

kriterien definieren und adäquate Bewertungsverfahren entwickeln und praktizieren kann – und die in der Lage ist, die Rahmenbedingungen zu benennen und einzufordern, die notwendig sind, um eine effektive, kontinuierliche, mit realistischen Steuerungserwartungen verbundene Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendhilfe zu gestalten. Die Entwicklung der Profession „Soziale Arbeit“ in eine solche Richtung sollte nicht durch qualitätsbezogene Gesetzgebungsimpulse, die entweder einem unrealistischen Steuerungsoptimismus folgen oder bei denen die problematischen Nebenfolgen nicht ausreichend bedacht werden, beeinträchtigt werden.

*Verf.: Merchel, Prof. Dr. Joachim, Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen, Hüfferstr. 27, 48149 Münster, E-Mail: jmerchel@fh-muenster.de*

*Hans Gängler*

## „Jugend führt Jugend“?

### Zur Geschichte der Jugendverbände im Spiegel rechtlicher Kodifizierung

Die Erfolgsgeschichte der Jugendverbände im 20. Jahrhundert ist frappierend. Von den ersten bescheidenen Anfängen um die Jahrhundertwende, als der preußische Staat sich für die – auch finanzielle – Förderung von Jugendorganisationen entschied, über den enormen Organisationsgrad von nahezu 50% der Jugendlichen in der Weimarer Zeit bis zur heutigen festen Verankerung als Teil der Kinder- und Jugendhilfe in § 12 SGB VIII lässt sich die Entwicklung der Verbände – abgesehen von restriktiven und repressiven Phasen während der Verstaatlichung der Jugendorganisationen – durchaus als beeindruckendes Beispiel für die Institutionalisierung eines eigenen gesellschaftlichen Sektors der Sozial-, Bildungs- und Erziehungsarbeit verstehen.

Und dennoch begleiten die Jugendverbände auch immer wieder skeptische Fragen: Ob sie denn noch zeitgemäß seien in Zeiten von Facebook und Twitter? Ob ihre Angebotsformen nicht allzu sehr auf eine bestimmte Gruppe von Jugendlichen ausgerichtet seien? Ob sie wirklich noch als Interessenvertretung der Jugend sprechen könnten bei durchaus überschaubaren Mitgliederzahlen? Trotz all dieser und noch weiterer skeptischer Fragen ist ihre rechtliche Position im SGB VIII von beeindruckender Stärke. In § 12, Abs. 1 SGB VIII heißt es: „Die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und Jugendgruppen ist unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens nach Maßgabe des § 74 zu fördern“. Man muss lange suchen im SGB VIII, um eine ähnlich dezidierte Fördervorschrift zu finden, die gleichzeitig dem Träger mit Begriffen wie „eigenverantwortlich“ und „satzungsgemäßes Eigenleben“ eine hohe Autonomie zusichert. In demselben Paragraphen findet sich zudem eine weitere Formulierung, auf die in der Überschrift dieses Textes angespielt wird. Diese lautet: „In Jugendverbänden und Jugendgruppen wird Jugendarbeit von jungen Menschen selbst organisiert, gemeinschaftlich gestaltet und mitverantwortet.“ Und von fern her mag man sich da an die Geschichte des Wandervogels erinnern fühlen, vielleicht auch an die Meißner-Formel, in der es beim „Ersten Freideutschen Jugendtag“ im Oktober 1913 hieß: „Die Freideutsche Jugend will aus eigener Bestimmung, vor eigener Verantwortung, mit innerer Wahrhaftigkeit ihr Leben gestalten. Für diese innere Freiheit tritt sie unter allen Umständen geschlossen ein.“ Oft wird – auch in heutigen Jugendorganisationen – auf solche Traditionen verwiesen und das Prin-

zip „Jugend führt Jugend“ zitiert, wengleich mittlerweile durch zahlreiche Forschungen immer deutlicher wird, dass es sich beim Wandervogel um eine Jugendbewegung in Erwachsenenregie gehandelt haben dürfte.<sup>1</sup> Aber einerseits entsprang die damalige Formulierung der Wandervogelbewegung selbst – wenn auch offenkundig angelehnt an eine Formulierung Paul Natorps –, andererseits war diese Formulierung innerhalb des Wandervogel selbst umstritten und wurde wenig später durch die „Marburger Formel“ konterkariert.<sup>2</sup>

Im Folgenden soll nachgezeichnet werden, wie es im Laufe der vergangenen gut 120 Jahre zu dieser vergleichsweise starken Stellung der Jugendverbände im SGB VIII kam. Genauer: Es geht um die Rekonstruktion der Argumente, die eine solche Rechtsposition – gerade aus Sicht des Gesetzgebers – attraktiv machten. Dabei bleiben die Zeit des Nationalsozialismus sowie die Entwicklung in der DDR ausgespart. Dies erklärt sich aus der jeweiligen Dominanz der staatlich bzw. parteilich geprägten und dominierten Jugendarbeit, da hier das staatliche Interesse zu einer Monokultur der Jugendorganisationen führte. Dass dabei – gerade auch im kirchlichen Bereich – Entwicklungen angestoßen wurden, die folgenreich für die spätere Entwicklung der Jugendverbände waren (z. B. der Wandel von der „Verbands-“ hin zur „Gemeindeorientierung“ in der konfessionellen Jugendarbeit der NS-Zeit), ist evident. Ein Pluralismus, gar eine Autonomie der Jugendverbände – wie sie tendenziell in § 12 SGB VIII angelegt sind – war während dieser Zeit seitens des Gesetzgebers weder erwünscht noch staatlich gefördert, ganz im Gegenteil. Abschließende Überlegungen gelten der Frage, inwiefern § 12, Abs. 2 SGB VIII letztlich noch zeitgemäß ist.

## 1 Der staatliche Zugriff auf die Jugend im Kaiserreich

Die historischen Wurzeln der heutigen Jugendverbände lassen sich im obrigkeitsstaatlichen Gefüge des ausgehenden Kaiserreichs finden. Dabei vermengen sich Entwicklungen, die darauf abzielen, die zunehmende Freizeit Jugendlicher unter die Regie Erwachsener zu bekommen. Zum einen hatte sich im 19. Jahrhundert die Schulpflicht langsam auch empirisch durchzusetzen begonnen<sup>3</sup>; gleichzeitig begann sich die Halbtagschule als organisatorische Grundstruktur durchzusetzen. Zum anderen hatten sich durch eine kontinuierliche Weiterentwicklung der Arbeitsschutzbestimmungen – insbesondere für Lehrlinge – sowie die allmählich reduzierte Wochenarbeitszeit Potenziale disponibler Zeit („Freizeit“) für Jugendliche ergeben. Diese Entwicklungen begleitend entfaltete sich gegen Ende des Jahrhunderts eine Debatte, in der sich Befürchtungen hinsichtlich der Freizeitgestaltung Jugendlicher äußerten.

