



Hilmar Hoffmann / Eva Matthes (Hg.)

***100 Jahre* Reichsjugend- wohlfahrtsgesetz und Reichsjugendgerichtsgesetz**

Meilensteine für die Rechte und Pflichten
von Kindern und Jugendlichen?



Hilmar Hoffmann / Eva Matthes (Hg.)

100 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und Reichsjugendgerichtsgesetz

Meilensteine für die Rechte und Pflichten
von Kindern und Jugendlichen?

VANDENHOECK & RUPRECHT

Mit 4 Tabellen

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek:
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind
im Internet über <https://dnb.de> abrufbar.

© 2024 Vandenhoeck & Ruprecht, Robert-Bosch-Breite 10, D-37079 Göttingen,
ein Imprint der Brill-Gruppe
(Koninklijke Brill NV, Leiden, Niederlande; Brill USA Inc., Boston MA, USA;
Brill Asia Pte Ltd, Singapore; Brill Deutschland GmbH, Paderborn, Deutschland;
Brill Österreich GmbH, Wien, Österreich)
Koninklijke Brill NV umfasst die Imprints Brill, Brill Nijhoff, Brill Schöningh, Brill Fink,
Brill mentis, Brill Wageningen Academic, Vandenhoeck & Ruprecht, Böhlau und V&R unipress.

Alle Rechte vorbehalten. Das Werk und seine Teile sind urheberrechtlich
geschützt. Jede Verwertung in anderen als den gesetzlich zugelassenen Fällen
bedarf der vorherigen schriftlichen Einwilligung des Verlages.

Umschlagabbildung: © akg-images/AKG5313152

Satz: SchwabScantech, Göttingen

Vandenhoeck & Ruprecht Verlage | www.vandenhoeck-ruprecht-verlage.com

ISBN 978-3-647-70005-2

Inhalt

100 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und Reichsjugendgerichtsgesetz: Meilensteine für die Rechte und Pflichten von Kindern und Jugendlichen? Hilmar Hoffmann/Eva Matthes	7
--	---

I Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Vom Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG): Rechtsgeschichte unter dem Paradigma der Partizipation	14
Reinhard Wiesner	
Zur Entstehung des Jugendamtes und des öffentlichen Jugendhilfeauftrags Uwe Uhlendorff	41
Kinder- und Jugendhilfe im Spiegel des doppelten Mandates von Hilfe und Kontrolle	59
Johanna Mierendorff	
Kinderrechte, Elternrechte und Wächteramt des Staates – auf dem Weg zu einem kinderrechtsbasierten Kinderschutz	76
Jörg Maywald	
Von der Jugendpflege der schulentlassenen Jugend zur sozialpädagogischen Kinder- und Jugendarbeit: zur rechtlichen Entwicklung der außerschulischen Pädagogik für Kinder und Jugendliche	92
Werner Thole/Julian Sehmer	
Der Kindergarten im Spiegel ideologischer Positionierungen – zwischen RJWG und heutigen Selbstverständlichkeiten	116
Hilmar Hoffmann	

Die rechtlichen Veränderungen des RJWG im Bereich der Fürsorge- und Heimerziehung 1922–2021	130
Carola Kuhlmann	
Hundert Jahre RJWG – Versuch einer sozialpädagogischen Würdigung ...	152
Michael Winkler	

II Das (Reichs-)Jugendgerichtsgesetz

Behutsames Verantwortlichmachen – der Erziehungsgedanke im Jugendstrafrecht	174
Lukas Pieplow	
Erziehung im Jugendstrafrecht – Fluch oder Segen? Ein kommentierter Streifzug durch die Diskussionen rund um Erziehung auf Deutschen Jugendgerichtstagen	200
Theresia Höynck/Stephanie Ernst/Leon Knaack	

Die Autor*innen

100 Jahre Reichsjugendwohlfahrtsgesetz und Reichsjugendgerichtsgesetz: Meilensteine für die Rechte und Pflichten von Kindern und Jugendlichen?

Hilmar Hoffmann/Eva Matthes

1 Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) ist 1922 verabschiedet und bereits 1924 in weiten Teilen wieder außer Kraft gesetzt worden. Nahezu gleichzeitig wurde 1923 das Reichsjugendgerichtsgesetz (RJGG) beschlossen. Insofern jähren sich beide Gesetze, je nach gewähltem Blickpunkt, zum hundertsten Mal. Übereinstimmungen bestehen darin, dass sie Normierungen für das Aufwachsen von Kindern und/oder Jugendlichen vornahmen. Und beiden ist ebenso gemein, dass der Aspekt der Erziehung einen breiten Teil einnimmt, wenngleich der Begriff der Erziehung im RJGG erst seit 15 Jahren überhaupt Bestandteil des Gesetzestextes ist. Während wiederum das heutige SGB VIII durchaus relevanter Teil des wissenschaftlichen Diskurses der Erziehungswissenschaft ist, wird das heutige JGG dort eher weniger wahrgenommen und diskutiert. Umso mehr lohnt es sich, den Aspekt der Erziehung in seinen unterschiedlichen Kontexten in beiden Gesetzen differenziert sichtbar zu machen, was Ziel dieses Buches ist.

Dabei wird an dieser Stelle in der Einleitung gar nicht erst versucht, quasi in einer analytischen Perspektive die Frage zu beantworten, ob es sich bei den Gesetzen um »Meilensteine« handelte. Hier könnte man es sich einerseits einfach machen, denn allein, dass sie bei allen Reformierungen letztlich doch die Grundlage heutiger Gesetze bilden, reichte als Argument der Wichtigkeit. Andererseits sind die Reformierungen so umfassend, dass sie dokumentieren, welcher Veränderungsbedarf in den alten Gesetzen in selbstverständlich sich wandelnder Zeit sichtbar wurde.

Genau diesen Aspekt fokussiert dieser Band, nämlich exemplarisch aus der heutigen Perspektive und dem jeweiligen heutigen Status quo systematisch Bewertungen vorzunehmen. Dieses wiederum bleibt den einzelnen Beiträgen vorbehalten, die aus sehr unterschiedlichen Blickwinkeln die Gesetze beleuchten, wobei der thematische Schwerpunkt durch die Herausgeber*innen gesetzt wurde; der jeweilige Umgang damit, also z. B. die Fragen, inwieweit die

Entwicklung des Gesetzes quasi evolutionär in der Retrospektive beleuchtet, oder das RJWG nur als Ausgangspunkt heutiger Chancen- und Problemkonstellationen herangezogen wird, oblag den Autor*innen. Entstanden ist ein Kompendium unterschiedlicher Sichtweisen auf die Bedeutung der Kinder- und Jugendgesetzgebung in der Weimarer Republik in ihrer Relevanz für heute, aber ebenso in einigen Grundsatzartikeln eine sehr genaue Beschreibung und Analyse der Entwicklung bis in die Gegenwart.

