfalls zeitlich nach einer gesellschaftlichen Problemanerkennung ansetzt, wertvolle Anregungen.

Für unseren Untersuchungsgegenstand und unser Forschungsdesign besonders orientierend waren Joel Bests Konzeption eines „kontextuellen Konstruktivismus" sowie sein Zyklusmodell sozialer Probleme, das auch Überlegungen des eben vorgestellten Doing Social Problems aufnahm. Best formulierte das Konzept des „kontextuellen Konstruktivismus" als Alternativversion im Rahmen einer Theorie- und Richtungskontroverse der US-amerikanischen konstruk-

6 Spector/Kitsuse (1977, S. 142) sprechen, wenn sie solche Sachverhalte thematisieren, von „‚second Generation' social problem in which the solutions to previous problems (the responses to previous demands) become the basis for renewed claims and demands."

tivistischen Problemsoziologie (Best 1989, S. 244 ff.; Kitsuse/Schneider 1989, S. XI f.; Schmidt 2000; Schetsche 2000, S. 18 ff.; Albrecht 2001; Holstein/Miller 2003a, S. 4 ff.).[7] Joel Best zufolge lässt sich aber, die aus dem strikten Konstruktivismus folgende Beschränkung der Gegenstandsbereiche für sozialwissenschaftliche Forschung überwinden, ohne dass dafür die Inkonsistenz eines „ontologicial gerrymandering" in Kauf genommen werden muss. Hätten auch die Definitionsprozesse im Zentrum sozialkonstruktivistischer (Problem-)Forschung zu stehen, so seien Rekurse auf Kontextwissen – etwa über den Gegenstand, der problematisiert werde, oder die AkteurInnen, die problematisierten – zulässig, und je nach Gegenstand sogar geboten.[8] Gesichertes Wissen über soziale Bedingungen sei durchaus verfügbar, auch wenn man sich darüber im Klaren sein

7 Auf der einen Seite des Streits standen die Gründungspersönlichkeiten dieses Forschungsansatzes Malcom Spector und John I. Kitsues sowie andere „radikale Relativisten", auf der anderen Seite Steve Wollgar und Dorothy Pawluch. Letztere kritisierten, die Theoretisierungen und Forschungsarbeiten von Spector, Kitsues und anderen enthielten mehr oder weniger direkt und offen „objektivistische" Annahmen; sie praktizierten damit lediglich einen „selektiven Relativismus". Dabei werde – korrekt – von der sozialen Konstruktion von Problemen durch AkteurInnen ausgegangen, gleichzeitig aber – unkorrekt – gesichertes Wissen über den Untersuchungsgegenstand selbst, die AkteurInnen oder sonstige Kontextbedingungen der Problemkonstruktion unterstellt. Diese Inkonsistenz oder „ontologische Zweigleisigkeit" bezeichneten sie als „ontologicial gerrymandering." Die beiden Kritiker zogen aus ihrem Befund den Schluss, dass es gelte, die (eigenen) Inkonsistenzen bewusst wahrzunehmen, diese offen zu thematisieren (Schmidt 2000, S. 156 f. u. passim) und auch über den Konstruktivismus hinauszugehen („reflexiver Konstruktivismus"). Ein Teil der Kritisierten (Ibarra und Kitsuse) entwickelten daraufhin ihre Konzeption zum „strikten Konstruktivismus" weiter, der „objektivistische Entgleisungen" verzichtbar machen sollte, indem er programmatisch den Forschungsgegenstand auf Definitionsleistungen beschränkte (Schmidt 2000, S. 159; Best 2006, S. 25 f.). Die Gegenstände (Probleme) von Definitionen (Konstruktionen) wurden damit ebenso wie Kontextbedingungen und AkteurInnen ausgeschlossen; sie galten als nicht akzeptable Forschungsobjekte. Mit der strikten Variante des Konstruktionismus [sic], pointiert Albrecht (2001, S. 116, 142), verlöre die Problemtheorie ihren Gegenstand.

8 In Bests Worten: „*In practice, it may be impossible for an analyst to avoid making (sometimes implicit) statements about social conditions* (Best 1989, S. 248). *Contextual constructionists incorporate knowledge about social conditions in several ways*" (ebd., S. 247). Gleichzeitig – und u. E. nicht konsistent – warnt Best (ebd., S. 251): „*In addressing the various questions raised by constructionists, it is important to remain focused on claim-making, to avoid being distracted by the social conditions about which claims are being made. This does not necessarily mean that conditions cannot figure into the analysis* […] *Certainly, conditions should never become the focal point*". Albrecht (2001, S. 120) stellt demgegenüber fest, dass es „*unverständlich*" sei, „*wieso ‚objektive' Daten zwar herangezogen werden dürfen, um die Ausgangsbedingungen des Kontextes und das Umfeld von sozialen Akteuren zu beschreiben, nicht aber dafür, die sozialen Bedingungen (den problematischen Sachverhalt) selbst zu bestimmen.*" Ähnlich: Schetsche (2000, S. 24). Dieser Kritik an Best ist beizupflichten. Groenemeyer (2012, S. 72) plädiert explizit für die Einbeziehung institutioneller und kultureller Kontexte in die Rekonstruktion sozialer Problemkonstruktionen.

müsse, dass es konstruiert sei. So basierten etwa Kriminalitätsstatistiken auf Definitionsleistungen, doch sie taugten gleichwohl zur Beurteilung von Definitionsleistungen von beteiligten AkteurInnen (Best 2006; Schmidt 2000, S. 165; 2007, S. 30 f. u. passim; Holstein/Miller 2003b, S. 85, 88).[9] Mehr als nur plausibel ist Bests Konzept, wenn es nicht nur um gesellschaftliche Definitionsprozesse, sondern auch um die Konstruktion einzelner Problemfälle im Alltag – etwa von SozialarbeiterInnen – geht, also beim Doing Social Problems durch social-problem-worker. Von dem konkreten Handlungskontext, dem spezifischen Setting der Interaktion zwischen SozialpädagogIn und AdressatIn, das ja als Ergebnis gelungener Problemkonstruktion als Problemlösung institutionalisiert worden ist, abzusehen und stattdessen lediglich aus der persönlichen Interaktion die dort konstruierten Probleme verstehen zu wollen, erscheint wenig produktiv (Holstein/Miller 2003b, S. 87 u. passim). Dasselbe gilt auch für unseren Untersuchungsgegenstand, auch wenn wir die Prozesse der Problemkonstruktion nicht auf der Mikro-, sondern auf gesamtgesellschaftlicher Ebene rekonstruieren. Eingedenk dessen greifen wir im Verlauf unserer Darstellung auch auf – seinerzeit als gesichert geltendes und den AkteurInnen grundsätzlich zugängliches[10] – Wissen zurück und berücksichtigen institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen ebenso wie die Motiv- und Interessenslagen der von uns untersuchten AkteurInnen; wohlwissend, dass dieses Wissen und nicht weniger die Interessenslagen ihrerseits ebenfalls Resultat einer gesellschaftlich geschaffenen Wirklichkeit sind (Groenemeyer 2007, S. 8 f.).

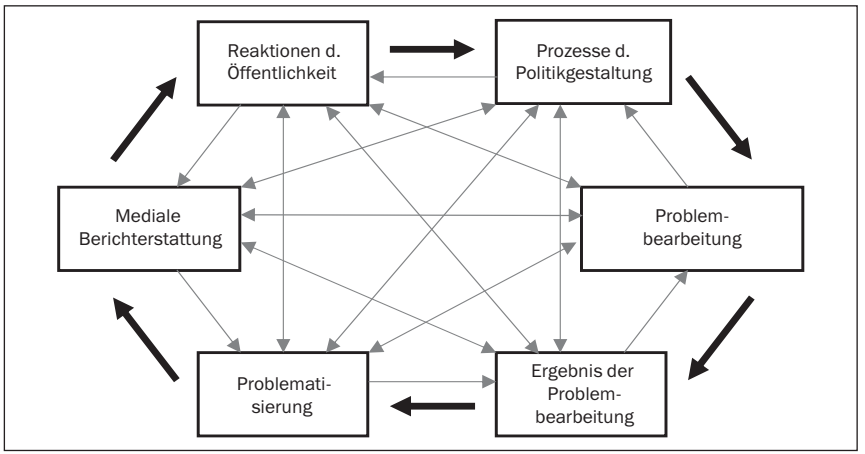
Die weiter oben schon angeführten Vorbehalte gegenüber Karrieremodellen gelten im Grunde auch für die inzwischen vorgelegten Prozessmodelle, ein-

9 Kitsuse/Schneider (1989, S. XII f.) wiesen das umgehend zurück: „*In contrast, to study social problems from what Best calls a strict constructionist view begins by rejecting such judgment and evaluation as logically inconsistent with a constructionist theory of social problems. The strict constructionist is not interested in assessing or judging the truth, accuracy, credibility, or reasonableness of what members say or do.* […] *From what Best calls a strict constructionist perspective, the sociologist does not compete with members as an arbiter of true and accurate knowledge.*" Später erweiterte Kitsuse (gemeinsam mit Ibarra) die Kritik um zwei Aspekte: den Hinweis auf die Gefahr, dass der „Kontext" als Umwelt-Determinante behandelt werde und b) den methodologischen Einwand, dass die Untersuchung sozialer Probleme immer die interaktive und interpretative Praxis zum Gegenstand haben müsse (Ibarra/Kitsuse (2003, S. 47). Einwände, die vor dem Hintergrund der Entstehungsgeschichte des von Spector und Kitsuse konzipierten Konstruktivismus als Kritik am seinerzeit vorherrschenden deterministischen Strukturfunktionalismus, verständlich erscheinen – und gleichwohl kontingent sind.

10 Wenn Blumer (2013b, S. 153) formuliert: „*Im Umgang mit sozialen Problemen ist Wissen über die objektive Beschaffenheit sozialer Probleme nur von Bedeutung, soweit dieses Wissen in den Prozess der kollektiven Definitionen eingeht, der das Schicksal sozialer Probleme bestimmt*", dann heißt das umgekehrt, dass dieses Wissen für die Rekonstruktion der Problemkonstruktion und die mit ihr eingehenden Konflikten (ebd., S. 145) heranzuziehen ist.

schließlich des Zyklusmodells von Joel Best (2008). Doch mit den Prozessmodellen rücken die Wechselwirkungen zwischen einzelnen Phasen bzw. Elementen der Problemarbeit stärker in den Blick und speziell mit Zyklusmodellen wird eine zentrale Einschränkung, die mit den Karrieremodellen einhergeht, überwunden. Bei letzteren muss Forschung mit gewisser Notwendigkeit stets am Beginn (1. Phase), bei der ersten Thematisierung (claims-making) ansetzen. Bei Zyklusmodellen wie dem von Best (siehe Abb. 1) kann die Forschung an jedem Punkt, in jeder Phase der Problemkonjunktur einsetzen, also auch nach einer gesellschaftlichen Anerkennung eines Sachverhaltes als soziales Problem, ohne dass man damit wie beim Doing Social Problems auf die mikrosoziologische Ebene verwiesen wird. Bests Modell benennt sechs zentrale Elemente im Rahmen der Problemkonstruktion und Bearbeitung und stellt dabei vielfältige Wechselwirkungen zwischen ihnen in Rechnung. Im Einzelnen: die Aufstellung von Forderungen, Behauptungen und Ansprüchen (claims-making) oder die mediale Berichterstattung (media coverage), die Reaktionen einer weiteren Öffentlichkeit (public reactions) in der „input-phase" oder die konkreten Prozesse der Politikgestaltung (policy-making) sowie die Implementation und fallspezifische Anwendung von Konzepten in der Praxis (social problems work bzw. doing social problems) und den (zumeist ambivalenten) Folgen (policy outcome) in der „output phase". Auch diesbezüglich gilt: All diese Elemente können in der konkreten Analyse als Kategorien genutzt werden; problematisch wäre es nur, vorschnell die Relevanz all dieser Elemente zu postulieren und eine bestimmte Form der Wechselwirkung zwischen ihnen vorauszusetzen. Welche Phasen jeweils bestimmte Problematisierungen durchlaufen oder auch nicht, ist keine Frage der Theorie, sondern der Empirie.