Die organisatorische Entwicklung der Jugendpflege (und mithin die Entfaltung eines pluralen Systems der Jugendverbände) ist dabei eng mit den jugendpolitischen Entscheidungen des Staates verknüpft. Im Industrialisierungs- und Modernisierungsprozess um die Jahrhundertwende richteten sich die ordnungspolitischen Bemühungen zunächst vor allem auf die erwerbstätige, männliche, städtische Jugend. Zu diesem Zweck wurde bereits 1891 der „Zentralausschuß zur Förderung der

1 Vgl. die Daten in *Aufmuth, U.*, Die deutsche Wandervogelbewegung unter soziologischem Aspekt, Göttingen 1979. Ähnlich argumentierend auch *Niemeyer, C.*, Die dunklen Seiten der Jugendbewegung, Tübingen 2013 (im Erscheinen).

2 Vgl. *Niemeyer 2013*.

3 So stieg in Preußen die Schulbesuchsquote der Volks-/Elementarschule von etwa 54% im Jahre 1816 auf 78% im Jahre 1846 und schließlich auf gut 86% im Jahre 1871. Vgl. *Friederich, G.*, Das niedere Schulwesen, in: *Jeissmann, K.-E./Lundgreen, P.* (Hrsg.), Handbuch der deutschen Bildungsgeschichte, Band III, München 1987, S. 123–152, hier: S. 127.

Jugend- und Volksspiele“ gegründet, der schätzungsweise 20 % der männlichen Jugendlichen in Preußen organisierte.<sup>4</sup>

Die staatliche Steuerung der Jugendverbände lässt sich mittels der einschlägigen rechtlichen Regelungen (Erlasse, Verordnungen, Gesetze) instruktiv illustrieren.<sup>5</sup> Im ersten preußischen Jugendpflegeerlass vom 24. November 1901 wird als Aufgabe der Jugendpflegeorganisationen beschrieben, die Jugendlichen zu unterhalten und zu beschäftigen, um sie damit sozialpolitisch, wehrpolitisch und konfessionell entsprechend der gültigen Normvorstellungen sozial zu integrieren. Es sei mittlerweile – so der Erlass – „in weiten Kreisen als eine wichtiger Aufgabe erkannt worden, die gewerbliche männliche Jugend tunlichst vor den mancherlei Gefahren bewahren, die ihr heute drohen, wenn sie sich selbst überlassen bleibt“.<sup>6</sup> Dies war erforderlich geworden, weil – wie es im preußischen Ministerialerlass hieß –, „die neueren Bestimmungen über die Sonntagsruhe und über den zeitigen Ladenschluß die Mußzeit der Jugend erheblich erweitert haben, weil ihr verhältnismäßig hoher Verdienst es den jungen Leuten ermöglicht, unbeeinflusst von der elterlichen Autorität unzweckmäßigen Zerstreungen nachzugehen und weil die jungen Leute, denen eine genügende Pflege und Fürsorge nicht von anderer Seite zuteil wird, nur zu leicht unter Einflüsse geraten, die geeignet sind, ihre geistige und sittliche Entwicklung in falsche Bahnen zu leiten“.<sup>7</sup>

Die Entdeckung dieser *Kontrolllücke* zwischen Schule und Kasernentor und ihre aus staatlicher Sicht notwendige Schließung führte zum Ausbau zunächst der männlichen Jugendpflege.<sup>8</sup> Die im Erlaß vorgesehenen Aufgaben wurden durch eine große Anzahl gesellschaftlich akzeptierter, als staatstragend angesehener Institutionen übernommen. Das florierende Vereinswesen im Kaiserreich machte es möglich, daß – Kirche und vaterländische Vereine an der Spitze – bald so gut wie jede gesellschaftliche Gruppierung eigene Jugendvereine besaß. Im ersten systematischen Hand-

4 Vgl. *Saul, K.*, Der Kampf um die Jugend zwischen Volksschule und Kaserne. Ein Beitrag zur „Jugendpflege“ im Wilhelminischen Reich 1890–1914, in: *Militärgeschichtliche Mitteilungen*, 9. Jg., 1971, S. 97–125.

5 Wir beschränken uns für das Kaiserreich auf eine Darstellung der preußischen Entwicklung. Dies geschieht aus zwei Gründen. Zum einen hatte Preußen eine gewisse Vorreiterrolle im Hinblick auf entsprechende rechtliche Regulierungen. Vgl. hierzu auch die Darstellung bei *Naudascher, B.*, Freizeit in öffentlicher Hand. Behördliche Jugendpflege in Deutschland 1900–1980, Düsseldorf 1990. Zum anderen nahm auch die bürgerliche Jugendbewegung von Preußen (Berlin-Steglitz) aus ihren Anfang, welche die weitere Entwicklung der Jugendverbände maßgeblich beeinflussen sollte.

6 Vgl. *Königliches Ministerium für Handel und Gewerbe* (Hrsg.), Ministerialblatt der Handels-Gewerbeverwaltung in Preußen, 1901, S. 352 (*Erlaß vom 24. November 1901*. Betrifft Veranstaltungen zur Sammlung und Unterhaltung der schulentlassenen gewerblichen Jugend.) Im Übrigen entsprach diese Argumentation einer in der zeitgenössischen Jugendfürsorge verbreiteten Logik, dass sich Angebote der öffentlichen Erziehung und Bildung – sofern es sich nicht um Schule handelte – aus Sicht des Staates auf ein sinnvolles Bildungs- und Freizeitangebot konzentrieren sollten. Als sich dann gegen Ende des 19. Jahrhunderts die Wandlung von der Ganztags- zur Halbtagsschule abzuzeichnen begonnen hatte, entwickelte sich eine an die Schule anschließende Debatte, in der sich Befürchtungen hinsichtlich der Freizeitgestaltung Jugendlicher äußerten. Dies führte in den 1880er Jahren u. a. zur Einführung des Kinderhorts; vgl. *Harnack, E. v.*, Fürsorge für schulpflichtige Kinder in Kinderhorten. Berlin 1918. Auch hier folgten die Angebote für Mädchen bereits früher bestehenden Angeboten für Knaben. Ein weiteres Beispiel kann in der Fortbildungsschule als sowohl berufsbildendes als auch sozialpädagogisches Instrument öffentlicher Erziehung gesehen werden; vgl. *Greiner, W.-D.*, Schule als Instrument sozialer Kontrolle und Objekt privater Interessen, Hannover 1975.