Dem Faktor Rechnung tragend, dass das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz allein schon durch die in ihm beschriebenen Handlungsfelder von der Fürsorge bis hin zu Erziehung in unterschiedlichen Settings auch institutionell bezogen größer ist, nimmt die Auseinandersetzung damit einen breiteren Raum ein, während die Untersuchung des Reichsjugendgerichtsgesetzes hier noch einen im positiven Sinne Torsocharakter einer Forschungswerkstatt mit neuen Befunden und Impulsen für zukünftige Diskussionen hat. Insgesamt ist dieser Band damit ein Plädoyer dafür, rechtliche Normierungen im erziehungswissenschaftlichen Kontext stärker zu erforschen und zu begleiten.

In einem Überblicksbeitrag zeigt *Reinhard Wiesner* in juristischer Perspektive die Entwicklung vom Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG) auf. Dabei werden sowohl die rechtlichen Fixierungen als auch die politischen Diskurse darum unter dem Paradigma der Partizipation analysiert und die besondere Rolle politisch agierender Frauen herausgehoben. Damit bietet dieser Beitrag trotz seiner Ausgangsbasis eines nationalen Gesetzes neben seiner thematischen Fokussierung auf den Aspekt der Partizipation zugleich einerseits eine umfangreiche Einführung in die Bedeutung föderaler und pluralistischer Strukturen und der damit verbundenen Akteur*innen und andererseits eine Analyse, wie sich Kinder- und Jugendhilfe in ihrer Steuerung – hier besonders auch am Beispiel der Tageseinrichtungen für Kinder dokumentiert – zwischen Eltern – Kind – Staat verändert hat.

Uwe Uhlendorff setzt schon mit seinem Titel »Der Ausgangspunkt und das Ziel jeder Jugendfürsorge muss es sein, in der Familie einen Boden zu schaffen, auf dem die heranwachsende Jugend gedeihen kann« eine normative Präambel, die er am Beispiel der Einrichtung und Entwicklung des Jugendamtes und seiner Funktion analysiert. Dabei wird die Besonderheit des deutschen Jugendhilfesystems deutlich, in dem die »umfassende öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern« in einer Behörde konzentriert und Jugendfürsorge und Jugendpflege erstmalig zentral organisiert wurden. Dabei konzentriert sich der Beitrag weniger auf die kompensatorischen Effekte, sondern stark auf die Motivation des Gesetzes. Ohne damit einen Widerspruch zum Text von Wiesner zu formulieren, steht hier weniger die Frage im Vordergrund, was noch nicht

geschafft worden ist, sondern was zunächst gewollt, noch nicht erreicht, aber letztlich auch aus der Diskussion nicht mehr zu verdrängen war.

Johanna Mierendorff widmet sich in ihrem Beitrag einem Klassiker der Diskussion um die Kinder- und Jugendhilfegesetzgebung und der Sozialen Arbeit schlechthin, nämlich der Frage nach dem doppelten Mandat von Hilfe und Kontrolle, welches bereits im Rahmen staatlicher Ordnungsprinzipien angelegt ist. Hierzu wird insbesondere die Gewichtung dieser beiden Komponenten in historischer Perspektive in Bezug auf Markt, Staat, Familie und intermediäre Organisationen analysiert und aufgezeigt, und der Frage nachgegangen, inwieweit der Staat seine Normierungen eher auf den Bereich der Kontrolle oder stärker auf den Bereich der Hilfe fokussiert hat. Dabei bezieht der Beitrag auch stark aktuelle Bezüge ein, wenn einerseits ein kontinuierlicher Ausbau öffentlicher Erziehung festzustellen ist, aber andererseits, wie zuletzt in der Coronakrise, plötzlich große Teile von Aufgaben wieder an Familien delegiert werden und bereits geregelte Zuständigkeiten sich als potenziell fragil erweisen.

Während die vorangegangenen Beiträge stärker den institutionellen Charakter in den Vordergrund rückten, urteilt *Jörg Maywald* unter der Perspektive des Kindes als eigenem Rechtssubjekt unter dem Titel »Kinderrechte, Elternrechte und Wächteramt des Staates – Auf dem Weg zu einem kinderrechtsbasierten Kinderschutz«, dass das RJWG ein zaghafter und völlig unzureichender Versuch war, Kinder als Träger von Rechten zu verankern. Insofern habe es bis in die 1990er Jahre gebraucht, um eine Basis zu schaffen, Schutz-, Förder- und Beteiligungsrechte gleichermaßen anzugehen, ohne dass dieser Prozess auch nur annähernd abgeschlossen sei. Vor dem Hintergrund eines Paradigmenwechsels hin zu Elternrecht als Elternverantwortung beschreibt der Autor nicht nur die Geschichte des Kinderschutzes in Deutschland, sondern widmet sich auch der Frage, wie unterschiedlich das Verständnis davon ist und wie weit die Positionen hierzu auseinandergehen.

Im Gegensatz zu den letztlich quer zu allen Fragen der Kinder- und Jugendhilfe liegenden vorangegangenen Beiträgen, thematisieren die nächsten drei Beiträge exemplarisch Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. *Werner Thole und Julian Sehmer* spannen einen weiten Bogen von der »Selbst(Entdeckung) der Jugend« Anfang des 20. Jahrhunderts über das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz bis in die heutige Zeit und zeigen die Veränderung der Adressat*innen, der Institutionen und Organisationen und ihrer Relevanz innerhalb der Kinder- und Jugendarbeit, auch unter Einbeziehung der Entwicklungen in der DDR. Dabei fällt die Rückschau ambivalent aus. Einerseits zeigt sich hier eine Geschichte der Kinder- und Jugendarbeit, in der bis heute den Kindern und Jugendlichen nicht »zugetraut« oder »zugestanden« wird, ihre Settings in Selbstverantwortung

zu gestalten. Andererseits werden Ermöglichungshorizonte eröffnet, wenn im Rahmen einer Stärkung von sozialpädagogischer außerschulischer Jugendarbeit, auch bezogen auf Ganztagschulen, eine Verbesserung für den Alltag der Jugendlichen erreichbar erscheint.