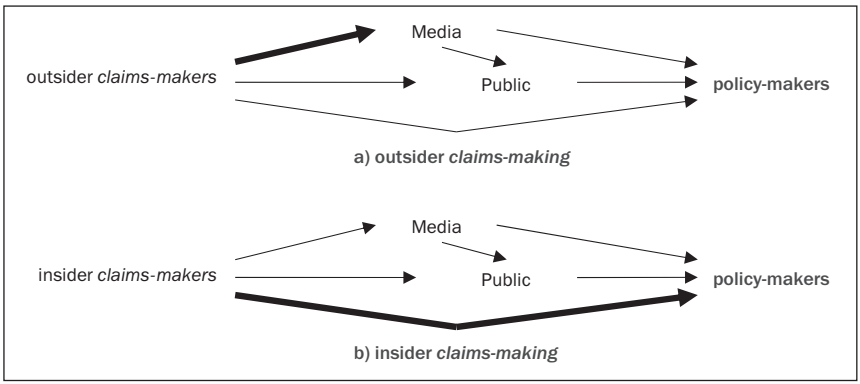
Abb. 1: Zyklusmodell sozialer Probleme (nach Best 2008, S. 329, in deutscher Übersetzung)



Zwei Hinweise zur vorstehenden Abbildung sind noch erforderlich. Zum einen verweist Best im rechten Kasten der Abbildung auf „Problemarbeit", die nach der Anerkennung eines Problems innerhalb von Institutionen und Organisationen der Problembearbeitung vollzogen wird, und belegt diese mit dem Ausdruck social problems work; im Unterschied zu dieser Verwendungsweise wird sowohl in der US-amerikanischen Fachdiskussion als auch in der deutschen Fachliteratur (Groenemeyer 2012, S. 77 f.) dafür der Ausdruck Doing Social Problems benutzt. Im selben Zug wird der Begriff social problems work für alle Aktivitäten verwendet, die zur „Anerkennung" eines Sachverhalts als Problem führen (sollen) (claims-making usw. usf.). Wir folgen diesbezüglich der inzwischen üblichen Begriffsverwendung und nicht Best. Zum zweiten, das Schaubild ist dadurch vereinfacht, dass dort nur die jeweiligen Prozesse – claims-making, media coverage usw. – benannt werden, nicht aber die AkteurInnen. Im Original hat Best unter jeden der Prozesse eine schematische Konstellation von drei entsprechenden AkteurInnen – claims-maker, media workers usw. – platziert, deren Interaktion mit Wechselpfeilen zwischen allen AkteurInnen verbildlicht wird.

Bests Zyklusmodell eröffnet zudem eine hochrelevante Differenzierungsmöglichkeit: die zwischen outsider und insider claims-making (Best 2008, S. 64 ff.), auch wenn er als „Normalfall" outsider claims-making anzunehmen scheint. Während beim ersten der Haupteinflusskanal die (Massen-)Medien sind, über die auf die Öffentlichkeit und die politischen Entscheider eingewirkt wird, erfolgt die Einflussnahme beim zweiten überwiegend direkt auf die Entscheidungsträger, was die nachstehend wiedergegebene Abbildung visualisiert.

Abb. 2: Claims-making by Outsider and Insider (nach Best 2008, S. 65)



Zwischenresümierend ist hier festzuhalten, dass wir auf Basis der wissenschaftstheoretischen Grundlegung von Berger und Luckmann in sozialkonstruktivisti-

scher Perspektive die Analyse der Produktion und Reproduktion sozialpädagogischer Probleme im Zeitraum von 1945 bis 1961 anstreben. Dabei stützen wir uns auf Schetsches Karrieremodell sozialer Probleme und mehr noch auf Bests Konzeption eines „kontextuellen Konstruktivismus" sowie sein Zyklusmodell und eine Reihe seiner begrifflichen Differenzierungen. Wie im Vorstehenden schon angeklungen, erfordert dies für unseren Untersuchungsgegenstand und unser Erkenntnisinteresse Adaptationen der vorliegenden Theorie, was es im Folgenden näher auszuführen gilt.

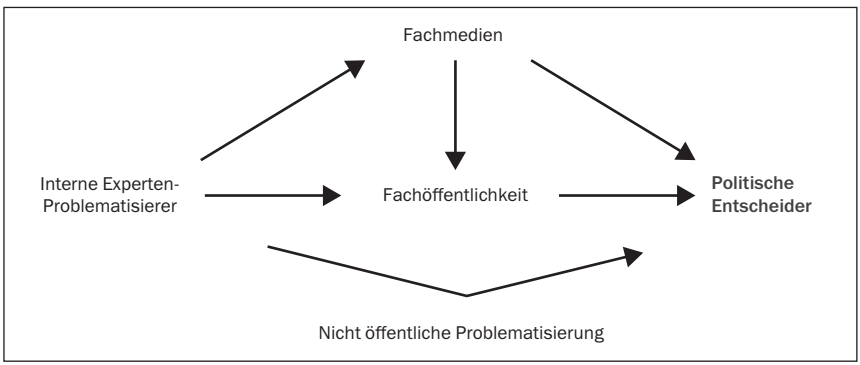
2.3 Theorieadaption, Analysedimensionen und Arenen für die Rekonstruktion Sozialpädagogischer Probleme

Für unseren Untersuchungsgegenstand, die Jugendhilfe in den Jahren 1945 bis 1961 in Westdeutschland, war es nicht ohne weiteres möglich, eine Variante der Problemtheorie auszuwählen und dann mit dieser einen Perspektive das empirische Material „abzuarbeiten". Unser Erkenntnisinteresse erforderte Adaptionen. Denn die klassischen empirischen Studien der sozialkonstruktivistischen Problemtheorie(en) verfolgen Problemkarrieren vom Beginn einer Problematisierung bis zu ihrer gesellschaftlichen Anerkennung – bzw. bis zum Scheitern entsprechender Bemühungen –, während das uns interessierende Problem – das Sozialpädagogische (im Singular) – am Beginn unseres Untersuchungszeitraums schon anerkannt war. Nach klassischer Manier ließen sich hier nur neue sozialpädagogische Problemkonstruktionen und ihre Karrieren (jetzt im Plural, also als sozialpädagogische (Teil-)Probleme) rekonstruieren. Aber auch dann besteht ein entscheidender Unterschied zu den Untersuchungsfeldern der klassischen Studien: Es existieren schon Problemlösungsinstitutionen. Um dies zu erfassen bildet Bests Zyklusmodell (s. o.) eine geeignetere Heuristik als Karrieremodelle. Das gilt zumindest für die Untersuchung von anerkannten Problemen, die mit ihren Lösungen über längere Zeiträume Bestand haben. Zugleich erscheint dabei die Rede von Problemkarriere, die das Bild einer linearen (Aufwärts-)Entwicklung transportiert, weniger passend als die Bezeichnung Problemkonjunkturen, mit der die Möglichkeit von Auf- und Abwärtsbewegungen assoziiert ist.

Gleichwohl waren nicht alle in Bests Zyklusmodell angeführte Prozesse für unser Forschungsvorhaben (gleichermaßen) relevant; unser Schwerpunkt lag beim social problems work mit dem Kernprozess claims-making und – je nach verfolgter Problemlösung auch – policy-making. Sind die claims-maker bei den herkömmlichen Karrieremodellen sozialer Probleme notwendigerweise „Externe", insofern es (noch) keine „Internen", verstanden als mit der Problembearbeitung befasste Personen oder Organisationen, geben kann, so eröffnet das Zyklusmodell die schon angeführte Differenzierung zwischen outsider und insider

claims-making (Best 2008, S. 64 ff.). Während beim ersten der Haupteinflusskanal die (Massen-)Medien sind, über die auf die Öffentlichkeit und die politischen Entscheider eingewirkt wird, erfolgt die Einflussnahme beim zweiten überwiegend direkt auf die Entscheidungsträger. Bei unserem Untersuchungsgegenstand haben wir es regelmäßig mit insider claims-making zu tun, wobei diese insider zugleich – das sind weitere Differenzierungen (Best 2008, S. 97 ff., S. 118 ff.) – experts claims-makers und ein Teil dieser zugleich officials expert claims-makers, also bei der öffentlichen Hand beschäftigte Fachleute, sind. Deshalb spielten auch bei der Produktion sozialpädagogischer Probleme im Untersuchungszeitraum die allgemeine Öffentlichkeit und die Massenmedien keine besondere Rolle; dafür umso mehr die Fachöffentlichkeit und Fachpublikationen. Für die Analyse von neuen sozialpädagogischen Problemkonstruktionen folgt daraus, dass den AkteurInnen anerkannter Problemlösungsinstitutionen eine besondere Aufmerksamkeit gewidmet werden muss; sie bilden die spezifische Fachöffentlichkeit, die mit ihrer Expertise, ihren hauptamtlichen Mitteln und Möglichkeiten sowie ihren problemspezifischen Interessen besonders wirkungsmächtig agieren können. Und dieses Agieren erfolgt keineswegs nur im Lichte der Öffentlichkeit. Die nachstehende Abbildung versucht dies zu veranschaulichen.