7 Ebd.

8 Wie schon der Begriff „Kaserne“ deutlich macht, stand die männliche Jugend im Mittelpunkt der Aufmerksamkeit. Hierzu ausführlich *Saul* (1971) und *Peukert, D.*, Grenzen der Sozialdisziplinierung. Aufstieg und Krise der deutschen Jugendfürsorge 1878 bis 1932, Köln 1986. Die bestehenden, v. a. die konfessionellen Jugendpflegeorganisationen hingegen definierten im Verlaufe des weiteren Ausbaus der Jugendpflege die Kontrolllücke geschlechtsneutral: Es ging um die „heikle“ Lebensphase zwischen Konfirmation und Heirat. Vgl. etwa *Nagel, F.*, Kirchliche Jugendarbeit auf dem Lande, in: *Koehn, F.* (Hrsg.), *Dorfkirchliche Jugendarbeit*, Berlin-Dahlem 1926, S. 29–32.

buch der Jugendpflege, 1913 herausgegeben von der Deutschen Zentrale für Jugendfürsorge unter der Schriftleitung von Frieda Duensing, zeigte sich diese Differenzierung eindrucksvoll.<sup>9</sup>

Insgesamt lässt sich der Entstehungskontext verbandlich organisierter Jugendarbeit im ausgehenden Kaiserreich und der Weimarer Zeit verstehen als Begleiterscheinung des gesellschaftlichen Prozesses der Ausdifferenzierung einer eigenen Lebensphase Jugend, die entsprechende Institutionalisierungsformen nach sich zog. Diese Entwicklung wurde durch drei Voraussetzungen begünstigt: Zum einen existierten spezifische gesellschaftliche Rahmenbedingungen, die eine Organisation unterschiedlicher Interessengruppen erst ermöglichten. Erst aufgrund des sich im 19. Jahrhundert entwickelnden Vereinsrechts und des aufblühenden Vereinswesens waren die Bündlungsprozesse der unterschiedlichsten gesellschaftlichen Gruppierungen, wie sie uns bei der Entwicklung der Jugendverbandsarbeit begegnen, möglich. Zum zweiten etablierte sich eine eigene Jugendphase durch die Entstehung eines Freizeitbereichs, der erst durch die Reduzierung der Arbeitszeit und die damit verbundene Erhöhung disponibler Zeit der erwerbstätigen Jugendlichen zustande kam. Und schließlich wurden diese Prozesse begleitet und dynamisiert durch die Entwicklung einer eigenen Semantik zur Codierung der Lebensphase Jugend, wie sie besonders die bürgerliche Jugendbewegung seit der Gründung des Wandervogels in emsiger publizistischer Tätigkeit produzierte.<sup>10</sup>

Der organisatorische Ausdifferenzierungsprozess der Jugendverbände erfolgte also standes- bzw. schichtspezifisch quer durch fast alle gesellschaftlichen Gruppierungen hindurch, indem sich Erwachsenenorganisationen Jugendorganisationen schufen, in denen Jugendliche in durchaus unterschiedlich beschaffenen Freiräumen ihre Freizeit verbringen konnten: Im Handbuch der Jugendpflege wurde grob zwischen konfessionellen, interkonfessionellen und sozialdemokratischen Jugendvereinigungen unterschieden.<sup>11</sup> Die interkonfessionellen gliederten sich in die Jugendpflege der Berufsorganisationen (v. a. die Zusammenschlüsse von Jungarbeiterinnen und -arbeitern aus fachlich qualifizierten Handwerks- und kaufmännischen Berufen), die Jugendpflege der – allerdings quantitativ marginalen – Vereine zur Bekämpfung des Alkoholismus und schließlich die Turn-, Spiel- und Sportvereine.<sup>12</sup> So traf sich die bildungsbürgerliche Jugend im Wandervogel,

9 Vgl. als Übersicht zu einzelnen Handbüchern der Jugend(verbands)arbeit *Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, Th.*, Jugendverbände und Wissenschaft, in: Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, Th. (Hrsg.), Handbuch Jugendverbände, Weinheim und München 1991 S. 162–171. Das Handbuch der Jugendpflege unterschied bereits zwischen behördlicher und privater Jugendpflege; *Böhme, H.*, Zentral-Organisationen und Organe, in: Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge (Hrsg.), Handbuch für Jugendpflege, Langensalza 1913, S. 515–549. Als Träger der Jugendpflege kamen dabei sowohl Einzelpersonen, freie Vereine, die Fortbildungsschule, die Kirche, Kommunen und Kommunalverbände als auch der Staat in Betracht; vgl. *Reimers, F.*, Die Träger der Jugendpflege, in: Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge (Hrsg.), Handbuch für Jugendpflege, Langensalza 1913, S. 259–266.

10 Dass es durchaus auch Vorläufer der Jugendverbände gibt, soll hier nicht in Abrede gestellt werden. Die Datierung der ersten organisierten Gesellungsformen junger Menschen wird in unterschiedlicher Weise vorgenommen: Insbesondere Rekonstruktionen konfessionell organisierter Jugendarbeit gehen dabei zurück bis in die frühe Neuzeit; vgl. *Cordier, L.*, Evangelische Jugendkunde. Band 1: Quellenbuch zur Geschichte der Evangelischen Jugend, Schwerin 1925. Verstärkt allerdings bildeten sich (v. a. konfessionelle) Organisationsformen junger Menschen erst ab Mitte des 19. Jahrhunderts im Gefolge sozialen und missionarischen Engagements; vgl. *Schwab, U.*, Evangelische Jugendarbeit in Bayern 1800–1933, München 1992. Es handelte sich dabei um religiös motivierte Gruppierungen (Kongregationen), vor allem aber um berufsbezogene Standesvereine mit vorwiegend sozialen Aufgaben; vgl. *Wedekind, K.*, Die Entstehung der Jugendpflege und ihre Ausgestaltung zu einem Bereich öffentlicher Erziehung, unv. Dissertation, Köln 1971. Da in diesem Beitrag jedoch vor allem die staatliche Steuerung dieses Bereichs mittels verschiedener Ordnungsmittel, also die Verrechtlichung der Jugendarbeit analysiert werden soll, bleiben diese Vorläufer außer Betracht.