Ausgehend vom heutigen Status quo und heutigen »Selbstverständlichkeiten« wie Rechtsanspruch auf einen Platz in einer Tageseinrichtung, Bildungsauftrag, Trägerpluralität, Elternmitwirkung statt Mitbestimmung, Abkoppelung vom schulischen Bildungssystem beschreibt *Hilmar Hoffmann* Ordnungen und Normierungen im RJWG, die bis heute wirken, sich jeweils wieder neu konstituieren und im gesetzten Rahmen auch nicht unwesentlich reformieren. Dabei entsteht ein Bild eines gleichermaßen wandelbaren wie auch »statischen« Gesetzes, das in wesentlichen Punkten im Widerstreit zwischen katholischen und sozialistischen Positionierungen entwickelt worden ist und das Verhältnis zwischen Staat, Gesellschaft, Familie, institutioneller Erziehung und Trägerorganisationen zu regeln versucht und die nur normativ zu beantwortenden Fragen virulent hält, wie das Verhältnis von Erziehung in der Familie und in öffentlichen Institutionen demokratisch organisiert werden soll.

Carola Kuhlmann bilanziert die rechtlichen Veränderungen des RJWG im Bereich der Fürsorge- und Heimerziehung und ergänzt diese durch eine historisch aufbereitete Synopse. Ausgehend von einer Darstellung der Zusammenführung von Jugendpflege und Jugendfürsorge wird die Normierung der unterschiedlichen Wege und Aufnahmepraktiken in Kinderheimen einerseits und Jugendfürsorgeerziehungsanstalten andererseits beschrieben. Die Autorin arbeitet dabei sowohl die diversen Positionen zur Frage, »inwieweit der Staat unterstützende Leistungen im Bereich der Familienerziehung anbieten darf oder muss«, als auch zur Legitimität von Zwang in der öffentlichen Erziehung heraus. Bezogen auf Ansprüche und Kosten wird allerdings eine skeptische Bilanz hinsichtlich der Einlösung eines wirklichen Leistungsgesetzes deutlich.

Michael Winkler wagt essayistisch einen Versuch einer sozialpädagogischen Würdigung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes und schränkt gleich ein, dass das Gesetz nicht zur großen Erzählung taugt. Dabei positioniert er diesen Versuch zwischen dem Ende eines martialischen Krieges und dem Aufbruch in die Moderne einer demokratischen und sozialen Republik. Er zeigt dabei, dass, allen Einschränkungen zum Trotz, die wenngleich nur »symbolisch« zugesprochene Subjektposition des Kindes enorme Folgen und Nebenwirkungen hatte. Und da meldet sich das laute »Aber« hinsichtlich der Tauglichkeit. Winkler arbeitet systematisch die Anschluss- und Reformfähigkeit des Gesetzes heraus, wobei die Würdigung in disziplinärer und professionsorientierter Perspektive lautet: Ohne dieses Gesetz würde es die Sozialpädagogik in ihrer heutigen Form

nicht geben. Mithin ist der Beitrag auch ein Stück der Disziplingeschichte der Sozialpädagogik selbst.

2 Reichsjugendgerichtsgesetz

Im Diskurs der Erziehungswissenschaft ist wenig vom Reichsjugendgerichtsgesetz zu sehen. Umso wichtiger ist es, hier letzteres auch im Kontext des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes einmal näher zu betrachten.

Insofern erörtert *Lukas Pieplow* in seinem Beitrag »Behutsames Verantwortlichmachen« den Erziehungsgedanken im Jugendstrafrecht. Dies geschieht in historischer Perspektive. Dabei geht Pieplow bis ins 18. Jahrhundert zurück, um die Entwicklung eines Leitprinzips des Jugendstrafrechts seit 2008, nämlich »Erziehung«, zu skizzieren. Es zeichnet sich damit eine Geschichte um die Diskussion »weniger Strafe« ersetzt durch »behutsames Verantwortlichmachen« ab, in der der Erziehungsgedanke als konsenserzeugender »Kampfbegriff« gegenüber dem als »überkommen« beschriebenen Strafrecht erscheint, was auch durch die Namensänderung Jugendhilfe im Strafverfahren statt Jugendgerichtshilfe dokumentiert wird. Damit ist dieser Beitrag nicht nur eine Geschichte des Erziehungsgedankens im Gesetz, sondern gleichermaßen ein Plädoyer für ein gesondertes Recht neben dem allgemeinen Strafrecht.

Theresia Höynck, *Stephanie Ernst* und *Leon Knaack* thematisieren ebenso Erziehung im Jugendstrafrecht, aber anhand des Forums der Jugendgerichtstage der »Deutschen Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen«. Dabei werden die digital öffentlich gemachten Protokolle dieser Veranstaltungen als Fundgrube für einen kommentierten Streifzug genutzt. Es handelt sich also um einen ersten stark mit original zitierten Quellen dieses Forums arbeitenden Beitrag, der sich gleichermaßen an Praktiker*innen der beteiligten Berufsgruppen wie auch an Wissenschaftler*innen richtet. Dabei weisen die Autor*innen auf den Streifzugcharakter hin, der dennoch gleichermaßen ein Verstehen der Vergangenheit ermöglicht und auch Impulse für die Weiterentwicklung – nicht nur – des Jugendstrafrechts gibt, die unterschiedlichen Sichtweisen der Professionen aufzeigt und die ungelösten Fragen deutlich werden lässt.

I Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz

Vom Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) zum Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG): Rechtsgeschichte unter dem Paradigma der Partizipation

Reinhard Wiesner

1 Einführung

Am 14. Juni 1922, also vor knapp mehr als hundert Jahren, ist das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz im Reichstag verabschiedet worden und war damit die erste reichsgesetzliche Regelung dieses Sachgebiets. In dem Beitrag wird die wechselvolle Geschichte der Gesetzgebung von der Weimarer Zeit über das Dritte Reich in die Bundesrepublik Deutschland und das wiedervereinigte Deutschland näher betrachtet. In diesen hundert Jahren haben sich Funktion und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe im Dreieck Eltern – Kind – Staat sehr verändert, was vor allen Dingen an der Entwicklung der Kindertagesbetreuung, der Ausgestaltung der Hilfen zur Erziehung und der Ambivalenz von Hilfe und Kontrolle im Kontext des Themas Kinderschutz deutlich wird.