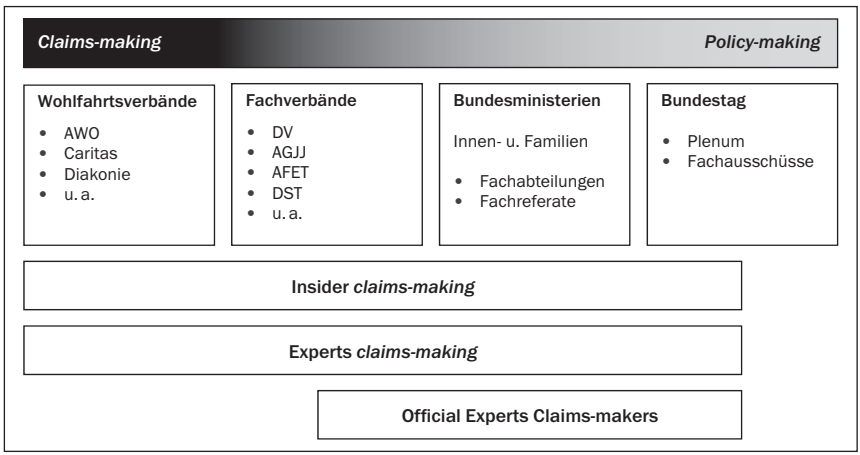
Abb. 3: Interne Problematisierungen (eigene Darstellung)



Die Unterscheidung zwischen claims-makers/claims-making und policy-makers/policy-making, wie sie auch in den beiden ersten Abbildungen, die auf Best zurückgehen, veranschaulicht wird, ist natürlich analytisch unverzichtbar. Gleichwohl ist schon an dieser Stelle darauf hinzuweisen, dass zwischen beiden keine chinesische Mauer besteht. Besonders in Deutschland sind spätestens während des Kaiserreichs im Laufe der Zeit im Bereich der Wohlfahrtspflege einschließlich der Jugendhilfe wohlfahrtspolitische Netzwerke entstanden, die sich zu neokorporatistischen Verflechtungen auch zwischen öffentlichen (kom-

munalen und staatlichen) und freigemeinnützigen Trägern und Organisationen verdichtet haben. Die Verflechtungen, die für die kommunale Ebene mit dem Weimarer Fürsorgerecht (Subsidiaritätsprinzip) einschließlich des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes kodifiziert wurden, bestanden auch in unserem Untersuchungszeitraum fort bzw. sie wurden auf der Länder- und die Bundesebene wieder geschaffen (vgl. Kap. 3). Im Ergebnis heißt das für die hier in Rede stehenden Sachverhalte, dass die Übergänge zwischen claims-making und policy-making durchaus fließend waren. Plakativ formuliert: Jugendhilfepolitik wurde nicht nur – und vor allem nicht zuvörderst – im Bundestag, sondern auch und besonders in den fachlich einschlägigen Bundesministerien und Fachverbänden gemacht. Das gilt besonders für Fachverbände wie dem Deutschen Verein, die AGJJ und den AFET, in denen Repräsentanten der freien Jugendhilfe mit den ExpertInnen der Fachbehörden der Bundes-, Landes- und kommunalen Ebene zusammenarbeiteten, und dort und dabei claims und policy (vor-)formulierten (vgl. dazu Abb. 4 und Kap. 3).

Abb. 4: Kollektive Akteure des claims-making und policy-making (eigene Darstellung)

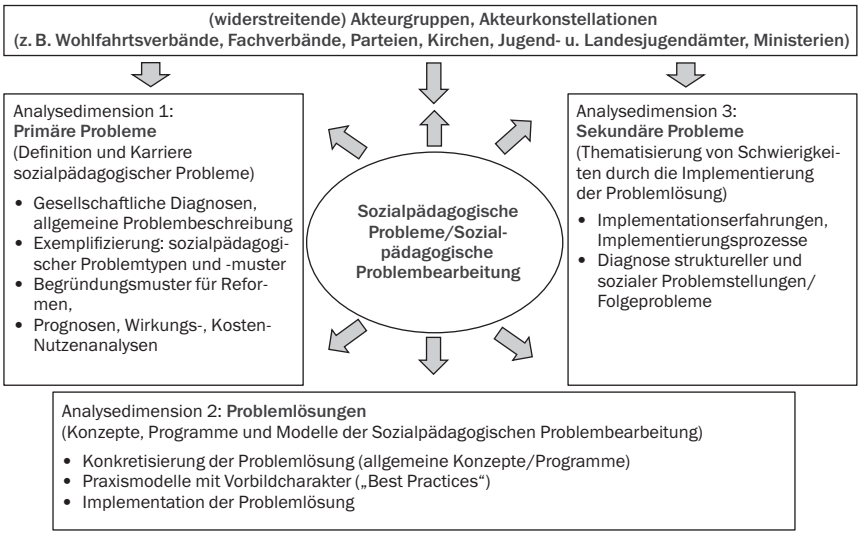


Bezogen auf die in vorstehender Abbildung angeführten vier Akteursgruppen fokussierten wir unsere Forschung auf drei Analysedimensionen in drei Arenen, um die uns interessierenden sozialpädagogischen Problemkonstruktionen und -konjunkturen zu rekonstruieren. Die Untersuchungs- bzw. Analysedimensionen waren: (1.) Primäre Probleme, (2.) Problemlösungen und (3.) sekundäre Probleme.[11] Ziel dieses Ansatzes war es, die gesellschaftlichen Konstruktionen

11 Mit der Rede von Problemlösung sind Maßnahmen gemeint, die bei einer spezifischen Problemkonstruktion als adäquate „Antwort" auf das benannte Problem angeführt wer-

von sozialpädagogischen Problemen in interessensgeleiteten Akteurskonstellationen in verschiedenen Kontexten zu beleuchten. Dabei bezogen wir die institutionellen Lösungsbemühungen ein, die oftmals wiederum sekundäre Probleme aufgeworfen haben, welche bei der Verankerung und Implementation der Konzepte und Programme entstanden: z. B. im Hinblick auf materielle und strukturelle Rahmenbedingungen (knappe Ressourcen), administrative Verwaltungsroutinen (Bürokratisierung, Blockierungen), Zuständigkeitsprobleme oder mangelnde Akzeptanz der Konzepte. Als Forschungsheuristik, um die angeführten umfänglichen Einzelfragen und -aspekte aufzuarbeiten, diente uns das nachstehend als Schaubild wiedergegebene Analyse- und Kategorienschema, das wir in Anlehnung an Schetsche (2008, S. 48 ff.) entwickelt haben.

Abb. 5: Analyse- und Kategorienschema zur Ermittlung von sozialpädagogischen Problemkonstruktionen (eigene Darstellung)



den, unabhängig davon, ob sie das Problem lösen oder überhaupt lösen können. Die Bezeichnung sekundäres Problem stellt keine Wertung dar, sondern zielt lediglich darauf ab, deutlich zu machen, dass sich ein – allgemein gesprochen – Folgeproblem spezifisch auf eine ganz bestimmte Problemlösung einer ganz bestimmten Problemkonstruktion bezieht. Deshalb ist es denkbar, dass ein und derselbe Sachverhalt in einer Problemkonstruktion als (primäres) Problem formuliert, und er zugleich in einer anderen Problemkonstruktion als sekundäres Problem angeführt wird (vgl. Euteneuer/Hammerschmidt/Uhlendorff 2014, S. 394 ff.). Die Zuordnung von Sachverhalten zu den drei Analysedimensionen kann also nur in Abhängigkeit von jeweils genau zu benennenden Problemkonstruktionen erfolgen.

Analysedimension 1: Primäre Probleme. Hier ging es um die Rekonstruktion der Definition und Karriere bzw. Konjunktur sozialpädagogischer Probleme (Problementwicklung und Problemgeschichte). Dabei galt es zunächst, nach jeweiligen AkteurInnen bzw. Akteurskonstellationen und ihren Deutungsmustern (Problemdefinition, Ursachenanalyse) zu fragen. Es ging also um die Rekonstruktion der zeitspezifischen Problembeschreibungen (Ursache des Problems/Gesellschaftsdiagnosen, Wissensbestände der Problembeschreibung, gesellschaftliche Relevanz, Problemmuster und Erkennungsschemata) und um Typisierungen (sozialpädagogische Problemtypen). Wir untersuchten auch Begründungsmuster, die ins Feld geführt wurden, um sozialpolitische Reformen und Verbesserungen Sozialer Dienste zu begründen, wie z. B. Prognosen, Wirkungs- und Kosten-Nutzenanalysen. Des Weiteren ermittelten wir Veränderungen von Problembeschreibungen während des Untersuchungszeitraums (Transformation der Problemwahrnehmung). Die erste Untersuchungsdimension richtete sich also insbesondere auf die Frage der Konstruktion und Konstituierung eines sozialpädagogischen Problems. Wer konstruiert? Welche gesellschaftlichen Diagnosen werden hier gestellt? Wie wird das Problem analysiert? Welche Problemtypen und Muster werden konstruiert?

Analysedimension 2: Problemlösungen: In dieser Untersuchungsdimension ging es um Konzepte, Programme, Regelungen und Modelle der Problembearbeitung. Dazu gehören auch so genannte Innovationsprozesse, genauer Fragen der Invention, also die Entwicklung von Konzepten und Ideen im Sinne von prototypischen ersten Anwendungen, sowie der Anpassung von Rahmenbedingungen. Sie umfasste drei Kategorien:

1. Konkretisierung der Problemlösung. Hier war in Rechnung zu stellen, dass mit der gesellschaftlichen Anerkennung eines Problems lediglich mehr oder weniger abstrakte, allgemeine Problemlösungen vorgesehen sind, die sich etwa in rechtlichen Regelungen oder mit Finanzen ausgestatten Maßnahmen und Programmen auf der Bundes- und teilweise auf der Landesebene darstellen, die aber meist auf kommunaler Ebene, die über eigene Kompetenzen und Gestaltungsmöglichkeiten verfügt, umzusetzen sind. Die konkrete Umsetzung kann daher von Kommune zu Kommune durchaus unterschiedlich ausfallen. Beeinflusst wird die jeweilige örtliche Umsetzung, wie historische Analysen zeigen, vielfach durch
2. Praxismodelle mit Vorbildcharakter („Best Practices“), die in Fachdiskussionen als besonders adäquat und innovativ angesehen wurden. Deshalb legten wir ein besonderes Augenmerk auf die Identifizierung solcher Praxismodelle. Sie bildeten unsere zweite Kategorie.
3. Die dritte umfasste die Implementation der solchermaßen konkretisierten Problemlösungen (Konzepte/Programme). Darunter fallen z. B. auch Ver-

änderungen der Rahmenbedingungen von Organisationen der Sozialen Arbeit oder Verbesserungen der Kooperation von sozialen Einrichtungen sowie deren interne Interaktionsstrukturen, ebenso die Thematisierung von Handlungsabläufen und Methoden, mit denen mit den Klienten gearbeitet wird.

Analysedimension 3: sekundäre Probleme:

> *„Soziale Probleme erzeugen fortwährend neue Probleme; sei es, dass sie sich durch neue Definitionen und Deutungen aus den alten Problemen ergeben, sei es, dass die Problemlösungsversuche tatsächlich auch zu neuen problematischen Bedingungen führen"* (Albrecht 2001, S. 142).

Das gilt auch für sozialpädagogische Probleme, weshalb wir als dritte Analysedimension auf Schwierigkeiten der Problembearbeitung fokussierten. Wir untersuchten mithin Folgeprobleme, die durch die Verankerung und Implementation der Konzepte und Programme der Problemlösung entstanden und als solche im Fachdiskurs konstatiert wurden: z. B. im Hinblick auf materielle und strukturelle Rahmenbedingungen (knappe Ressourcen), administrative Verwaltungsroutinen (Bürokratisierung, Blockierungen), aber auch kritische Anfragen zum Erfolg sozialpädagogischer Maßnahmen.

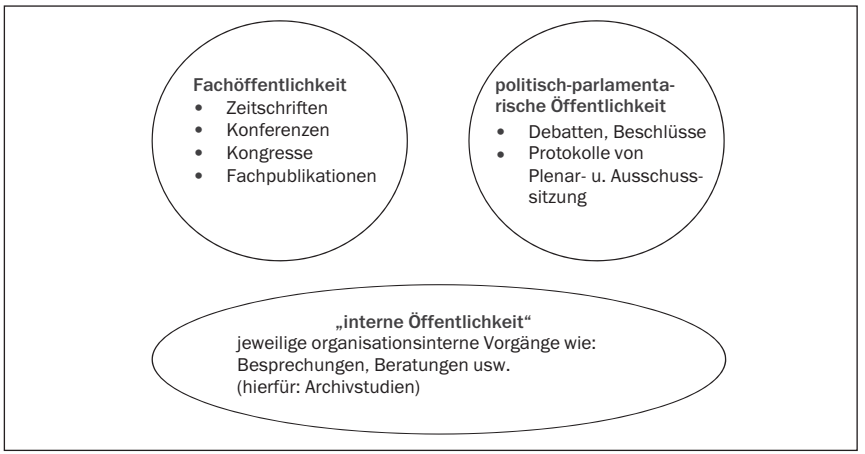
Für die intendierte Rekonstruktion der Problemkonstruktionen mit den angeführten drei Analysedimension untersuchten wir – das ist in den vorstehenden Ausführungen schon angeklungen, soll hier aber expliziert werden – drei „Arenen": (1.) Die Fachöffentlichkeit, (2.) die politisch-parlamentarische Öffentlichkeit und (3.) die „interne Öffentlichkeit"[12].[13] Als empirische Grundlage

12 Damit sind die Vorgänge innerhalb der Organisationen der untersuchten Akteurinnen gemeint. Mit unserem zeitgeschichtlichen Projekt bietet sich eine Möglichkeit, über die die aktuell angelegte Forschung nicht verfügt, wir können über Archivrecherchen auf Interna zugreifen, also den AkteurInnen „in die Karten schauen".