11 Vgl. *Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge* a. a. O.

12 Hierunter fasste Böhme allerdings sowohl die traditionellen spartenbezogenen Sportvereine (Fußball-Bund, Ruderverband, Schwimmverband etc.) als auch die Wandervogelbewegung sowie den strikt auf Wehertüchtigung ausgerichteten Jungdeutschlandbund, dem sich die großen Sportorganisationen dann auch anschlossen; vgl. *Böhme* a. a. O., S. 543 ff.

die einfache Arbeiterjugend in den sozialdemokratischen Jugendvereinigungen, junge Facharbeiter, Handwerker, Dienstboten sowie im kaufmännischen Bereich tätige junge Menschen vielerorts in den entsprechenden Berufsorganisationen ebenso wie in den überwiegend berufsständisch organisierten konfessionellen Jugendvereinigungen.

Die Schubkraft dieser Organisationsbemühungen führte jedoch nicht zu einer flächendeckenden Organisation der Jugendlichen zu Beginn des Jahrhunderts: So wird für die Vorkriegszeit häufig die quantitative Bedeutung der Wandervogelbewegung überschätzt. Dies hängt vermutlich zum einen mit ihrer engen Verbindung zum Bildungsbürgertum zusammen, das der Bewegung auch gesellschaftlich höhere Akzeptanz verlieh. Es ist andererseits wahrscheinlich auch der enormen publizistischen Produktion von Wandervogelaktivisten geschuldet, die damit auch den Jugendbewegungsdiskurs dominierten.<sup>13</sup> Bis zum Beginn des 1. Weltkriegs kann man davon ausgehen, dass lediglich etwa über 20% aller Jugendlichen zwischen 14 und 21 Jahren in Vereinen und Verbänden organisiert waren.<sup>14</sup>

Eine weiter gehende Entwicklung des staatlichen Engagements in Sachen Jugendpflege dokumentieren die preußischen Jugendpflegeerlasse von 1911 und 1913. Im Erlaß vom 18. Januar 1911 definierte der Staat zum einen die Jugendpflege der männlichen Jugend als *nationale Aufgabe* und begründete dies mit dem Wandel der Erwerbsverhältnisse ähnlich dem Erlaß von 1901. Zum anderen stellte der Erlaß erstmals auch *staatliche Fördermittel* im Umfang von 1 Mio. Mark für die Jugendpflege zur Verfügung. Der Erlaß vom 10. April 1913 schließlich bezog *Mädchen und junge Frauen* in die die Jugendpflege mit ein. Dazu wurden im Etatjahr 1913 weitere zusätzliche Mittel bereitgestellt.<sup>15</sup>

Nominell wurde die Jugendpflege damit auch zu einer behördliche Angelegenheit: Auf Orts-, Stadt- und Kreisebene wurden Jugendpflegeausschüsse gegründet, in denen die einzelnen Jugendpflegevereinigungen vertreten waren. Die Ausschüsse hatten beratende Funktion, vor allem aber die Aufgabe, Förderanträge zu begutachten. Rasch bildeten sich entsprechende Dachorganisationen, von denen die halbamtliche Zentralstelle für Volkswohlfahrt die wohl bedeutendste war.<sup>16</sup> Die Aktivitäten der Zentralstelle zeigten sich schwerpunktmäßig in der Organisation von Tagungen, die den überwiegenden Teil der Jugendpflegeorganisationen an einen Tisch brachten und grundsätzliche organisatorische Rahmenbedingungen klärten, sowie in der wissenschaftlichen Begleitung und

13 Von den Mitgliedern des Wandervogels hatten ca. 80% Abitur. Der Anteil der Lehrer am Wandervogel betrug 1907 ca. 20%, an der Gesamtbevölkerung hingegen lediglich ca. 1,5%; vgl. *Aufmuth* (1979).

14 Im Gegensatz zur Weimarer Zeit gibt es für die Wilhelminische Zeit keine verlässlichen Zahlen über den Organisationsgrad von Jugendlichen in Verbänden. Die erste offizielle Statistik über die Jugendpflege erschien im Jahre 1912. Die „Denkschrift über Jugendpflege im Etatsjahr 1911“ gab an, dass am 1. Dezember 1911 etwas über 19% der männlichen Jugendlichen „in Pflege waren“; vgl. Böhme a. a. O., S. 517. Berücksichtigt man die weibliche Jugendpflege vor allem der konfessionellen Organisationen, so scheint – unter Einbeziehung der Zahlenangaben der einzelnen Jugendorganisationen (vgl. ebd., S. 527–548) und unter Berücksichtigung der Angaben von Siemering – ein Organisationsgrad von gut 20% plausibel; vgl. *Siemering, H.* (Hrsg.), *Die deutschen Jugendpflegeverbände*, Berlin 1918.

15 Vgl. ausführlich zur Entwicklung der behördlichen Jugendpflege *Naudascher* a. a. O. Dort finden sich auch die entsprechenden Jugendpflegeerlasse im Wortlaut dokumentiert.

16 Die 1892 als „Zentralstelle für Arbeiter-Wohlfahrtseinrichtungen“ gegründete halbamtliche Organisation wurde 1906 in eine Zentralstelle für das gesamte Gebiet der Wohlfahrtspflege umgewandelt. Der Jurist Friedrich Reimers leitete die der Zentralstelle angegliederte Fachkommission für Jugendpflege („Abteilung II: Männliche Jugendpflege“). Nach dem Jugendpflegeerlass von 1913 wurde eine zweite Abteilung eingerichtet, deren Leitung Hertha Siemering übernahm („Abteilung V: Weibliche Jugendpflege“). Nach dem Tode Friedrich Reimers', der 1914 bei Kriegsausbruch fiel, leitete sie bis zur Auflösung der Zentralstelle auch die Abteilung II; vgl. *Erdberg, R. v.*, *Die Zentralstelle für Volkswohlfahrt*, in: *Siemering* a. a. O. S. 438–462 sowie *Siemering, H.*, *Die Pflege der weiblichen Jugend und die Zentralstelle für Volkswohlfahrt*, in: *Die Jugendfürsorge*, 1913, S. 713–718.

Auswertung der Jugendpflege, insbesondere in der Publikation einflussreicher jugendpflegerischer Fachliteratur und schließlich in der Entwicklung von Konzepten und der Durchführung der Aus-, Fort- und Weiterbildung von Jugendpflegerinnen und Jugendpflegern.