Partizipation hatte über lange Zeit nur Bedeutung im Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern bei der Wahrnehmung von Aufgaben der Jugendhilfe. Eltern und Kinder waren in dieser Zeit nur Objekte staatlichen Handelns, bis schließlich ein neues Verständnis von (Hilfe zur) Erziehung die zentrale Bedeutung von Beteiligung im Sinn von Koproduktion in den Mittelpunkt rückte. Hinzu kommt das Mitspracherecht von Kindern in allen für sie relevanten Lebenssituationen als grundlegendes Prinzip der UN-Kinderrechtskonvention, die seit 1992 Deutschland geltendes Recht ist.

Zwar hatte das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von Anfang an das Recht des Kindes auf Erziehung vorangestellt, war aber inhaltlich noch als Gesetz zur Abwehr von Gefahren, die von jungen Menschen oder ihren Eltern ausgehen, konzipiert und konzentrierte sich im Übrigen auf die Einrichtung von Jugendämtern – eine Verpflichtung, die alsbald wieder außer Kraft gesetzt worden ist. Nach der Zeit der nationalsozialistischen Herrschaft, die vom Führerprinzip und der Verstaatlichung der Jugendhilfe geprägt war, kam es schon in den 1950er Jahren zu ersten Initiativen für eine Reform des Jugendhilferechts, die aber erst nach mehreren Anläufen zur Verabschiedung des KJHG im Jahr

1990 – fast zeitgleich, mit der Herstellung der deutschen Einheit – führte. In den anschließenden 32 Jahren ist das SGB VIII immer wieder geändert und inhaltlich weiterentwickelt worden, zuletzt in größerem Umfang durch das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz.

Das Kinder- und Jugendhilferecht ist insofern wie kaum ein anderes Rechtsgebiet geprägt von gesellschaftlichen Vorstellungen – hier zu Inhalt und Zweck der Erziehung und der Rolle der verschiedenen Akteure, also des Staates, der Gesellschaft, der Eltern und nicht zuletzt der Kinder, die sukzessive aus der Objektrolle in die Subjektrolle wechselten, ohne damit aber zu kleinen Erwachsenen zu werden.

Obwohl das SGB VIII seit seinem Inkrafttreten im Jahr 1990 Teil des inzwischen auf 13 Bücher angewachsenen Sozialgesetzbuches ist, unterscheidet es sich doch perspektivisch von allen anderen Büchern, die (nur) Sozialleistungen regeln und personenbezogen gestaltet sind. Demgegenüber widmet sich das Achte Buch dem Eltern-Kind-System und enthält deshalb unter dem Narrativ Kinderschutz neben einem breiten Spektrum von Leistungen im Sinne von Förderung, Unterstützung, Hilfe auch Aktionsformen der Kontrolle bzw. Intervention in den familialen Erziehungsprozess und geht insoweit über das Spektrum von Sozialleistungen hinaus. Bei allen Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe rückt der systemische Blick, also der Blick auf das Eltern-Kind-System und das diskursive Verständnis von Erziehung und deren Ziel, die Hinführung zum selbstverantwortlichen Handeln, in den Mittelpunkt. Insgesamt ist die Rechtsentwicklung in diesem Gebiet von einer »Vergesellschaftung und Verrechtlichung von Erziehung« geprägt, wie es Christoph Sachße (2018) in seiner Monografie formuliert hat.

2 Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz – ein »Kompromiss widerstreitender Mächte«

2.1 Die Initiative der Frauen

Am 14. Juni 1922 ist das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) im Reichstag verabschiedet worden und sollte am 1.1.2024 in Kraft treten. Zwar gingen ihm bereits landesrechtliche Regelungen, wie etwa das preußische Zwangserziehungsgesetz von 1878, das im Jahr 1900 durch das Gesetz für die Fürsorgeerziehung Minderjähriger abgelöst wurde, voraus. Auch das im Jahr 1900 in Kraft getretene Bürgerliche Gesetzbuch (BGB) enthielt und enthält bis heute im Buch Familienrecht zentrale, für die Jugendhilfe relevante Rechtsvorschriften,

wie etwa – seit dem Jahr 1980 – das Leitbild der diskursiven Erziehung (§ 1626 BGB) und von Anfang an die Regelungen über Vormundschaft und Pflegschaft und vor allem die familiengerichtliche Abwehr von Gefahren für das Kindeswohl (§ 1666 BGB). Dennoch war das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz der erste Versuch, die rechtlich zersplitterte und inhaltlich heterogene Materie Jugendhilfe nach dem damaligen Verständnis (reichs-)gesetzlich zu regeln. Allerdings gelang es am Ende nur, ein »Jugendamtsgesetz« zu verabschieden, das verpflichtend Jugendbehörden einführte und diesen die Zuständigkeit für die Jugendfürsorge und die Armenkinderpflege übertrug (Hasenclever 1978).

Ein bereits im Jahr 1920 vorgelegter Gesetzentwurf des Reichsrats drohte aufgrund des Widerstands seitens der Finanzminister der Einzelstaaten zu scheitern, und die Beratungen wurden vertagt. Am Ende waren es 33 Frauen aus allen Fraktionen, die mit einer Interpellation die Vorlage eines Gesetzentwurfs der Reichsregierung im Reichstag anmahnten, der dann alsbald dort vorgelegt und im Juni 1922 nach heftigen Debatten verabschiedet wurde¹. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens wurde auf den 1. April 1924 festgelegt.

Von Zeitzeugen ist dieses Gesetz damals als ein »Kompromiss aus widerstreitenden Mächten« bezeichnet worden. So formuliert Karl Neundörfer (1923) in seiner ebenso genannten Schrift:

»Von den Mächten aber, die in Bezug auf dieses Gesetz einander gegenüberstanden und stehen, berühren uns vor allem Sozialismus und Katholizismus. Es sind diese Mächte aber auch objektiv die, welche bei der Schaffung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes am stärksten hervortraten und bei seiner Durchführung am meisten sich geltend machen werden. Liberalismus und Protestantismus haben im Kampf um dieses Gesetz kaum Anschauungen vertreten und Forderungen gestellt, die nicht auch entweder auf sozialistischer oder auf katholischer Seite zu finden wären, und die auf diesen Seiten organischer aus einer Gesamtanschauung herauswachsen und politisch machtvoller vertreten werden als bei den Liberalen und Protestanten« (Neundörfer 1923, S. 509 ff.).