13 Typischerweise nehmen Fallstudien zu Problemkarrieren den öffentlichen Raum und die hier angesiedelten Massenmedien als Ausgangspunkt, was sich dann auch in den o. g. Karrieremodellen niederschlägt (Groenemeyer 2012, S. 83). Allerdings lässt sich weder deduktiv noch empirisch plausibel machen, dass Problemkonstruktionen immer in der allgemeinen Öffentlichkeit ihren Ausgangspunkt haben. Gerade bei ausgebauten Wohlfahrtsstaaten kann angenommen werden, dass die dort angesiedelten Organisationseinheiten über Möglichkeiten und Motivation für die Einleitung von Problemkonstruktionsprozessen verfügen. Das gilt erst recht, wenn der zu untersuchende Sachverhalt keine (völlig) neue Problematisierung darstellt, wenn es also wie hier um die Analyse eines schon gesellschaftlich anerkannten Problems geht. Es bietet sich u. E. als alternativer Fokus die Arena der Fachöffentlichkeit an.

für die Erfassung der Fachöffentlichkeit dienten uns neun Fachzeitschriften[14], bei denen wir eine Komplettauswertung aller im Untersuchungszeitraum erschienenen Ausgaben vornahmen, sowie ergänzend zeitgenössische Buchpublikationen, veröffentlichte Studien, Gutachten und Stellungnahmen sowie amtliche Berichte. Der Erfassung der politisch-parlamentarischen Öffentlichkeit diente die Auswertung veröffentlichter wie nicht veröffentlichter Dokumente des Bundestages (Bundestagsdrucksachen, Protokolle von Plenar- wie Ausschusssitzungen, Hearings) und ergänzend des Bundesrates. Die „interne Öffentlichkeit", also die internen Vorgänge der von uns untersuchten HauptakteurInnen – die Wohlfahrtsverbände Caritas, Innere Mission bzw. Diakonie, Arbeiterwohlfahrt, das Bundesministerium für Inneres und das Bundesministerium für Familie und Jugend, der Deutsche Städtetag, der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge (DV), die Fachverbände der Arbeitsgemeinschaft Jugendfürsorge und Jugendpflege (AGJJ) und der Allgemeine Fürsorgeerziehungstag (AFET) – erfolgte durch Archivrecherchen. Hier ging es darum, die jeweils organisationsinternen Hintergrundprozesse auszuleuchten, die den in den ersten beiden Arenen artikulierten Problemkonstruktionen vorausgingen und sie begleiteten.

Abb. 6: Arenen von Problemkonstruktion (eigene Darstellung)



14 Im Einzelnen: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins, Blätter der Wohlfahrtspflege, deutsche Jugend (anfangs: Zeitschrift für Jugendfragen und Jugendarbeit) ab 1953, Unsere Jugend ab 1949, Jugendwohl ab 1948, Evangelische Jugendhilfe, Neues Beginnen (später: TuP), Zentralblatt für Jugendrecht, DPWV-Nachrichten alle Jahrgänge bis 1961. Darüber hinaus zogen wir noch weitere Periodika heran, wie etwa den Mitglieder-Rundbrief des AFET oder die Zeitschrift des DST: „Der Städtetag", wobei letztere sich als wenig ergiebig erwies. Insgesamt konnten wir damit das gesamte Spektrum der seinerzeitigen Fachöffentlichkeit der Jugendhilfe abdecken. Zu den einzelnen Zeitschriften: vgl. Glossar.

2.4 Methoden

Um die sozialpädagogischen Problemkonstruktionen im Untersuchungsmaterial zu identifizieren und zu rekonstruieren, bildeten wir das schon angeführte Analyse- und Kategorienschema (Abb. 5) und ein Raster einer idealtypischen, vollständigen Problemkonstruktion (nachstehende Abb.). Dieses Raster diente zur Auswertung des empirischen Materials und dabei der Identifizierung von realtypischen Problemkonstruktionen. Von diesen wählten wir für jede Konstruktion, für jeden Zeitabschnitt und bei Bedarf auch je nach Akteursgruppe die umfassendste Konstruktion, die wir im Folgenden als „Ankerbeispiel" benennen, zur Darstellung aus (Kap. 4 und 5). Diese Ankerbeispiele dienten uns darüber hinaus als Referenzpunkt für unsere „weiteren Belegstellen", also für im Kern gleiche Problemkonstruktionen, die aber auch teilweise weniger umfassend ausformuliert worden waren, oder die sich in dem einen oder anderen relevanten Aspekt vom Ankerbeispiel unterschieden, was dann aber von uns jeweils angeführt wird. Wo wir zur gleichen Zeit auf sich widersprechende und konkurrierende Problemkonstruktionen gestoßen sind, wo sich also zwei realtypische Konstruktionen gegenüberstanden (claim versus counter-claim), haben wir beide als Ankerbeispiel dokumentiert.

Abb. 7: Idealtyp einer vollständigen Problemkonstruktion (eigene Darstellung)

1. Problem
2. Problemkonstrukteur, „Problematisierer" (Autor, Organisation usw.)
3. Problembeschreibung
4. Betroffene Personen, Gruppen
5. Ursache(n) des Problems
6. Folgen des Problems (bislang und weiter, wenn keine PL) für Betroffene wie Gesell.
7. Problemlösung (Name, Beschreibung)
8. Konzepte, Programme und Modelle der PL
9. Wirkung der PL auf Betroffene wie Gesell. (Prognose)
10. Evtl. Kosten-Nutzen-Analysen
11. Ggf. Abgrenzung gegen alternative PK: z.B. med., polizeilich-juristisch
12. Antizipierte, befürchtete SP
13. PL für SP
14. Zeitliche Verortung

Legende: PK = Problemkonstruktion, PL = Problemlösung, SP = sekundäres Problem

Aus unseren Vorrecherchen wussten wir, dass wir im empirischen Material keineswegs nur auf ausführliche Konstruktionen geschweige denn „vollständige" Argumentationsmuster stoßen würden. Wir stellten in Rechnung, dass wir vielfach auf Problembeschreibungen treffen würden, bei der Problemlösungen teilweise impliziert oder auch gar nicht angeführt würden und umgekehrt, dass im Material Problemlösungen angeführt würden, deren Ausprägung und Ursachen gewissermaßen im (Halb-)Dunklen bleiben würden. Deshalb fokussierten wir unsere Suche nach Problemkonstruktionen nicht allein auf Problembeschreibungen – und erst recht nicht nur auf die Problembezeichnungen, die sich ja im Zeitverlauf verändern können –, sondern zugleich auch auf Problemlösungen sowie sekundäre Probleme. Deshalb nutzten wir als Grundlage der Kodierung die drei oben schon angeführten Analysedimensionen – primäre und sekundäre Probleme sowie Problemlösungen –, denen wir die im empirischen Material identifizierten realtypischen sozialpädagogischen Problemkonstruktionen zuordneten; diese bildeten dann die Unterkategorien der Kodierung. Insgesamt ermitteln wir 28 unterscheidbare realtypische sozialpädagogische Problemkonstruktionen.

Zur Strukturierung, Verwaltung, Kodierung und Auswertung der Zeitschriften und der weiteren Publikationen nutzten wird MaxQDA.[15] Für jedes Ankerbeispiel legten wir ein Dokument an, in dem die relevanten Textstellen des Zeitschriftenartikels dokumentiert wurden. Das ansonsten für den Einsatz von MaxQDA übliche arbeiten mit ganzen Texten war aufgrund der Materialfülle und zudem wegen geringer technischer Qualität der Vorlagen bei gleichzeitigen Grenzen der PC-gestützten Texterkennung nicht möglich. Als praktikabel verblieb deshalb nur ein selektives Arbeiten mit relevanten Textstellen. Unter den übertragenen Textstellen formulierten wir jeweils komprimierend zusammenfassend die Problemkonstruktionen und versahen sie mit den Quellenangaben. Dem ordneten wir als „weitere Belegstellen" Dokumente zu, die ähnliche Problemkonstruktionen beinhalteten. Das erlaubte auch, Konjunkturen und Verschiebungen der jeweiligen Problemkonstruktion zu ermitteln. Zu welchen Ergebnissen uns das führte, dokumentieren die nachstehenden Kapitel.

15 Wegen des enormen Datenvolumens konnte das von uns digitalisierte Material nur im geringen Umfang in das Programm eingepflegt werden; das war nur für die zuvor händisch erfassten Ankerbeispiele und die weiteren Belegstellen möglich. Aufgrund archivrechtlicher Bestimmungen war eine Digitalisierung der Archivalien nicht möglich; die Kodierung erfolgte deshalb manuell.

3. Kontextbedingungen der Problemkonstruktionen

3.1 Entwicklungen in Gesellschaft, Politik und Wirtschaft

Mit der bedingungslosen Kapitulation am 8. Mai 1945 endeten für Deutschland der Krieg, die NS-Diktatur und auch die staatliche Souveränität.[1] Am 5. Juni 1945 proklamierten die Besatzungsmächte die Übernahme der Hoheitsgewalt in Deutschland, die vom Alliierten Kontrollrat ausgeübt wurde. Die nach Gebietsabtretungen verbleibenden Teile des vormaligen Reichs teilten die Besatzungsmächte in vier Besatzungszonen, die von den jeweiligen Besatzungsmächten selbst verwaltet wurden. Berlin erhielt einen Sonderstatus. Reichs- und Landesbehörden und darüber hinaus auch alle überörtlichen halböffentlichen und privaten Organisationen wurden aufgelöst oder ihre Weiterarbeit zunächst untersagt. Die Gemeinden als verbliebene Verwaltungseinheiten arbeiteten unter alliierter Aufsicht weiter, häufig mit Leitungspersonal, das zunächst von den Alliierten eingesetzt wurde. Die Alliierten erlaubten den christlichen Kirchen von Anfang an die Fortsetzung ihrer Arbeit – auch in den jeweiligen überörtlichen Strukturen. Nach und nach ließen die Militärregierungen in ihren Zonen die (Neu-)Bildung von Organisationen zu – das waren zunächst Gewerkschaften und Parteien. Diese Parteien traten zu den Wahlen an, die zwischen Mitte 1946 und Mitte 1947 in den ab 1945 innerhalb der Zonen gebildeten (neuen) Ländern durchgeführt wurden. Die anschließend gebildeten Landesregierungen und -verwaltungen nahmen rasch ihre Arbeit auf. Um die als notwendig angesehenen Abstimmungen zwischen den neuen Länderregierungen zu ermöglichen, richtete die US-Besatzungsmacht für ihre Zone den sog. „Länderrat" ein, dem auch die Bearbeitung von Fragen der Wohlfahrtspflege oblag. Eine vergleichbare Struktur richtete die britische Besatzungsmacht mit dem sog. „Zonenbeirat" ein. Später verfügten die britische und US-Besatzungsmacht den Zusammenschluss ihrer beiden Zonen zur sog. Bizone, oder korrekt zum „Vereinigten Wirtschaftsgebiet". Das Vereinigte Wirtschaftsgebiet verfügte über einen Verwaltungsrat, dessen sechs Verwaltungseinheiten gewissermaßen Keimzellen der späteren Bundesministerien waren, und über einen Wirtschaftsrat, der sich

1 Die nachstehenden Ausführungen orientieren sich an: Hammerschmidt 2005, S. 15–18, 101 ff., 203 f., 289 f., die sich ihrerseits in erster Linie auf die Darstellungen von: Morsey 1990, insbes. S. 1–21; Kleßmann 1991; Pötzsch 1998; Wengst 2001a stützen; vgl. auch: Sachße/Tennstedt 2012, S. 27 ff.

aus Abgeordneten der Länderparlamente zusammensetzte und über legislative Kompetenzen verfügte.