Innerhalb des Jugendpflegerlasses von 1911 findet sich noch keinerlei Hinweis auf eine eigenständige oder selbstverantwortliche Gestaltung der Jugendpflege durch die Jugendlichen selbst. Vielmehr zielt der Erlass auf das Engagement der mittleren und oberen Schichten der Bevölkerung sowie vor allem auch der Lehrer. Lediglich in der Anlage zum Erlass finden sich einige Hinweise, die auf eine stärkere Beteiligung der Jugendlichen – nach wie vor unter der Verantwortung der Erwachsenen – abzielen. So heißt es in Punkt 12 der Anlage: „Zu einer aufbauenden Einwirkung auf die schulentlassene Jugend bedarf es neben der zielbewußten Gewöhnung und Übung vor allem auch der Erweckung eines selbsttätigen Interesses der Jugend für die Zwecke der zu ihren Gunsten getroffenen Veranstaltungen, bedarf es mannigfacher Gelegenheit zu eigener, tunlichst selbständiger Betätigung innerhalb und zum Besten der Jugendvereinigung.“<sup>17</sup> Und weiter in Punkt 13: „Demgemäß empfiehlt es sich, der Jugend möglichst weitgehenden Anteil an der Leitung der Vereine zu geben und ihr allerlei Ämter im Vereinsleben zu übertragen.“<sup>18</sup> Im zwei Jahre darauf folgenden Jugendpflegeerlass für die weibliche Jugend wird dann auf diese „Grundsätze und Ratschläge“ verwiesen. Weitere Hinweise auf eine selbständige Beteiligung der Jugendlichen an der Jugendpflege finden sich nicht, was angesichts der Zielstellung der weiblichen Jugendpflege auch nicht weiter überrascht, sollen die weiblichen Jugendlichen doch mit dem „Wissen und Können ausgerüstet [werden], das für ihren zukünftigen Beruf als Gehilfinnen des Mannes, als Erzieherinnen der Kinder, als Pflegerinnen des Familienglücks, als Trägerinnen und Hüterinnen guter Sitte unentbehrlich ist“.<sup>19</sup>

Zusammenfassend lässt sich formulieren, dass die staatliche Jugendpflege bis Ende des Kaiserreichs vom Gesetzgeber als eine Veranstaltung in der Verantwortung Erwachsener gesehen und konzipiert wurde. Das hing einerseits damit zusammen, dass sie ihren Ausgangspunkt in der Idee der Kontrollücke hatte, die ja gerade davon ausging, dass Jugendliche untereinander nicht zu einer „Selbstkontrolle“ in der Lage waren. Andererseits lassen die Hinweise in den „Ratschlägen“ zu den Jugendpflegeerlassen darauf schließen, dass gerade die Einbeziehung der Jugendlichen in Vereinsämter und andere Aufgaben als ein pädagogisches Programm zur Begleitung des Prozesses des Erwachsenwerdens verstanden werden konnte.

## 2 Die fortschreitende rechtliche Umhebung der Jugendarbeit in der Weimarer Zeit

Im ersten Jugendpflegeerlass nach dem 1. Weltkrieg dokumentierte sich dann bereits eine neue Haltung des Staates gegenüber den Jugendverbänden: Im Gegensatz zu den Vorkriegserlassen wurden nun *alle* Jugendorganisationen – auch die bislang ausgeschlossenen sozialdemokratischen – dazu aufgefordert, sich in den bestehenden kommunalen Jugendpflegeausschüssen zu organisieren. Dabei wurde ihnen ausdrücklich die *volle Wahrung ihrer Selbständigkeit* und die *Beibehaltung ihrer Eigenart* zugesichert.<sup>20</sup> Damit erfolgte ein weiterer Schritt in Richtung des Ausbaus der Jugend-

17 Zitiert nach Naudascher a. a. O., S. 40

18 Ebd.

19 Zit. n. Naudascher, a. a. O., S. 42

20 „Die Jugendpflege hat eine ihrer vornehmsten Aufgaben in der Gegenwart darin zu erblicken, daß sie nach Möglichkeit zur Wiederherstellung der inneren Einheit unseres Volkes beizutragen und zu diesem Zwecke einen einmütigen,

pflege zu einem System sozialer Dienstleistungen, das als staatliche Aufgabe verstanden, aber an freie Träger delegiert wurde.

Die organisatorische Ausdifferenzierung von „Jugend“ verstärkte sich in der Weimarer Zeit zu einem allgemeinen Vergesellschaftungsprozeß der Jugend: Jugend bekam einen sozialen Status, der den familialen Status der persönlichen Entwicklungsphase überschritt und neue rechtliche und materielle Möglichkeiten beinhaltete.<sup>21</sup> Mit dem Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) wurde schließlich ein einheitliches Jugendgesetz geschaffen, das dem Erziehungsgedanken verpflichtet war und die Aspekte der Jugendfürsorge und Jugendpflege unter dem Begriff „Jugendhilfe“ vereinte: „Die öffentliche Jugendhilfe umfaßt alle behördlichen Maßnahmen zur Förderung der Jugendwohlfahrt (Jugendpflege und Jugendfürsorge) ...“ (§ 2 RJWG). Die nach dem Reichsgesetz für Jugendwohlfahrt vom 9. Juli 1922 neu zu schaffenden Jugendbehörden, insbesondere die Jugendämter, hatten unter anderem „Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen für [...] die Wohlfahrt der im schulpflichtigen Alter stehenden Jugend außerhalb des Unterrichts [sowie die] Wohlfahrt der schulentlassenen Jugend“ (§ 4 RJWG). In § 6 wurde – nicht unähnlich den heutigen §§ 3 und 4 des SGB VIII – den Jugendämtern die Aufgabe übertragen, „die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und ihres satzungsmäßigen Charakters zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und privaten Jugendhilfe und der Jugendbewegung zusammenzuwirken“ (§ 6 RJWG). Die „Heranziehung zur Mitarbeit“ und insbesondere das „planvolle Ineinandergreifen“ machen deutlich, dass es sich hier um eine in der Verantwortung der öffentlichen Träger liegende Tätigkeit auch der Jugendverbände handelt: Es geht auch im RJWG um Jugendpflege in öffentlicher Regie.