Christa Hasenclever (1978), die die Geschichte der Jugendgesetzgebung von 1900 bis in die 1970er Jahre monografisch aufgearbeitet hat, nennt folgende Themen als *zentrale Gegenstände der politischen Auseinandersetzung*:

1 Gesetzentwurf, Gesetzestext und die Debatten sind abgedruckt bei Jordan und Münder (1987, S. 101 ff.).

- das Verhältnis der öffentlichen Jugendhilfe zum Recht der Eltern und zur freien Jugendhilfe,
- die Definition (und damit die Frage nach der Einheit) der Jugendhilfe sowie ihre Abgrenzung von anderen Rechtsmaterien,
- die Organisation der Jugendbehörden, ihre Selbstständigkeit, fachliche Besetzung und Finanzierung.

Alle diese Themen bestimmen auch noch heute – hundert Jahre später – die fachpolitische Diskussion. Als Aufgabe des Staates wurde aber damals im Rahmen der Kinder- und Jugendhilfe die Gefahrenabwehr, also die kompensatorische staatliche Erziehung von Kindern und Jugendlichen anstelle der Erziehung durch die Eltern verstanden, weil diese aus seiner Sicht versagten und/oder Kinder verwahrlost waren bzw. ihnen die Verwahrlosung drohte. Orte dieser Erziehung waren Rettungs- und Waisenhäuser.

2.2 Beschlossen und sogleich suspendiert

Zum Inkrafttreten des Gesetzes am 1. April 1924 kam es jedoch nicht. Im Kontext der Wirtschaftskrise hat der Reichstag am 8. Dezember 1923 durch ein Ermächtigungsgesetz der Regierung die Gesetzgebungsmacht »zur Überwindung der Not von Volk und Reich« bis zum 15. Februar 1924 übertragen. Am 14. Februar 1924 erließ die Reichsregierung die »Verordnung über das Inkrafttreten des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes«, mit der alle Teile des Gesetzes außer Kraft gesetzt wurden, bei denen es sich um neue (oder wesentliche Erweiterungen bisheriger) Aufgaben handelte sowie die Verpflichtung zur Errichtung von Jugendämtern und Landesjugendämtern.

Obwohl dem Gesetz, das nun in wesentlichen Teilen ein Stück Papier blieb, das Recht eines deutschen Kindes auf Erziehung vorangestellt war, konnte es seine Herkunft aus dem Polizei- und Ordnungsrecht nicht verleugnen. Zwar findet sich bereits im Reichsjugendwohlfahrtsgesetz das Postulat von der Einheit der Jugendhilfe (»Jugendpflege und Jugendfürsorge«), die konkreteren rechtlichen Verpflichtungen konzentrieren sich jedoch auf den Bereich der Jugendfürsorge.

3 Das RJWG in der Zeit des Nationalsozialismus

Der Duktus des RJWG als Instrument der Eingriffs- und Ordnungsverwaltung mit der gleichzeitigen Öffnung für die »freie Jugendhilfe« erleichterte es der nationalsozialistischen Regierung, die Jugendhilfe ohne größere Gesetzes-

änderungen in ihrem Sinn neu auszurichten. Fortan sollte jedes deutsche Kind zu einem verantwortungsbewussten Glied der deutschen Volksgemeinschaft erzogen werden. Ziel der nationalsozialistischen Erziehung war der körperlich und seelisch gesunde, sittlich gefestigte, geistig entwickelte, beruflich tüchtige deutsche Mensch, der rassebewusst in Blut und Boden wurzelt und Volk und Reich verpflichtet und verbunden ist. Demzufolge unterschied die nationalsozialistische Ideologie der Jugendfürsorge im NS-Staat zwischen *drei Kategorien junger Menschen*,

- sogenannten erbgesunden, normalbegabten, lediglich erziehungsgefährdeten Kindern und Jugendlichen,
- sogenannten stärker gefährdeten, eher minderwertigen, schwer erziehbaren, potenziell aber noch resozialisierbaren Kindern und Jugendlichen und schließlich
- als schwersterziehbar, anlage- oder charakterbedingt kaum noch besserungsfähig bezeichneten Jugendlichen,
- und sah dafür unterschiedliche Formen stationärer Hilfe vor:
- für die erste Gruppe kleine, familienanalog strukturierte offene Heime,
- für die zweite Gruppe die Fürsorgeerziehung in konfessionellen Anstalten und
- für die als schwersterziehbar angesehenen Jugendlichen schließlich polizeiliche Jugendschutzlager bis hin zum Jugend-Konzentrationslager (Hasenclever 1978; Jordan 2005).

4 Jugendhilfe nach 1945

4.1 Rückkehr zum RJWG in der Fassung von 1924

Bereits im Jahr 1945 war das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von den Besatzungsmächten in seiner Fassung von 1924 für anwendbar erklärt und es waren die Zuständigkeiten der Jugendbehörden bestätigt und zum Teil erweitert worden. Wie wir heute wissen, ist die sogenannte »Entnazifizierung« vielerorts nicht konsequent vorangetrieben worden, sodass auf allen Ebenen der öffentlichen Verwaltung, aber auch in den verschiedenen Einrichtungen die Ideologie des Nationalsozialismus noch lange mehr oder weniger präsent war. Bis zur Wiederherstellung der Ursprungsfassung des RJWG von 1922, die durch die Verordnung von 1924 verwässert worden war, sollte es aber noch einige Jahre dauern.

4.2 Die RJWG-Novelle von 1953

Bereits im Jahr 1946 hatte der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge dem Süddeutschen Länderrat den *Modellentwurf einer Novelle zum RJWG* vorgelegt, um den Jugendämtern wieder eine sichere, mit den Gemeindeordnungen der Länder in Einklang stehende Rechtsgrundlage zu geben. Die Länder wollten jedoch bis zur Errichtung der Bundesrepublik keine Änderung vornehmen.

Der Modellentwurf bildete die Grundlage für einen neuen Entwurf, den ein gemeinsamer Fachausschuss des Deutschen Vereins und der Arbeitsgemeinschaft für Jugendpflege und Jugendfürsorge (heute AGJ) vorlegte. Dieser neue Entwurf wurde 1950 mit ausführlicher Begründung als »*Denkschrift für die Vorbereitung einer Reform des Jugendwohlfahrtsrechts*« vorgelegt (Hasenclever 1978, S. 172).