Die soziale und wirtschaftliche Lage in den vier Besatzungszonen war durch die Kriegsfolgen gekennzeichnet und für den überwiegenden Teil der Bevölkerung vor allem in den ersten beiden Jahren katastrophal.[2] Die deutschen Produktionskapazitäten lagen zunächst weitgehend still. Das war eine Folge der Zerstörung der Verkehrsinfrastruktur und der Verkehrsmittel, des Abschneidens von Rohstofflieferungen, der Zonierung des vormals einheitlichen Wirtschaftsgebietes und zunächst auch des Fehlens von Arbeitskräften, die im Krieg gefallen waren oder sich nunmehr in Kriegsgefangenschaft befanden. Ein Viertel des Wohnungsbestandes der Vorkriegszeit war im Durchschnitt zerbombt, in den Großstädten und industriellen Ballungsräumen häufig sogar mehr als die Hälfte. Das Leben in den Ruinen war auch durch Kälte und Hunger gezeichnet. Mit dem Abtrennen der östlichen Reichsgebiete hatte Restdeutschland ein Viertel seiner landwirtschaftlichen Nutzfläche verloren, die verbliebenen Flächen erbrachten 1946/47 nur noch 50 bis 60 % ihres vormaligen Ertrages. Das während des Krieges eingeführte System der staatlichen Bewirtschaftung bzw. Rationierung der Lebensmittel durch Karten hielten die Alliiert bei. Gegenüber einem durchschnittlichen Tagesbedarf von 2 800 bis 3 500 Kalorien für einen Erwachsenen und einem Existenzminimum von 2 000 Kalorien gestanden die Besatzungsmächten der Wohnbevölkerung zwischen 1 500 (US-Zone) und 900 Kalorien (französische Zone) zu. Darüber hinaus fehlte es auch an fast allem Lebensnotwendigen, u. a. Kleidung und Schuhwerk. Rund 1,25 Millionen Kinder waren durch den Krieg vaterlos und davon 250 000 zu Vollwaisen geworden (Kurme 2006). Die Mütter wurden nicht nur zu Alleinerziehenden, sondern waren auch für die materielle Versorgung der verbliebenen Familienangehörigen zuständig. Verschärft wurde die Lage durch enorme Wanderungsbewegungen, in deren Folge schließlich in den vier Besatzungszonen 20 % mehr Menschen lebten als vor dem Krieg. Im Mai 1945 befanden sich 20 bis 25 Millionen Deutsche außerhalb ihrer Heimatorte. Neun Millionen Frauen, Kinder und alte Menschen waren während des Krieges in ländliche Gebiete evakuiert worden; bei zehn bis zwölf Millionen Menschen handelte es sich um Flüchtlinge, Vertriebene sowie Kriegsgefangene und Kriegsheimkehrer. Hinzu kamen acht bis zehn Millionen sog. „Displaced Persons" (PD's), deren Zahl sich aber aufgrund von Weiterwanderung bis 1947 auf rund eine Million verringerte.

Die wirtschaftliche Lage besserte sich mit Unterstützungsleistungen der Besatzungsmächte, vornehmlich der US-amerikanischen, und mit der zunehmenden Ankurbelung der Produktion, vor allem in der US-amerikanischen und der

2 Vgl. hierzu: Wengst 2001a; Wengst 2001b, Kleßmann 1991, insbes. S. 39–53, Abelshauser 1989, Henning 1987.

sowjetischen Zone allmählich. Hier konnten bis Ende 1946 jeweils 50 % der Vorkriegsleistungen erwirtschaftet werden. Nach Einbrüchen im Jahr 1947 konnte dann die Produktion ab Ende 1947 stetig ausgeweitet werden. Die Reichsmarkinflation mit ihren Begleiterscheinungen (Tauschhandel und Schwarzmarkt) wurde dann in den Westzonen durch die Währungsreform vom 20. Juni 1948 beseitigt, womit die geldpolitisch notwendige Grundlage für einen weiteren wirtschaftlichen Aufschwung gelegt wurde. Sie verursachte andererseits aber wieder soziale Härten und vertiefte darüber hinaus die bestehenden Ansätze einer Ost-West-Spaltung Deutschlands.

Unterdessen setzten die im Jahre 1945 noch bestehenden funktionsfähigen Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege ihre Arbeit ununterbrochen fort. Da die Kommunen weder finanziell noch personell in der Lage waren, die bestehenden Massennotstände zu beseitigen, wurde das freigemeinnützige Engagement dieser Basisstrukturen der Wohlfahrtsverbände von den Besatzungsmächten, die auch ein Interesse daran hegten die finanziellen Belastungen der Besatzung gering zu halten, von den Alliierten zugelassen und gefördert. Auf das größte Wohlwollen konnten die Einrichtungen und Verbände in der amerikanischen, gefolgt von der britischen Besatzungszone rechnen. Beide zogen die Tätigkeit der freien Wohlfahrtspflege frühzeitig in ihre Planungen ein (Hüppe/Schrapper 1989, S. 82). So wurden beispielsweise im amerikanischen Sektor Berlins mit Unterstützung der Militärregierung „Arbeitsgemeinschaften für öffentliche und freie Wohlfahrtspflege“ gegründet und in der britischen Besatzungszone auf Anordnung der Militärregierung Anfang 1946 in allen Stadt- und Landkreisen sowie bei allen Regierungs- und Oberpräsidien Wohlfahrtsausschüsse gebildet, um die Zusammenarbeit von öffentlicher und freigemeinnütziger Wohlfahrtspflege zu koordinieren (Hüppe/Schrapper 1989, S. 74; Aschoff 1997, S. 258 f.). Im gleichen Zusammenhang wurden im Febr. 1946 in der britischen Zone der Caritasverband, die Innere Mission, die Arbeiterwohlfahrt (AWO), das Rote Kreuz und die Jüdische Wohlfahrtspflege als Wohlfahrtsverbände anerkannt und zugelassen (Hüppe/Schrapper 1989, S. 79). Zudem bedienten sich die amerikanische und britische, später auch die französische Besatzungsmacht der freien Wohlfahrtspflege bei der Verteilung von Spenden an die deutsche Bevölkerung.

Mit Verabschiedung des Grundgesetzes am 23. Mai 1949, den Wahlen zum ersten Deutschen Bundestag (14. Aug. 1949), der Wahl Konrad Adenauers (CDU) zum Bundeskanzler (15. Sept. 1949), der ersten Sitzung der Bundesregierung am 21. Sept. 1949 und der anschließenden Bildung von Bundesministerien (Herbst 1949) etablierte sich in der jungen Bundesrepublik ein neues politisch-administratives System. Konrad Adenauer, der die politische Entwicklung der Bundesrepublik in der Nachkriegszeit maßgeblich prägte, führte eine Koalitionsregierung aus CDU/CSU, FDP und DP (Demokratische Partei). Aus den

Wahlen zum 2. Bundestag vom Sept. 1953 gingen Bundeskanzler Adenauer und die CDU/CSU gestärkt hervor. Aber sie verfehlten die absolute Mehrheit wenn nur knapp.[3] Bei der 3. Wahl vom 15. Sept. 1957 errang Adenauer die absolute Mehrheit.[4] Ein Erfolg, der durchaus im Zusammenhang mit der im Wahljahr verabschiedeten Rentenreform zu sehen ist.[5]

Die Regierung Adenauer betrieb von Anfang an die Westintegration des westdeutschen Staates vor allem in politischer, militärischer und wirtschaftlicher Hinsicht. Die Wirtschaftspolitik folgte unter Bundesminister Ludwig Erhard den Vorstellungen der liberalen Freiburger Schule. Wirtschaftswachstum sollte durch günstige Rahmenbedingungen für und durch eine marktwirtschaftliche Ordnung erfolgen. Die beste Sozialpolitik, so Adenauer in seiner ersten Regierungserklärung vom 20. Sept. 1949, sei eine gesunde Wirtschaftspolitik.[6] Ansonsten versicherte Adenauer, dass seine Regierung ihre Aufgaben „sozial" zu erfüllen gedenke. Als vordringliche soziale Aufgaben bezeichnete er die Belebung des Arbeitsmarktes, die Förderung des Wohnungsbaus, die Verabschiedung eines endgültigen Lastenausgleichs sowie die Integration der Flüchtlinge und Vertriebenen. In seiner Regierungserklärung dankte der Bundeskanzler den ausländischen Hilfsorganisationen sowie dem Caritasverband (namentlich Benedict Kreutz) und dem Evangelischen Hilfswerk (namentlich Eugen Gerstenmaier) für ihre Arbeit.[7]

Die Wiederbewaffnung und die Integration der neuen westdeutschen Armee in die westlichen Bündnissysteme (EVG bzw. WEU und NATO) waren in der zweiten Legislaturperiode das umstrittenste politische Thema. Adenauer setzte sich hier mit seinen Vorstellungen durch. Die Bundeswehr wurde gegründet, die Pariser Verträge unterzeichnet (23. Okt. 1954) und mit ihrem In-Kraft-Treten am 5. Mai 1955 das Besatzungsstatut aufgehoben, womit die BRD ihre Souveränität erlangte und am 9. Mai 1955 zum NATO-Mitglied avancierte. In seiner Regierungserklärung vom 20. Okt. 1953 beschäftigte sich Adenauer nach dem Thema „Verteidigungsbeitrag" auch mit sozialpolitischen Fragen. Die neue Regierung plane, so Adenauer, vor allem Maßnahmen zur Eingliederung

3 Adenauer erweiterte die frühere Koalition um den Block der Heimatvertriebenen und Entrechteten (BHE), um im Bundestag über eine Zweidrittelmehrheit verfügen zu können, die erforderlich war, um die angestrebte „Wiederbewaffnung" durchführen zu können (Eschenburg 1987, S. 7 ff., Pötzsch 1998, S. 89 ff.). Zur Regierungsbildung vgl.: Domes 1964, S. 50 ff.