Der für die Jugendverbände schließlich entscheidende § 11 RJWG ermöglichte es den Jugendämtern „die Erledigung einzelner Geschäfte oder Gruppen von Geschäften besonderen Ausschüssen sowie Vereinigungen für Jugendhilfe, Jugendverbänden oder einzelnen in der Jugendwohlfahrt erfahrenen und bewährten Männern und Frauen widerruflich zu übertragen“ (§ 11 RJWG).<sup>22</sup> Zunächst verschob der Gesetzgeber jedoch das Inkrafttreten des Gesetzes aufgrund der akuten Finanznot. Jedoch waren bereits 1922 in Artikel 8 des Einführungsgesetzes zum RJWG die jugendpflegerischen Aufgaben ausdrücklich als *freiwillige* Aufgaben definiert worden, was so schließlich auch beim endgültigen Inkrafttreten des Gesetzes am 14. Februar 1924 übernommen wurde. Damit blieb es bei einer für die Jugendverbände im Großen und Ganzen attraktiveren Regelung: Die Orts-, Kreis- und Bezirksausschüsse der Jugendpflege – Vorläuferorganisationen der heutigen

---

brüderlichen Geist unter der heranwachsenden Jugend zu fördern sucht. Es ist daher dringend geboten alle Jugendvereinigungen – auch die freireligiösen und sozialdemokratischen – denen es um ernstgemeinte erzieherische Beeinflussung ihrer Mitglieder auf körperlichem, geistigem und sittlichem Gebiete zu tun ist, einerlei ob sie von Erwachsenen gegründet sind und geleitet werden oder aus der Jugend selbst hervorgegangen sind, in der bestehenden Organisation der Jugendpflege zu sammeln, die sie – bei der vollen Wahrung ihrer Selbständigkeit – unter sich und mit den staatlichen, den Kreis- und Gemeindeorganen zu einheitlichem, planvollem Wirken zusammenschließen und ihnen innerhalb der sich daraus ergebenden größeren örtlichen, Kreis- und Bezirksorganisationen durch Rat und Tat, auch durch Zuwendung staatlicher Mittel als Beihilfen eine an Umfang und Kraft gesteigerte Wirksamkeit ermöglichen will. Durch die Zugehörigkeit zu dieser Organisation wird die Eigenart der einzelnen Jugendvereinigungen nicht angetastet“; vgl. Zentralblatt für die gesamte Unterrichtsverwaltung in Preußen, Berlin 1919, S. 257.

21 Vgl. Böhnisch, L./Gängler, H., Jugendverbände in der Weimarer Zeit, in: Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, Th. (Hrsg.), Handbuch Jugendverbände, Weinheim und München, S. 49–57.

22 Es sei noch einmal explizit darauf hingewiesen, dass § 11 von Frauen und Männern, mithin im rechtlichen Sinne von „Volljährigen“ spricht. Der Gesetzgeber interpretierte das Prinzip „Jugend führt Jugend“ hier juristisch eindeutig: Es sind die Erwachsenen, die die Verantwortung für die Jugendlichen übertragen bekommen.

Jugendringe – blieben bestehen *neben* den neuen Abteilungen für Jugendpflege im Jugendamt, die allerdings ihre Aufgaben überwiegend an die bestehenden Jugendorganisationen delegierten. Neben der kommunalen Jugendpflege blieb in der Weimarer Zeit allerdings die staatliche Jugendpflege bestehen. Auf diese Weise wurde die bereits in den ersten Jugendpflegeerlassen eingeführte Praxis der staatlichen Finanzierung privater, gemeinnütziger Jugendorganisationen fortgeführt.

Die Weimarer Zeit bot damit den Jugendorganisationen rechtliche Rahmenbedingungen, in denen sie sich gesellschaftlich etablieren und einen hohen Organisationsgrad unter Jugendlichen erzielen konnten. Diesen Prozess der Etablierung organisierter Jugend verdeutlicht besonders gut die Herausbildung der Dachorganisation „Ausschuß der deutschen Jugendverbände“.<sup>23</sup> Die bereits erwähnten Abteilungen II und V der Zentralstelle für Volkswohlfahrt hatten seit dem Jugendpflegeerlass im Jahre 1911 regelmäßig Tagungen veranstaltet, auf denen sich Vertreter und Vertreterinnen der einzelnen Jugendorganisationen trafen und austauschten. Die sozialistischen Jugendvereinigungen allerdings waren hiervon zunächst ausgeschlossen, da sie im Kaiserreich den durch den Jugendpflegeerlass angeregten „Ausschüssen für Jugendpflege“ auf kommunaler Ebene nicht angehören durften.

Im Jahre 1917 gelang der Zentralstelle jedoch das Kunststück, die Vertreterinnen und Vertreter fast aller Jugendorganisationen an einen Tisch zu bringen. Diese politische und taktische Meisterleistung beruhte auf der Vereinbarung, dass sich die Verbände auf dem Treffen selbst darstellen sollten vor allem im Hinblick auf ihre Ziele und Absichten. Die anderen Teilnehmerinnen und Teilnehmer sollten diese Selbstdarstellungen dann lediglich zur Kenntnis nehmen oder Ergänzungsfragen stellen dürfen.<sup>24</sup> Eine inhaltliche Diskussion um die ja tatsächlich sehr kontroversen Positionen war durch diese Spielregel von vornherein unterbunden worden. Zehn Tage dauerte das Treffen und es war insoweit erfolgreich, dass auch die bislang ausgegrenzten Jugendorganisationen daran teilnahmen. Dieses Treffen war vermutlich nicht nur das längste seiner Art. Hier gelang es den Jugendverbänden darüber hinaus, sich trotz der erheblichen inhaltlichen und weltanschaulichen Divergenzen zusammenzurufen.

Diese Tagung hatte jedenfalls so viel Gemeinsamkeiten oder zumindest: gemeinsame Interessen der Jugendorganisationen zutage gefördert, dass es zu einem Zweckbündnis kam: Bei der Auflösung der Zentralstelle für Volkswohlfahrt zum 31.12.1920, deren Aufgaben zum größten Teil das 1919 neugeschaffene preußische Ministerium für Volkswohlfahrt übernahm, konnten die Abteilungen für Jugendpflege als „Ausschuß der deutschen Jugendverbände“ weiterbestehen, indem sämtliche Jugendverbände zum Eintritt aufgefordert wurden. Attraktiv war diese Selbstorganisation der Verbände vor allem auch durch die neue Haltung des Staates geworden, wie sie sich im Jugendpflegeerlass von 1918 dokumentierte.

Im Jahre 1921 setzte eine zweite Tagung in Brückenau<sup>25</sup> den begonnenen Prozeß fort und im September 1924 hatte sich der Ausschuss der deutschen Jugendverbände organisatorisch bereits

23 Der 1919 gegründete Ausschuss wurde im Jahre 1926 in „Reichsausschuß der deutschen Jugendverbände“ umbenannt. Vgl. *Siemering, H.* (Hrsg.), *Die deutschen Jugendverbände. Ihre Ziele, ihre Organisation sowie ihre neuere Entwicklung und Tätigkeit.* Dritte, neu bearbeitete Auflage der beiden Handbücher „Die deutschen Jugendpflegeverbände“ und „Die deutschen Jugendverbände“, Berlin 1931.

24 Aus diesen Selbstdarstellungen resultierte schließlich auch das von Hertha Siemering herausgegebene „Handbuch der deutschen Jugendpflegeverbände“, *Siemering* 1918, a. a. O.