Im Jahr 1952 wurde dann ein *Regierungsentwurf* vorgelegt, der sich weitgehend an die »Denkschrift« von 1950 anlehnte. Die RJWG-Novelle – mit großen Hoffnungen begleitet – brachte im Wesentlichen zwei Änderungen: Die Neuorganisation des Jugendamtes und die (teilweise) Aufhebung der mit der Notverordnung von 1924 erfolgten Einschränkung seiner Aufgaben. Jugendämter waren nach der Novelle als selbstständige Behörden der kommunalen Selbstverwaltung zu errichten; ihre Aufgaben durften fortan nicht mehr auf andere Dienststellen übertragen werden. An die Stelle der Kollegialbehörde, die sich in der Weimarer Zeit nicht bewährt hatte, trat das »zweigliedrige« Jugendamt, das bis heute aus dem Jugendwohlfahrtsausschuss und der Verwaltung des Jugendamtes besteht. Auch die Errichtung von Landesjugendämtern mit zweigliedriger Struktur wurde durch die Novelle zur Verpflichtung der Länder. Die jugendfördernden Aufgaben des § 4 RJWG, seit der Notverordnung von 1924 freiwillige Aufgaben, wurden wieder zu bedingten Pflichtaufgaben. So kam es nicht zu einer Reform, sondern nur zu einer Novelle, die im Wesentlichen – mit den genannten Änderungen – den durch das RJWG beabsichtigten Rechtszustand herstellte, sodass zum Teil von einem »Inkrafttreten« des RJWG von 1922 im Jahr 1953 gesprochen wurde (Münder 1990, S. 43).

4.3 Die Entwicklung der Jugendhilfe in der DDR

Die deutsche Teilung nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs hatte auch Folgen für die Entwicklung der Jugendhilfe und deren Rechtsgrundlagen. So wurde in der damaligen sowjetischen Besatzungszone das Konzept des Jugendwohlfahrtsgesetzes als Sondererziehungsbereich neben der Schule abgelehnt

und die Jugendämter wurden neben dem Schulamt in die Volksbildung eingliedert. Damit sollte dokumentiert werden, dass auch die Befassung mit den »erziehungsschwierigen« jungen Menschen keine besondere, sondern eine allgemeine staatliche Aufgabe ist. Inhaltlich beschränkte sich das Leistungsangebot im Wesentlichen auf den Bereich der Heimerziehung und den sogenannten Rechtsschutz (Vormundschafswesen). Damit hatte auch in der DDR die Kinder- und Jugendhilfe im Wesentlichen eine kompensatorische Funktion und war geprägt vom autoritären Erziehungsauftrag des Staates².

4.4 Die JWG-Novelle von 1961

Bei der Bildung der dritten Bundesregierung wurde in Westdeutschland der Bereich »Jugend« aus dem Bundesinnenministerium herausgelöst und in das bis dahin relativ bedeutungslose Familienministerium eingliedert.

Nachdem den beteiligten Stellen und Fachgremien im Juni 1959 ein erster »Vorentwurf eines Jugendhilfegesetzes (JHG)« durch das Jugendministerium zur Begutachtung zugeleitet worden war, dem im September 1959 und im Februar 1960 aktualisierte Fassungen folgten, entschied sich das Ministerium angesichts der von den Ländern und schließlich auch von den kommunalen Spitzenverbänden vorgebrachten Bedenken für eine Novellierung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes, hielt dabei aber an den zentralen Zielen, nämlich der Stärkung des Elternrechts sowie dem Vorrang der freien Träger (Subsidiaritätsprinzip) fest. Die Bezeichnung des Gesetzes wurde in »Jugendwohlfahrtsgesetz« geändert. Es ist im Wesentlichen am 1. Juli 1961, in Teilen bereits am 1. Januar 1961 in Kraft getreten.

Neben der Stärkung des Elternrechts sowie dem Vorrang freier Träger sah die Novelle *folgende Schwerpunkte* vor:

- Verpflichtung des Jugendamtes, Hilfen zur Erziehung dem jeweiligen Bedarf entsprechend rechtzeitig und ausreichend zu gewähren.
- Einführung der Freiwilligen Erziehungshilfe: Damit wurde die »Fürsorgeerziehung« um eine leistungsrechtliche Variante ergänzt. Gleichzeitig entstand damit die Schwierigkeit, Hilfen auf der örtlichen Ebene von denen auf der überörtlichen Ebene abzugrenzen.
- Einführung der Heimaufsicht: Die vorher insbesondere von den konfessionellen Fachverbänden abgelehnte Heimaufsicht des Landesjugendamtes unter Beteiligung der zentralen Träger der freien Jugendhilfe wurde einge-

2 Ausführlich zur Jugendhilfe und zu den rechtlichen Grundlagen in der DDR; Seidenstücker Münder (1990).

führt. Von einem präventiven Erlaubnisvorbehalt zum Betrieb der Einrichtung sah das JWG jedoch noch ab.

- Regelmäßige Jugendberichterstattung: Die Bundesregierung wurde verpflichtet, alle vier Jahre einen Jugendbericht zu erstatten und das Bundesjugendkuratorium zu errichten. Die Jugend- und später Kinder- und Jugendberichte genannten Dokumente wurden zunächst vom Ministerium selbst, später aber von unabhängigen Sachverständigen erarbeitet.
- Rechtsgrundlage für den Bundesjugendplan: Die Bundesregierung wurde ermächtigt, überregionale Bestrebungen der Jugendhilfe anzuregen und zu fördern. Das Instrument des Jugendplanes (später Kinder- und Jugendplan) erhielt damit eine rechtliche Grundlage (Hasenclever 1978).

4.5 Der Subsidiaritätsstreit vor dem Bundesverfassungsgericht

Bereits bevor das Jugendwohlfahrtsgesetz in Kraft treten konnte, hatte die Stadt Dortmund Verfassungsbeschwerde beim Bundesverfassungsgericht eingelegt. Ihr folgten weitere Städte. Die Beschwerde richtete sich gegen die Vorrang- und Förderbestimmungen des JWG als Eingriff in die kommunale Selbstverwaltung. Im Juli 1962 erhob das Land Hessen, dem sich später Hamburg, Bremen und Niedersachsen anschlossen, eine Normenkontrollklage beim Bundesverfassungsgericht und beantragte nicht nur die Nichtigkeit der Vorrang- und Förderbestimmungen, sondern nahm die Gelegenheit wahr, auch die Ausgestaltung der Jugendpflege im JWG, die Organisationsvorschriften für das Jugendamt, die Erklärung der Jugendhilfe zur Selbstverwaltungsangelegenheit und Förderungsbefugnisse des Bundes anzufechten. Es dauerte ganze fünf Jahre, bis das Bundesverfassungsgericht die mündliche Verhandlung anberaumte und im Juli 1967 die Novellierung des JWG weitgehend als verfassungsmäßig erklärte (BVerfG v. 18.7.1967–2 BvF 3/62 u. a., NJW 1967, 1795).