4 Datenhandbuch zur Geschichte des Deutschen Bundestages 1949 bis 1982. 1983, S. 21, S. 36 u. S. 235.

5 Tennstedt 2003; Morsey 1990, S. 68. Adenauer setzte gleichwohl seine Koalition mit der DP fort.

6 Bundesanzeiger, 24. 9. 1949, S. 1 ff. Hier nach der Dokumentation von Behn 1971, S. 11–33, insbes. S. 22.

7 Behn 1971, S. 13, S. 15 f., S. 20 f., S. 26 f.

von Arbeitslosen sowie zur Verbesserung der Lage von RentnerInnen, InvalidInnen, Waisen und Hinterbliebenen. Dies solle auf zwei Wegen erreicht werden: durch eine weitere Erhöhung des Sozialproduktes und mittels einer „umfassenden Sozialreform".[8] Was die von Adenauer angesprochene Erhöhung des Sozialproduktes angeht, so lässt sich summarisch anführen, dass sich der enorme Aufschwung seit der Währungsreform ab Mitte der 1950er Jahre zu einer als „Wirtschaftswunder" bezeichneten Prosperität ausweitete. Vollbeschäftigung löste die Massenarbeitslosigkeit ab und bald schon war von Arbeitskräftemangel die Rede. Mit „Sozialreform" war das Stichwort für die großen und komplizierten sozialpolitischen Auseinandersetzungen in der zweiten Legislaturperiode gegeben: „Sozialreform-Debatte". Gegen Ende der zweiten Legislaturperiode verengte sich diese Debatte auf eine Reform der Gesetzlichen Rentenversicherung. Die dann im Febr. 1957 verabschiedete Rentenreform brachte eine lohnbezogene dynamisierte Alterssicherungsleistung, die eine Lebensstandardsicherung gewähren sollte. Im Ergebnis stiegen die Rentenzahlungen erheblich an.[9]

In seiner Regierungserklärung nach der dritten in Folge gewonnen Bundestagswahl, kündigte Adenauer am 29. Okt. 1957 die Fortführung der Sozialreform an. Die Bundesregierung, so Adenauer weiter, sei dabei entschlossen, den Gedanken der Selbsthilfe und der privaten Initiative zu fördern und *das Abgleiten in einen totalen Versorgungsstaat* zu verhindern.[10] Dem dritten Kabinett Adenauers ging es nach dem Ausbau sozialer Leistungen während der ersten beiden Legislaturperioden, insbesondere der Sozialversorgungsleistungen zur Regulierung von Kriegsfolgen und der kostenträchtigen Rentenreform, darum, weitere Ausgabensteigerungen für das System der sozialen Sicherung möglichst zu begrenzen. Während die ankündigte Krankenversicherungsreform wenig erfolgreich war, erfolgte in der dritten Legislaturperiode die Reform des Weimarer Fürsorgerechts. Mit der Verabschiedung des neu konzipierten „Bundessozialhilfegesetzes" (BSHG) gelang die anstrebte völlige Neufassung der Rechtsgrundlagen. Die ebenfalls weitreichenden Ambitionen bezüglich des Jugendhilferechts erfüllten sich dagegen nicht ganz, gleichwohl konnte 1961 das novellierte Gesetz über die Jugendwohlfahrt neu bekannt gemacht werden (vgl. Kap. 5.2.2).

Das für die Wohlfahrtspflege einschließlich der Jugendhilfe mit Abstand wichtigste Ministerium war das Bundesinnenministerium (BMI). Hier ressortierte die Abteilung „Öffentliche Fürsorge, Jugendwohlfahrt und Leibesübungen" (ab 1952: „Sozialwesen" (Soziale Angelegenheiten, Wohlfahrt, Jugendarbeit

8 Nach der Dokumentation von Behn 1971, S. 35–50, insbes. S. 40.

9 Ausführlich und grundlegend zur Sozialreformdebatte und der Rentenreform von 1957: Hockerts 1980. Knapp: ders. 1991, S. 364–368 und Tennstedt 2003.

10 Hier nach der Dokumentation von Behn (1971, S. 61–81, Zitat auf S. 68).

und Leibesübungen)). Als Bundesinnenminister fungierte zunächst Gustav Heinemann, nach dessen Rücktritt ab dem 13. Okt. 1950 Robert Lehr, ab der 2. Legislaturperiode Gerhard Schröder. Als Zentralinstanz für die Wohlfahrtspflege war das BMI und seine Sozialabteilung der erste und wichtigste Ansprechpartner für die Jugendverbände und die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege. Das änderte sich bezüglich der Belange der Jugendhilfe mit einer Ressortveränderung im Dritten Kabinett Adenauer. Ab Ende 1957 erfolgte die Eingliederung der Jugend-Referate des BMI in das 1953 gebildete Familienministerium unter Franz-Josef Wuermeling, das dadurch zum Bundesministerium für Familien- und Jugendfragen avancierte und für die Jugendhilfe und ihre Organisationen zum wichtigsten Ansprechpartner wurde.

In Politik und Zeitgeschichte wurde die Charakterisierung der Nachkriegszeit, die Adenauer Ära und damit im Kern die 1950er Jahre, kontrovers diskutiert. War es eine Zeit der Restauration oder des Neuanfangs, herrschte Kontinuität oder Wandel, dominierte Konservatismus oder Modernisierung? Deutlich wurde im weiteren Verlauf der Kontroversen, dass die Beantwortung dieser Fragen – neben politischen Einschätzungen – auch davon abhängig war, welche Aspekte und Bereiche zur Beantwortung herangezogen und welche, gelegentlich nur impliziten, Bezugspunkte jeweils gewählt wurden. Ein Vergleich mit der Zeit des Kaiserreiches, der Weimarer Republik oder der NS-Zeit führte, je nach Bereich, zu unterschiedlichen Ergebnissen (Morsey 1990, S. 183 f. u. passim). Für die hier interessierende Jugendhilfe lässt sich festhalten, dass bei durchaus vorfindlichen neuen Elementen die Grundstrukturen – Akteurskonstellationen, Einrichtungen, Maßnahmen und Ziele, Kooperationsformen, Rechtsgrundlagen –, die während der Weimarer Republik geschaffen worden waren, erhalten blieben bzw. restauriert wurden (Sachße/Tennstedt 2012, S. 182, 185). Für die hier ebenfalls interessierende Frage nach dem Zeitgeist, also dem dominanten politischen und kulturellen Klima, lässt sich sagen, dass er stark durch konservativ-restaurative christliche Vorstellungen geprägt war. Es gelang den christlichen Kirchen, in erster Linie der katholischen, sich als einzige gesellschaftliche Kraft und damit als Autorität zu präsentieren, die die NS-Zeit moralisch „unbeschadet" überstanden hatte. Die kath. Kirche betrachtete sich nach Kriegsende als „Siegerin in Trümmern" (Köhler/van Melis 1998; Ruhl 1994, insbes. S. 129 ff., 136 f.; Kuller 2004) und ging in die Offensive, um mittels einer Re-Christianisierung die Säkularisierung in Staat und Gesellschaft zurückzudrängen (Großmann 1991, S. 24 f. u. passim; Köhler/van Melis 1998). Karl Gabriel urteilt: „*Nie zuvor und niemals danach* […] *haben die Katholiken einer Zeit in Deutschland so sehr ihren Stempel aufgedrückt, wie der Epoche vom Beginn der Bundesrepublik bis zum Ende der Kanzlerschaft Adenauers.*" (Gabriel 1998, S. 418)

Dieser Zeitgeist ist für unsere Rekonstruktion der sozialpädagogischen Problemdiskurse unmittelbar relevant, denn die christlichen Wert- und Ordnungs-

vorstellungen umfassten auch ein spezifisches, patriarchales Familienbild mit seinen Rollenzuweisungen an Männer, Frauen und Kinder (Ruhl 1994; Altherr 1998; Kuller 2004). Welche Verhaltensweisen und Lebenssituationen von Kindern und Jugendlichen (und ihren Müttern und Vätern) als normal oder als so weit abweichend bewertet wurden, dass Interventionen der Jugendhilfe erforderlich erscheinen, war unmittelbar von den diesbezüglichen Normalitätsvorstellungen abhängig. Damit erweisen sich der Charakter und der Zeitgeist von Epochen als zentrale Kontextbedingungen für sozialpädagogische Problemkonstruktionen. Deshalb sind die hier skizzierten Kontextbedingungen stets mitzudenken, wenn im Hauptteil dieser Studie (Kap. 4 und 5) die Problemkonstruktionen der AkteurInnen der Jugendhilfe dargestellt werden. Zu bedenken ist auch, dass das Verhältnis zwischen dem (allgemeinen) Zeitgeist und der Jugendhilfeöffentlichkeit ein wechselseitiges ist. Der Zeitgeist wirkt nicht einseitig auf die AkteurInnen der Jugendhilfe, sondern letztere sind auch Teil desselben und wirken auch auf ihn ein bzw. gestalten ihn mit.

3.2 Akteure und Akteurskonstellationen

AkteurInnen im originären Sinne sind handelnde Personen. Die Handlungen, die im Rahmen dieser Studie interessieren, sind Sprechakte, genauer die Rede von Problemen, die sich auf junge Menschen sowie Familien beziehen und durch sozialpädagogische, d.h. durch Maßnahmen der Jugendhilfe bearbeitet werden sollen. Der größte Teil des Fachdiskurses der Jugendhilfe wie es sich auf unserer empirischen Basis zeigt, wurde von nur wenigen Dutzend Personen bestritten; sie stellten den Kern der sozialpädagogischen Fachöffentlichkeit dar. Diesem Kern gehörten zu einem kleineren Teil „Einzelpersonen“ an; das waren Personen, die meist berufliche Berührungspunkte zur Jugendhilfe hatten, wie etwa Jugendrichter, -staatsanwälte und WissenschaftlerInnen überwiegend aus den Disziplinen Medizin/Psychiatrie, Pädagogik, Psychologie, Rechtswissenschaften und Theologie. Der größere Teil des Kerns waren Personen, die hauptamtlich in Organisationen beschäftigt waren, die zum System der Jugendhilfe gehörten. Sie sprachen nicht für sich (als Einzelpersonen), sondern im Namen und im Interesse ihrer Organisationen. Im Folgenden werden nicht Personen vorgestellt – dies geschieht im Anhang mit Kurzbiografien über die wichtigsten DiskutantInnen –, sondern die wichtigsten Organisationen, die wir als kollektive Akteure betrachten.

Während der Weimarer Zeit entfaltete sich ein großes und umfassendes, hoch differenziertes System von Organisationen der Jugendhilfe, das auf den verschiedenen staatlichen Ebenen fachlich und territorial gegliedert und durch wechselseitige Verflechtungen zwischen verschiedenen Organisationen gekennzeichnet war. Während der NS-Zeit erfolgten regimespezifische Veränderun-

gen, bei denen einige früher Organisationen, insbesondere sozialistische, sozialdemokratische und jüdische zerschlagen wurden und NS-Organisationen als neue Akteure hinzukamen. Die Grundstrukturen des Weimarer Wohlfahrtsstaates und des Fürsorgerechts blieben aber erhalten. Zunächst führten kriegsbedingte Einschränkungen und dann schließlich Regelungen der Besatzungsmächte (vgl. Kap. 3.1) dazu, dass die meisten kollektiven Akteure der Jugendhilfe, die verschiedenen Organisationen, ihre Arbeit ruhen lassen mussten. Erst nach und nach reorganisierten sich diese Akteure nach Kriegsende und nahmen ihre Arbeit wieder auf, wozu dann auch die Veranstaltung von Treffen, Tagungen und die Herausgabe von Zeitschriften und sonstigen Publikationen gehörten. Diese Prozesse begannen schon während der Besatzungszeit – bei einigen Organisationen schon sehr rasch, die damit über einen Organisationsvorsprung verfügten (Sachße/Tennstedt 1988; Sachße/Tennstedt 1992; Sachße/Tennstedt 2012; Hammerschmidt 2005).