25 Auch aus dieser Tagung resultierte ein Handbuch mit den gesammelten Selbstdarstellungen der Mitgliederverbände. Vgl. *Siemering, H.* (Hrsg.), *Die deutschen Jugendverbände. Ihre Ziele sowie ihre Entwicklung und Tätigkeit seit 1918.* Zweiter Teil des Handbuchs „Die deutschen Jugendpflegeverbände“, Berlin 1923.

soweit gefestigt, dass er 67 Jugendverbände mit insgesamt ca. 3,5 Mio Mitgliedern vertrat. Spätestens bei der dritten Tagung, der zweiten offiziellen „Führertagung“ des Ausschusses der deutschen Jugendverbände, wurde auch verbandspolitisch deutlich, dass die Jugendorganisationen trotz aller weltanschaulichen Gegensätze gemeinsame Sache machen konnten und wollten. Dies wird augenfällig an der Abfolge der einzelnen Vorsitzenden: Im Jahre 1924 wurde als Nachfolger des ausscheidenden Gründungsvorsitzenden Carl Mosterts (Katholische Jugendverbände) Jugendpfarrer Suderow vom Reichsverband evangelischer Jungmännerbünde gewählt. Zweiter Vorsitzender aber wurde Erich Ollenhauer vom Verband der Sozialistischen Arbeiterjugend Deutschlands. Entsprechend schloß auch Carl Mosterts seinen Bericht über die Gründungsphase des Ausschusses der deutschen Jugendverbände nicht von ungefähr mit den Worten, dass die Jugendverbände nach dieser dritten Tagung auseinandergehen konnten „mit dem Händedruck ehrlicher Freundschaft und ehrfurchtsvoller Gegnerschaft“.<sup>26</sup>

Niemals zuvor und auch niemals danach konnten Jugendverbände einen so hohen, auf Freiwilligkeit basierenden Organisationsgrad der Jugendlichen verbuchen wie in der Weimarer Zeit: Fast die Hälfte aller Jugendlichen (ca. 40–50 %) waren Mitglieder einer Jugendorganisation.<sup>27</sup> Auch der Ausdifferenzierungsprozess der Jugendverbände erreicht zu dieser Zeit seinen Kulminationspunkt: Im Jahre 1930 gehörten dem Reichsausschuß der deutschen Jugendverbände 103 Mitgliedsorganisationen an;<sup>28</sup> bis 1932 steigerte sich diese Zahl noch auf 117.<sup>29</sup>

Am 5. April 1933 brachen ca. 50 Mitglieder der Hitlerjugend auf Geheiß Baldur von Schirachs in die Berliner Geschäftsstelle des Reichsausschusses ein und beschlagnahmten Dokumente und Unterlagen. Der Geschäftsführer des Reichsausschusses, Hermann Maaß, wurde seines Amtes enthoben. Der Vorsitzende des Reichsausschusses, General Vogt, trat seinen Platz an von Schirach ab, arbeitete allerdings weiter in der Hitlerjugend mit. Damit hatte für die Jugendverbände ein Prozess der Zerschlagung oder eine Phase der Eingliederung in die Hitlerjugend sowie deren weitere Umorganisation zur Staatsjugend begonnen.<sup>30</sup>

### 3 Die rechtliche Stellung der Jugendverbände in der Bundesrepublik Deutschland von 1945 bis 1990

Drei Tage vor der Verkündung des Grundgesetzes fiel auf der Gründungsversammlung der Arbeitsgemeinschaft für Jugendfürsorge und Jugendpflege in Rothenburg ob der Tauber die Entscheidung, die Jugendverbände in den westlichen Besatzungszonen, soweit sie wieder aktiv waren, in einem Dachverband zusammenzuführen. Damit war die Bildung des Bundesjugendrings beschlossene Sache. In seiner ersten Satzung entwarf der DBJR denn auch das Bild einer Organisation, die ein Optimum an Kompatibilität mit den behördlichen und staatlichen Interessen ver-

26 Vgl. *Mosterts, C.*, Bis Blankenburg. Eine Entwicklungsübersicht des Ausschusses der deutschen Jugendverbände, in: Maaß, H. (Hrsg.), *Vom Kulturwillen der deutschen Jugend*, Berlin 1925, S. 1–5.

27 Vgl. zur statistischen Erfassung *Mewes, B.*, Die erwerbstätige Jugend, Berlin und Leipzig 1929. Zur zahlenmäßigen Entwicklung der Jugendorganisationen von der Weimarer Zeit bis heute vgl. *Rauschenbach, Th.*, Jugendverbände im Spiegel der Statistik, in: Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, Th. (Hrsg.), *Handbuch Jugendverbände*, Weinheim und München 1991, S. 115–131.

28 Vgl. *Deutsches Archiv für Jugendwohlfahrt (Hg.)*, Kleines Handbuch der Jugendverbände, Berlin 1931.

29 Vgl. *Zwerschke, M.*, Jugendverbände und Sozialpolitik. Zur Geschichte der deutschen Jugendverbände, München 1963, S. 108.

30 Vgl. *Klönne, A.*, Jugendverbände im Nationalsozialismus, in: Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, Th. (Hrsg.), *Handbuch Jugendverbände*, Weinheim und München 1991 S. 58–66.

sprach. So ging es dem DBJR um die Förderung des gegenseitigen Verständnisses und der Bereitschaft zur Zusammenarbeit der deutschen Jugend, um ein gesundes Jugendleben in sittlicher, sozialer und kultureller Hinsicht, um die Pflege der internationalen Begegnung und Zusammenarbeit sowie um die Verhinderung des Auflebens militaristischer, nationalistischer und totalitärer Tendenzen.<sup>31</sup> Weiter hieß es in der Satzung, das es Aufgabe des DBJR sei, „die Interessen und Rechte der Jugendgemeinschaften und der freien Jugendpflege gegenüber der Öffentlichkeit, den Volksvertretungen und den Behörden zu vertreten ..., zu Fragen der Jugendpolitik und des Jugendrechts auf Bundesebene Vorschläge zu machen und ... durch Erfahrungsaustausch an der Lösung der Jugendprobleme mitzuwirken“.<sup>32</sup> Deutlich wird es bereits in der Formulierung der Satzung: Es ging in erster Linie um eine Interessenvertretung der Jugendorganisationen – und der hinter ihnen stehenden Erwachsenenorganisationen –, die sich als Stellvertreter der Interessen der Jugendlichen empfanden und/oder darstellten. Eine erste systematische Förderung der Jugendverbände erfolgte über den 1950 entwickelten Bundesjugendplan.<sup>33</sup>

Das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz von 1922/1924 wurde erst Anfang der sechziger Jahre des vergangenen Jahrhunderts durch das Gesetz zur Änderung und Ergänzung des Reichsjugendwohlfahrtsgesetzes vom 11. August 1961 als „Gesetz für Jugendwohlfahrt“ (JWG) neu gefasst. Das JWG trat in seinen wesentlichen Teilen am 1. Juli 1962 in Kraft.