Unter Hinweis auf die enge Verzahnung von Jugendfürsorge und Jugendpflege ordnete das Bundesverfassungsgericht die Jugendpflege »schon allein unter dem Gesichtspunkt des Sachzusammenhangs« der öffentlichen Fürsorge zu. Trotz dieser höchstrichterlichen Entscheidung sollten Inhalt und Reichweite der Gesetzgebungskompetenz des Bundes fortan zwischen Bund und Ländern umstritten bleiben, was vor allem bei der Zuordnung der Kindertagesbetreuung erkennbar ist (Wiesner 2018, S. 89).

Mit der Betonung des *Vorrangs freier Träger* in § 5 Abs. 3 JWG und der daraus resultierenden *Funktionssperre für die öffentlichen Träger* hatte der Bundesgesetzgeber Länder und kommunale Gebietskörperschaften provoziert und eine verfassungsrechtliche Klärung herausgefordert. Das Bundesverfassungsgericht

hat den Streit salomonisch geschlichtet. Ohne das Subsidiaritätsprinzip überhaupt zu erwähnen, ging das Gericht von der »hergebrachten und durch Jahrzehnte bewährten Zusammenarbeit von Staat und freien Verbänden« aus, die durch das neue JWG gefördert und gefestigt werden solle. Der freien Jugendhilfe solle im JWG indes »nicht schlechthin ein Vorrang« vor der öffentlichen Jugendhilfe eingeräumt werden. Vielmehr solle durch den koordinierten Einsatz öffentlicher und privater Anstrengungen der größtmögliche Erfolg erzielt werden. Der öffentlichen Jugendhilfe bleibe die Gesamtverantwortung dafür, dass in beiden Bereichen durch behördliche und freie Tätigkeit das Erforderliche geschieht und Ansprüche des Einzelnen nach dem Gesetz erfüllt werden³. Den Ausgangspunkt für die Wahrnehmung der Gesamtverantwortung sollten damit künftig die Interessen der Adressat*innen, nicht eine abstrakte Rangordnung von freien und öffentlichen Trägern bilden.

Mit der Begründung, die Einrichtung von Jugendämtern sei »eine sachbezogene und für die Gewährleistung eines wirksamen Gesetzesvollzugs notwendige Annexregelung«, hat das Bundesverfassungsgericht die bundesrechtlichen Bestimmungen über Aufbau und Verfahren der Jugendämter (insbesondere dessen zweigliedrige Organisation) als verfassungskonform bezeichnet (BVerfG v. 18.7.1967, NJW 1795).

Während also bis zu diesem Zeitpunkt das Kinder- und Jugendhilferecht geprägt war von der Machtverteilung zwischen öffentlichen und freien Trägern und Eltern und Kinder Objekte in diesem Geschehen waren, rückten nun mit dieser Entscheidung (und damit erst einmal auf dem Papier) die Rechte und Interessen der Leistungsadressat*innen gegenüber den kommunalen Gebietskörperschaften und deren Behörde Jugendamt bei deren Wahrnehmung der Gesamtverantwortung für ein leistungsgerechtes Angebot in den Vordergrund. Damit wurde ein Perspektivenwechsel in der Kinder- und Jugendhilfe eingeleitet⁴.

5 Die erste Reformphase (1970-1985)

5.1 Mehrere Anläufe und ihr Scheitern

Noch vor dem Regierungswechsel (zur sozialliberalen Koalition) hatte im Jahr 1969 die damalige Bundesministerin für Familie und Jugend, Aenne Brauk-siepe, zum ersten Mal eine Sachverständigenkommission für den Jugendbericht

³ Ausführlich zur historischen Situation Hasenclever (1987, S. 204) und Klie (2021, S. 902).

⁴ Dazu Rätz (2018, S. 65–92).

berufen, die 1972 den Dritten Jugendbericht zum Thema »Aufgaben und Wirksamkeit der Jugendämter« vorlegte. Er gehörte neben den Thesen des Deutschen Vereins und dem Diskussionsentwurf zu den wichtigsten Materialien für die Reform des Kinder- und Jugendhilferechts (Deutscher Bundestag 1972; Drucksache VI/3170 v. 23.2.1972).

Im März 1973 wurde der von der zwölfköpfigen Kommission zur Reform des Jugendhilferechts, die bereits im Juli 1970 von der Ministerin Käthe Strobel berufen worden war, entwickelte *Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes* der Fachöffentlichkeit vorgestellt. Der Entwurf spiegelte die Zusammensetzung der Kommission wider und war das Ergebnis »unterschiedlicher weltanschaulicher und politischer Grundauffassungen«. Vor dem Hintergrund der fachpolitischen Polarisierung wurde der Entwurf in der Fachöffentlichkeit unterschiedlich aufgenommen. Dennoch war er für die »Reformer« lange Zeit die Messlatte für alle später vorgelegten Gesetzentwürfe (Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit – BMJFG 1973).

Der vom Bundesjugendministerium im April 1974 vorgelegte *Referentenentwurf* blieb ein ganzes Stück hinter den Zielvorstellungen der Bundesregierung, die diese in ihrer Stellungnahme zum Dritten Jugendbericht skizziert hatte, und den durch den Diskussionsentwurf geweckten Erwartungen zurück. So wurde das in den vorangehenden Entwürfen enthaltene Konzept der Integration von Jugendstrafrecht und Jugendhilferecht aufgegeben und die Hilfen für junge Menschen mit Behinderung blieben weiterhin im Bundessozialhilfegesetz⁵. Gleichzeitig traf der Referentenentwurf bei der Ressortabstimmung innerhalb der Bundesregierung auf erhebliche Bedenken bei den beteiligten Bundesressorts. Das Ergebnis war eine zweite Fassung des Referentenentwurfs im August 1974. Dem Reformprozess den Todesstoß versetzte schließlich das Ergebnis einer vom Bundesjugendministerium eingesetzten Kommission zur Schätzung der durch den Referentenentwurf zu erwartenden Kosten. Mit Rücksicht auf die Haushaltsituation der kommunalen Gebietskörperschaften stellte im Dezember 1974 die Bundesregierung im Einvernehmen mit den Ministerpräsidenten der Länder und dem Deutschen Städtetag die Vorlage eines Referentenentwurfs zunächst zurück (Deutscher Bundestag 1975; Drucksache 7/3340 v. 10.3.1975, S. 21).