Im Folgenden werden die wichtigsten kollektiven Akteure der Jugendhilfe bzw. der Jugendhilfeöffentlichkeit der 1950er Jahre knapp vorgestellt (siehe Abb. 15). Fokussiert wird dabei auf ihre jeweilige Handlungsfähigkeit als Problematisierer (claims-maker) sowohl in nicht öffentlichen Kontexten als auch in der Fachöffentlichkeit. Unsere Darstellung gliedert sich nicht primär chronologisch etwa nach dem Zeitpunkt ihrer Reorganisation bzw. dem Gründungsdatum bei neuen Organisationen, sondern nach Akteursgruppen: (1.) öffentliche, (2.) freie, (3.) weitere und (4.) übergreifende.

(1.) Öffentliche Akteure. Bei den öffentlichen Akteuren handelt es sich um die Gebietskörperschaften, die als Träger der Jugendhilfe oder als Gesetz- und Verordnungsgeber sowie als Financiers eine herausragende Rolle spielten, sowie um gesonderte Organisationen, die von ihnen gebildet wurden. Als erster formierte sich ab 1945 der Deutsche Städtetag (DST), zunächst nur für die britisch-amerikanische Zone, später die übrigen kommunalen Spitzenverbände, die sich anschließend in einer Arbeitsgemeinschaft der kommunalen Spitzenverbände koordinierten (Sachße/Tennstedt 2012, S. 29; Meyer/Meyer-Woeller 2005, S. 59 ff.). Ab 1946 verfügten die Kommunen mit dem Mitteilungsblatt des DST (ab Juli 1948: Der Städtetag. Zeitschrift für kommunale Praxis und Wissenschaft) nach vier Jahren wieder über ein fachöffentliches Medium (Meyer/Meyer-Woeller 2005, S. 72). Jugendhilfespezifische Strukturen bildeten kommunale Träger schon Ende 1945, die jedoch zunächst regional beschränkt waren und eher informellen Charakter trugen, aber die eine eigene interne Öffentlichkeit darstellten. Besonders erwähnenswert ist eine Zusammenkunft von Landesjugendämtern und FE-Behörden aus Nord- und Westdeutschland in Bad Nenndorf, die auf Einladung der Hamburger Jugendbehörde erfolgte. Nach Beratungen über Fürsorgemaßnahmen für wandernde Jugendliche gründeten die Versammelten am 1. Nov. 1945 die „Arbeitsgemeinschaft nordwestdeut-

scher Landesjugendämtern“ für den regelmäßigen Erfahrungsaustausch. Mit der zunehmenden staatlichen Integration und dem Wegfall von Einschränkungen durch die Alliierten, erweiterte sich der TeilnehmerInnenkreis dieser AG zunehmend. Im Verlauf der 1950er schlossen sich alle Landesjugendämter des Bundesgebietes dieser AG an, die damit zu einer Bundesarbeitsgemeinschaft (BAG) avancierte, obwohl sie länger ihren ursprünglichen Namen beibehielt. Eine Namenänderung in „BAG der Landesjugendämter und Fürsorgeerziehungsbehörden“ erfolgte erst 1960 (BAGLJÄ 1984, S. 1 ff.).

(2) Freie Akteure. Die Organisationen der freien Träger waren vielfältiger und komplexer als die der öffentlichen Träger. Zunächst zu den Wohlfahrtsverbänden: Zu Beginn der Besatzungszeit bestanden nur noch zwei – von sieben während der Weimarer Republik und vier während der NS-Zeit –, das waren die beiden konfessionellen Großverbände: der kath. Caritasverband (CV) und die ev. Innere Mission (IM). Beide Wohlfahrtsverbände verfügten, ungeachtet der zunächst durchaus erheblichen Einschränkungen in der unmittelbaren Nachkriegszeit, über arbeitsfähige Basisstrukturen: über praktisch tätige Einrichtungen und Dienste sowie über Regionalverbände und Spitzenverbände. Zudem arbeiteten in Teilen auch die wohlfahrtsverbandinternen Fachverbände weiter, wie etwa auf Seiten der Caritas der KFV, der größte kath. Fachverband für Jugendhilfe (siehe Abb. 8). Ab Sept. 1948 konnte der DCV nach neunjähriger Unterbrechung auch wieder seine Jugendhilfezeitschrift, Jugendwohl, herausgeben. Schon früher, ab Sommer 1946 erschien wieder das Zentralorgan des DCV, die Zeitschrift Caritas, nach fünfjähriger Unterbrechung. Damit bestanden auch für Fragen der Jugendhilfe Publikationsmöglichkeiten. Der Inneren Mission bzw. ihrem Jugendhilfe-Fachverband EREV war dies zunächst nicht möglich. Der EREV behalf sich zunächst mit einer Beilage im Zentralorgans des Centralausschusses (CA) „Die Inneren Mission“ (ab 1950), bevor er dann wieder ab 1952 die Zeitschrift „Evangelische Jugendhilfe“ herausgeben konnte. Für den ev. Spitzenverband war die Voraussetzung für den Wiederaufbau seiner Arbeit aus zwei Gründen schwieriger als für seinen kath. Pendant. Der CA musste seine Verbandszentrale von Berlin nach Bethel (bei Bielefeld) verlegen (der DCV verblieb an seinem traditionellen Standort Freiburg/Br.) und ihm erwuchs eine milieuinterne Konkurrenz. Teile der EKD distanzierten sich vom CA wegen seiner Verstrickungen mit dem NS-Regime und gründeten zunächst für die Abwicklung der internationalen Auslandshilfe für Deutschland eine eigene Organisation, das Ev. Hilfswerk der EKD. Damit bestand eine zweite zentrale evangelische Wohlfahrtsorganisation, die Ressourcen an sich zog und verteilte, die ansonsten über den CA abgewickelt worden wären. Zudem betätigte sich das Ev. Hilfswerk dann auch zunehmend als wohlfahrtspolitischer Akteur. Die beiden evangelischen Verbände kooperierten zwar, aber das Verhältnis war vielfach spannungsreich und führte zu Reibungsverlusten. Der auf Drängen der

evangelischen Kirchen eingeleitete Prozess einer Zusammenfassung konnte erst 1957 zu einem (vorläufigen) Abschluss gebracht werden. Der Weg dorthin band aber Personalkapazitäten, die damit für nach außen gerichtete Aktivitäten nicht mehr verfügbar waren (Hammerschmidt 2005).

Abb. 8: Wohlfahrtsverbände 1945 und 1949 (nach Hammerschmidt 2005, S. 22)

Zu Beginn der Besatzungszeit						
Gesamtverband	Caritas (-verband)	Innere Mission	Rotes Kreuz	Paritätische Wohlfahrt	Arbeiterwohlfahrt	Jüdische Wohlfahrtspflege
Spitzenverband	DCV	CA				
Regionalverbände	Diözesan- u. Caritasverbände	Landes u. Provinzialverbände				
Basis	Anstalten, Einrichtungen, Dienste	Anstalten, Einrichtungen, Dienste	Anstalten, Einrichtungen, Dienste	Anstalten, Einrichtungen, Dienste		
Am Ende der Besatzungszeit						
Spitzenverband	DCV	CA			AWO-HA	
Regionalverbände	Diözesan- u. Caritasverbände	Landes- u. Provinzialverbände	Rot-Kreuz Landesverbände	Paritätische Landesverbände	AWO Landes- u. Bezirksverb.	
Basis	Anstalten, Einrichtungen, Dienste	Anstalten, Einrichtungen, Dienste	Anstalten, Einrichtungen, Dienste	Anstalten, Einrichtungen, Dienste	Ortsausschüsse	Jüdische Gemeinde-Stellen

Schwierigere Bedingungen für ihre Reorganisation als die beiden konfessionellen Verbände hatten das DRK und der Deutsche Paritätische Wohlfahrtsverband. Versuche einer zentralen Neuorganisation des DRK scheiterten am Veto der Alliierten. Der Alliierte Kontrollrat wünschte zumindest vorläufig kein DRK, womit der DRK-Spitzenverband und seine Landesstellen verboten waren bzw. blieben. Die britische und amerikanische Besatzungsmacht erlauben jedoch für ihre Zonen die Weiterarbeit der Rotkreuzgliederungen auf der kommunalen Ebene. Später bildeten sich von den lokalen DRK-Gliederungen ausgehend bis zum Ende der Besatzungszeit landesweite Strukturen. Zur Bildung des DRK-Spitzenverbandes sollte es erst 1950 kommen. Als Akteur im Bereich der Jugendhilfe spielte das DRK während der 1950er Jahre aber keine nennenswerte Rolle.

Auch die Reorganisation des Deutschen Paritätischen Wohlfahrtsverbandes konnte erst nach Gründung der BRD, nämlich im Okt. 1949 abgeschlossen werden. Während der NS-Zeit war er dem NS-Wohlfahrtsverband NSV ange-

schlossen worden. Mit dem Verbot dieser NS-Organisation durch die Alliierten verloren die nach wie vor bestehenden paritätischen Einrichtungen ihre Verbandsstrukturen und damit ihre Interessensvertretung. Deshalb schlossen sich die paritätischen Einrichtungen zunächst auf der lokalen, dann auf der neu geschaffenen Länderebene zu eher losen AGs zusammen, die dann früher – zunächst in Bremen im Okt. 1946 – oder später – zuletzt in Westberlin 1950 – Ausgangspunkt für die Gründung von Landesverbänden wurden. Über eine eigene Jugendhilfe-Zeitschrift verfügte der DPWV nicht. Die Diskussion von Jugendhilfefragen fand im Zentralorgan, den DPWV-Mitteilungen (ab 1951), einen Ort.

Im Vergleich zu den vier soeben vorgestellten Verbänden verfügten die sozialdemokratische und die jüdische Wohlfahrtspflege über keine vergleichbaren Anknüpfungspunkte für eine Neugründung nach 1945. Die Arbeiterwohlfahrt (AWO) und die Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden e. V. (ZWSt) waren von dem NS-Regime gänzlich zerschlagen worden. Schon im Sommer 1945 entstanden mancherorts aus lokalen Initiativen AWO-Ortsausschüsse, im Jan. 1946 konstituierte sich eine Bezirksversammlung der AWO für die britische Zone, auf der zugleich ein Vorsitzender und eine Geschäftsführerin für den (künftigen) Spitzenverband, dem „Hauptausschuß für Arbeiterwohlfahrt", bestimmt wurde, die dann zentral die Reorganisation der Arbeiterwohlfahrt vorantrieben. Auf der ersten „Reichskonferenz" der AWO (seit 1933) im Mai 1947, beschlossen die Versammelten eine neue AWO-Satzung. Eine Eintragung in das Vereinsregister Hannover erfolgte im Juli 1948. Diese sehr rasche Reorganisation der AWO war nur möglich, weil sie von der SPD in den Westzonen – vom „Büro Dr. Schumacher", das bald zur Parteizentrale der SPD avanciert („Büro der Westzonen") – gemeinsam mit dem Wiederaufbau der SPD koordiniert und forciert wurde. Als Zentralorgan der AWO diente die Zeitschrift „Neues Beginnen", die ab Okt. 1947 der AWO-Ortsausschuss Bremen herausgab. Ab 1950 übernahm der Hauptausschuss als Spitzenverband der AWO die Herausgeberschaft. Über eine eigene Jugendhilfezeitschrift verfügte die AWO nicht.