In der *Regierungserklärung vom Dezember 1976* stellte der Bundeskanzler Helmut Schmidt in Aussicht, in der Achten Wahlperiode »die überfällige Reform des Jugendhilferechts aufgreifen« zu wollen, wobei wegen der Kosten ein Stufenplan für die Umsetzung vorgesehen war. Daraufhin setzte die neue Jugendministerin Antje Huber im Ministerium eine Projektgruppe ein, die auf der

5 Siehe dazu Sachße (2018, S. 216 ff.) und Jordan (1975, S. 237 ff.).

Grundlage des Referentenentwurfs von 1974 und neuer Kostenberechnungen aufgrund neuer Entwicklungen in der Praxis einen Gesetzentwurf erstellen sollte.

So kam es im Herbst 1977 zu einem *neuen Referentenentwurf*, der nach intensiver Abstimmung am 8. November 1978 vom Bundeskabinett als Regierungsentwurf verabschiedet wurde (Deutscher Bundestag 1979a; Drucksache 8/2571 v. 14.2.1979).

Bereits in dem sich daran anschließenden ersten Durchgang im Bundesrat kam es zu einem ideologischen Schlagabtausch. Nachdem Bayern eine Totalblockade verlangt hatte, verlangte der Bundesrat 251 Änderungen des Gesetzentwurfs⁶ und legte auf Initiative des Landes Baden-Württemberg einen Alternativentwurf vor, der im Mai 1979 im Bundesrat angenommen und dann gemeinsam mit dem Regierungsentwurf in den Ausschüssen des Deutschen Bundestages beraten wurde (Deutscher Bundestag 1979b; Drucksache 08/3108 v. 10.08.1979).

Am 23. Mai 1980 wurde dann der Gesetzentwurf der Bundesregierung mit den Stimmen der Koalitionsfraktionen von SPD und FDP im *Bundestag verabschiedet*. Die CDU/CSU-Fraktion lehnte den Gesetzentwurf ab. Heftig umstritten waren nicht nur die altbekannten Themen, wie die Einheit der Jugendhilfe, das Verhältnis des Erziehungsrechts der Eltern zu den Aufgaben des Staates im Rahmen der Jugendhilfe, der Vorrang freier Träger, der Leistungskatalog des Gesetzentwurfs, Organisation der Jugendhilfe und Zuständigkeiten sowie Finanzierung und Kostenregelung. Kontrovers wurde darüber hinaus auch über die Frage diskutiert, ob das Jugendhilferecht Teil des Sozialgesetzbuches sein soll und ob freiheitsentziehende Maßnahmen mit einer pädagogischen Zielsetzung zu vereinbaren sind.

Wie nach dem ersten Durchgang im Bundesrat zu erwarten war, verweigerte der *Bundesrat* mit einer CDU/CSU-Mehrheit am 4. Juli 1980 die Zustimmung zum Gesetzentwurf (Deutscher Bundestag 1980; Drucksache 287/80 v. 23.05.1980).

5.2 Der gesellschaftspolitische Hintergrund

Die scharfe parteipolitische Konfrontation ist nur vor dem Hintergrund der damaligen gesellschaftlichen Polarisierung zu verstehen. Die gesamte Reformdiskussion war von Anfang an in starkem Maße beeinflusst von der gesellschaftspolitischen Aufbruchstimmung, wie sie in der Studierendenbewegung der späten 1960er-Jahre zum Ausdruck kam und von dort zunächst auf die

6 Zu den Einzelheiten Sachße (2018, S. 246 ff.).

öffentliche Erziehung, insbesondere die Formen geschlossener Heimerziehung übergriff und zum Auslöser für die Heimreform wurde. Bald wurde aber auch das bis dahin autoritäre Verständnis von Erziehung im Verhältnis zwischen Eltern und Kind zum Diskussionsgegenstand. Konservative Kräfte sahen in dem geforderten Ausbau der Kinder- und Jugendhilfe einen »permanenten Eingriff des Staates in die Familie«.⁷

5.3 Ein Zwischenspiel: Novelle statt Reform

Die Praxis der Jugendhilfe brauchte Zeit, um sich von diesem Rückschlag in den Reformbemühungen zu erholen. Innerhalb des Ministeriums wurden zwar weiterhin verschiedene Optionen durchgespielt, sie kamen jedoch über die fachliche Ebene nicht hinaus. Inzwischen hatte im Oktober 1982 die CDU/CSU/FDP-Koalition die Regierung übernommen und Heiner Geißler war Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit geworden. Mit dieser starken Besetzung im Rücken legte das Ministerium einen neuen Gesetzentwurf vor, versuchte es aber dieses Mal nicht mehr mit einer großen Reform, sondern nur einer punktuellen Novellierung. Von Anfang an stand dieses Vorhaben jedoch unter einem schlechten Stern. Bereits die Ankündigungen des Ministeriums ernteten ein kritisches und ablehnendes Echo. Die Gegner*innen einer solchen Novelle befürchteten ein Spargesetz, das keine Verbesserungen für die Jugendhilfe bringen, sondern noch hinter dem fachlichen Standard der Praxis zurückbleiben würde. Vonseiten der Länder und kommunalen Spitzenverbände wurde – genau entgegengesetzt – befürchtet, dass die große Reform mit entsprechenden Kostenfolgen jetzt als Novelle getarnt verabschiedet werden sollte. So wurden sowohl der im August 1984 vorgelegte Referentenentwurf als auch der aufgrund der Stellungnahmen überarbeitete Referentenentwurf vom 1. Juli 1985 weitgehend abgelehnt. Die inzwischen in das Amt gekommene Bundesministerin Rita Süsmuth – selbst Erziehungswissenschaftlerin – erklärte am 28. Oktober 1985 vor dem Bundesjugendkuratorium, dass die Bundesregierung die Novellierung des Jugendwohlfahrtsgesetzes in dieser Legislaturperiode nicht mehr betreiben werde⁸.

7 Zu der Kontroverse siehe Sachße (2018, S. 237 ff.) sowie Junge (1991, S. 35).

8 Zu den Einzelheiten Sachße (2018, S. 259).