Sehr viel langwieriger und schwieriger gestalteten sich die Entwicklungen, die zur (Wieder-)Gründung eines jüdischen Wohlfahrtsverbandes führen sollten. In und von den jüdischen Gemeinden, mit denen die ca. 15 000 deutschen Überlebende des Holocaust verbunden waren, und in den Displaced Persons-Lagern, in denen nahezu 200 000 nichtdeutsche Juden untergebracht waren, die sich infolge von Flucht, Vertreibung, Verschleppung 1945 auf deutschen Gebiet aufgehalten hatten, entwickelten sich wohlfahrtspflegerische Aktivitäten. Hier stand zunächst Nothilfe auf der Tagesordnung. Die Besatzungsmächte sowie die UNO-Hilfsorganisation (UNRRA) und im großen Umfang ausländische jüdische Wohlfahrtsorganisationen unterstützen diese Aktivitäten ideell, materiell und personell. Diese Aktivitäten waren überwiegend kurz und mittelfristig angelegt, zumal die meisten AdressatInnen eine Auswanderungsperspektive

einnahmen. Nach der Gründung der BRD zeigte sich, dass viele Mitglieder der jüdischen Gemeinden in Deutschland blieben. Für die damit auf Dauer erforderlichen Maßnahmen waren – neben der weiterhin benötigten Betreuung von Flüchtlingen und der Unterstützung von Auswanderung – auch auf Dauer angelegte Organisationsstrukturen erforderlich. Vor diesem Hintergrund beschloss der 1950 gebildete Zentralrat der Juden in Deutschland im Sommer 1951 die Neugründung der „Zentralwohlfahrtsstelle der deutschen Juden", die nun „Zentralwohlfahrtsstelle der Juden in Deutschland" (ZWSt) hieß und die 1952 ins Hamburger Vereinsregister eingetragen werden konnte.

Die Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege reorganisierten gegen Ende der Besatzungszeit auch ihre vormalige Arbeitsgemeinschaft. In Nachfolge der 1924 gegründeten „Deutschen Liga der freien Wohlfahrtspflege" (Liga) gründeten sie im Okt. 1948 die „Arbeitsgemeinschaft der Spitzenverbände der Freien Wohlfahrtspflege" (AGFW; später BAGFW). Der AGFW gehörten der DCV, die AWO, der Centralausschuß, einschließlich des Ev. Hilfswerks und daneben noch vor Abschluss der Spitzenverbandsbildung VertreterInnen der Paritätischen Wohlfahrtspflege und des Roten Kreuzes an. Die ZWSt trat 1951 dem Zusammenschluss bei. Im Unterschied zur Liga, von der die AWO ausgegrenzt worden war, gehörten der AGFW alle Spitzenverbände der freien Wohlfahrtspflege an. Ebenfalls im Unterschied zur Liga verfügte sie bis Mitte der 1950er Jahren über keinen eigenen Hauptamtlichenapparat und keine eigene Rechtsform. Die Wiedergründung ging auf eine Initiative des DCV zurück, Anlass waren finanzielle Schwierigkeiten infolge der Währungsreform. Finanzen waren und blieben während unseres Untersuchungszeitraumes ein zentraler Beratungsgegenstand. Daneben stand während der ersten Legislaturperiode das Bemühen im Fokus, von der neuen Bonner Ministerialbürokratie als erster Ansprechpartner für Fragen der freien Wohlfahrtspflege anerkannt zu werden und auf die Weichenstellungen während der ersten Legislaturperiode Einfluss zu nehmen. Beides gelang. Die AGFW war in den ersten Jahren personell sehr exklusiv besetzt: nur ein bis drei Vertreter der Spitzenverbände, die Präsidenten, die Vorsitzenden und die GeschäftsführerInnen nahmen an den Treffen teil. Ein Fachausschuss für Jugendfürsorge, in dem sich die Fachreferenten für Jugendhilfe der Spitzenverbände berieten, richtete die AFFW erst 1957 ein.[11]

Bei den Absprachen innerhalb der AGFW über gemeinsam zu vertretende Positionen der freien Wohlfahrtspflege, über gemeinsame Aktivitäten, Kooperationen und Aufgabenabgrenzungen etc. gelang es dem DCV häufig, die Fe-

11 Der Beratungsgegenstand des ersten Treffens der Jugendhilfereferenten der AGFW-Verbände Anfang 1957 war die Abstimmung ihres Vorgehens gegenüber den Jugendverbände im Rahmen der Gremien, die mit Fragen des BJP befaßt waren. Die bestehenden Fachverbände (s. u.) eigneten sich wegen deren Mitgliedschaften nicht für solche Beratungen (vgl. Hammerschmidt 2005, S. 255).

derführung zu übernehmen. Die Meinungsführerschaft des katholischen Spitzenverbandes gründete auch auf seinem Organisationsvorsprung gegenüber den übrigen Wohlfahrtsverbänden und – im Unterschied zur evangelischen Seite – auf dem einmütigen Rückhalt, den die katholische Kirche dem Caritasverband gewährte. Dass der Caritasverband nicht nur im Rahmen der AGFW, sondern auch insgesamt während unseres Untersuchungszeitraums eine dominante Kraft im Bereich der Wohlfahrtpflege und speziell der Jugendhilfe war, beruhte ebenso darauf, dass er der mit Abstand größte Wohlfahrtsverband war.[12]

Neben den Wohlfahrtsverbänden gehören die Jugendverbände zu den freien Trägern der Jugendhilfe, auch wenn sie nur auf einen Arbeitsbereich, die Jugendverbandarbeit, spezialisiert waren. Von dem schon erwähnten Verbot aller NS-Organisationen war 1945 auch der einzig verbliebene Jugendverband betroffen: die Hitler-Jugend. Damit bestanden in Deutschland zunächst keine Jugendverbände mehr. Aber die Alliierten ließen schon bald die Bildung von Jugendgruppen auf der lokalen Ebene zu. Die später geschaffenen Länder in den westlichen Besatzungszonen genehmigten noch während der Besatzungszeit die Gründung von landesweiten Jugendverbänden. Dies geschah dann auch im großen Umfang. Viele, aber bei weitem nicht alle, der rund 80 Jugendverbände, die in der Weimarer Zeit bestanden hatten, gründeten sich nunmehr auf der Landesebene wieder und bildeten nach Gründung der Bundesrepublik Bundesverbände. Insgesamt gestaltet sich die Jugendverbände-Landschaft heterogener und komplexer als die der Wohlfahrtsverbände. Dies lag daran, dass die Jugendverbände nicht (nur) nach Weltanschauung, sondern (auch) nach Interessensgebieten der Jugendliche gegliedert waren. So bestand eine Fülle von Sportverbänden (für unterschiedlichen Sportarten) und daneben auch explizit gewerkschaftliche und politische Jugendverbände. Dasselbe galt auch für die Weltanschauungs- und konfessionellen Verbände. Damit bestand beispiels-

12 Der Caritasverband umfasste, um nur ein einziges Jahr herauszugreifen, im Jahr 1957 über: 4 850 stationäre Einrichtungen mit rd. 365 000 Betten, 8 600 halboffene Einrichtungen mit mehr als 495 000 Plätzen, mehr als 23 000 Einrichtungen der offenen Fürsorge und 417 Ausbildungsstätten in den zusammen mehr als 133 000 Personen beschäftigt waren. Im selben Jahr gehörten zum Diakonischen Werk 3 255 stationäre Einrichtungen mit 215 000 Betten, ca. 5 000 halboffene Einrichtungen mit rd. 280 000 Plätzen und mehr als 6 000 Einrichtungen der offenen Fürsorge, in denen 86 000 Menschen arbeiteten. Die Angaben zu den übrigen Wohlfahrtsverbänden sind für unseren Untersuchungszeitraum sehr lückenhaft und nicht immer vergleichbar, aber die Beschäftigtenzahlen ermöglichen einen Größenvergleich: Der DPVW gab Mitte der 1950er Jahren ca. 20 000 Menschen Anstellung, die AWO (1957) 4 000, das DRK wies mehr als 14 000 Schwestern aus (andere Angaben liegen nicht vor) und die ZWSt bezifferte seien Personalbesstand 1959 auf 616 Personen. Damit entfiel fast die Hälfte des Personals der Wohlfahrtsverbände alleine auf den CV, ein Drittel auf das DW, während alle übrigen Verbände nur ein Sechstel umfassten.

weise nicht nur ein katholischer oder ein evangelischer Spitzen-Jugendverband, sondern mehrere. Allerdings schlossen sich nach 1945 verschiedene selbstständige Jugendverbände derselben Milieus bzw. Referenzsysteme zu Dachverbänden zusammen, wie etwa zum Bund der Deutschen Katholischen Jugend (BdKJ) oder zur Evangelischen Jugend Deutschlands (AEJ). Verlässliche Zahlenangaben über die Jugendverbände finden sich kaum. Legt man die für das Jahr 1950 verfügbaren zugrunde, dann war der Wiederaufbau der Jugendverbandsarbeit gemessen an den Mitgliederzahlen sehr erfolgreich (siehe Abb. 9) (Aner/Hammerschmidt 2018, S. 153 ff.; Sachße/Tennstedt 2012, S. 139 ff.). Mit der im Mai 1953 erstmals herausgegebenen Zeitschrift „Deutsche Jugend" (Zeitschrift für Jugendfragen und Jugendarbeit) verfügte die Jugendarbeit auch über ein eigenes Organ und damit über eine eigene Fachöffentlichkeit.

Abb. 9: Jugendverbände in der BRD 1950 (nach Hahn/Karsten 1956, S. 436)

Jugendverbände	Mitglieder	
	in 1 000	in %
Sportjugend	1 100	31,43
Katholische Jugend	852	24,23
Evangelische Jugend	531	15,17
Gewerkschaftsjugend	483	13,80
Falken (SDAJ/SPD)	124	3,25
Naturfreunde	43	1,24
Pfadfinder	22	0,64
Sonstige	354	10,14
Insgesamt	3 509	100,00

(3) Weitere Akteure. Neben Organisationen der öffentlichen und freien Jugendhilfe bestanden in den 1950er Jahren auch eine Reihe weiterer Organisationen, die sich mit Fragen der Jugendhilfe beschäftigten. An dieser Stelle soll nur auf eine davon hingewiesen werden, den „Deutschen Berufsverband der Sozialarbeiterinnen" (DBS), weil er seine Stimme am vernehmbarsten erhob. Der DBS wurde 1950 in Nachfolge des 1916 geschaffenen „Deutschen Verbandes der Sozialbeamtinnen" (DVS) gegründet. Er war, wie schon der DVS in der Weimarer Zeit, der mit Abstand mitgliederstärkste der sechs Berufsverbände der Sozialen Arbeit. Während der NS-Zeit lösten sich der DBS und ihr ev. und kath. Pendants sowie die drei entsprechenden Männerverbände auf. Nachdem der DBS 1959 seine traditionelle Beschränkung auf weibliche Berufskräfte aufgehoben hatte, schloss sich der kleinere Verband für männliche Sozialarbeiter dem DBS an. Im Vergleich zu den schon vorgestellten und den noch vorzustel-