Dort hieß es in § 5, der in etwa dem alten § 4 des RJWG entsprach, dass es Aufgabe des Jugendamtes ist, „die für die Wohlfahrt der Jugend erforderlichen Einrichtungen und Veranstaltungen anzuregen, zu fördern und gegebenenfalls zu schaffen“. Hierunter zählten dann auch Felder, in denen Jugendverbände traditionell aktiv waren, z. B. die „allgemeine Kinder- und Jugenderholung“ oder die „Freizeithilfen“. Ganz explizit hieß es dann in § 5, Abs. 2: „Zu den Aufgaben nach Absatz 1 gehört es auch, Einrichtungen und Veranstaltungen sowie die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und sonstigen Jugendgemeinschaften unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens zu fördern, insbesondere 1. ihre Tätigkeit auf den in Absatz 1 Nr. 6 genannten Gebieten [d.i. Freizeithilfen, politische Bildung und internationale Begegnung; H.G.], 2. die Ausbildung und Fortbildung ihrer Mitarbeiter, 3. die Errichtung und Unterhaltung von Jugendheimen, Freizeitstätten und Ausbildungsstätten“ (§ 5 JWG). Und auch in § 5, Abs. 4, der die Träger der freien Jugendhilfe definiert, sind „Jugendverbände und sonstige Jugendgemeinschaften“ an Nummer 2 genannt.

Auch der alte § 7 RJWG wurde mehr oder weniger unverändert übernommen: „Das Jugendamt hat über die Verpflichtungen nach §§ 5 und 6 hinaus die freiwillige Tätigkeit zur Förderung der Jugendwohlfahrt unter Wahrung ihrer Selbständigkeit und ihres satzungsgemäßen Charakters zu unterstützen, anzuregen und zur Mitarbeit heranzuziehen, um mit ihr zum Zwecke eines planvollen Ineinandergreifens aller Organe und Einrichtungen der öffentlichen und freien Jugendhilfe zusammenzuwirken“ (§ 7 JWG).

31 Vgl. die erste Satzung des DBJR, abgedruckt in *Panter, U.*, Staat und Jugend, Weinheim 1965, S. 165 ff.

32 Vgl. *Panter, a. a. O.*

33 Eine detaillierte Analyse der Entwicklung des Bundesjugendplans könnte die hier vorgetragenen Argumente illustrieren und ergänzen. Vgl. *Keil, A.*, Jugendpolitik und Bundesjugendplan, München; *Busch, W.*, 20 Jahre Bundesjugendplan. Entwicklung – Schwerpunkte – Zahlen, in: *deutsche jugend*, 18. Jg., Heft 11, 1970, S. 498–507; *Collm, S.*, Der Bundesjugendplan, in: *Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, Th.* (Hrsg.), *Handbuch Jugendverbände*, Weinheim und München 1991, S. 196–204; *Gängler, H.*, Zwischen Reaktion und Innovation. Notizen zum Kinder- und Jugendplan des Bundes, in: *DBJR* (Hrsg.), *Eine wechselvolle Geschichte. 50 Jahre Kinder- und Jugendplan des Bundes*, Berlin 2001, S. 21–27.

Entsprechend hieß es dann auch in § 18 JWG: „Der Leiter der Verwaltung des Jugendamts kann im Rahmen der Beschlüsse des Jugendwohlfahrtsausschusses die Erledigung einzelner Geschäfte oder Gruppen von Geschäften besonderen Ausschüssen sowie freien Vereinigungen der Jugendwohlfahrt, Jugendverbänden oder einzelnen in der Jugendwohlfahrt erfahrenen und bewährten Männern und Frauen widerruflich übertragen [...] Die Verpflichtung des Jugendamts, für die sachgemäße Erledigung der ihm obliegenden Aufgaben Sorge zu tragen, wird hierdurch nicht berührt.“

Betrachtet man die einzelnen Paragraphen genauer, so wird nicht nur deutlich, wie eng sich der Gesetzgeber an die Formulierungen des RJWG anlehnt. Zudem zeigt sich auch deutlich, dass es dem Gesetzgeber offenbar ein Anliegen war, die Rechtsposition der Jugendverbände im Verhältnis zum RJWG deutlich zu stärken. Diese Stärkung erfolgte auf zwei Ebenen: Zum einen wurden jugendverbandstypische Tätigkeiten in den „Aufgabenkatalog“ des Gesetzes integriert, zum anderen wurden Jugendverbände als zentrale Akteure in den Gesetzestext aufgenommen. Fragt man sich, welche Motive dafür ausschlaggebend waren, so kommt man nicht umhin, als Erklärungsmodell die korporatistische Struktur der „alten Bundesrepublik“ heranzuziehen. Die meisten gesellschaftspolitisch aktiven Organisationen verfügten über eigene Jugendorganisationen bzw. Verbände: die Kirchen, die Gewerkschaften, die Wohlfahrtsverbände sowie unterschiedlichste Interessenorganisationen, Vereine und Verbände. Insofern war es aus Sicht des Gesetzgebers einerseits plausibel, andererseits vermutlich auch Ergebnis eines pluralen Lobbyismus in den Jugendverbänden ein Abbild der gesellschaftlichen Pluralität zu fördern. Dass diese Struktur jeweils zu unterschiedlichen Zeiten erhebliche Kritik erfuhr, steht auf einem anderen Blatt.<sup>34</sup>

#### 4 Zur jugendhilferechtlichen Aktualität der Jugendverbände

Mit der Einführung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (SGB VIII) am 3.10. 1990 im Beitrittsgebiet und am 1.1.1991 in Westdeutschland fand die Implementation der Jugendverbände ihren historischen „Höhepunkt“. Nachdem sie zunächst als eine Trägervariante (im RJWG) benannt wurden, im JWG dann explizit mit Aufgaben und Zuständigkeiten Platz fanden, wurde ihnen im SGB VIII schließlich ein eigener Paragraph zuteil.

So heißt es in § 12 SGB VIII „Förderung der Jugendverbände“:

„(1) Die eigenverantwortliche Tätigkeit der Jugendverbände und Jugendgruppen ist unter Wahrung ihres satzungsgemäßen Eigenlebens nach Maßgabe des § 74 zu fördern.

(2) In Jugendverbänden und Jugendgruppen wird Jugendarbeit von jungen Menschen selbst organisiert, gemeinschaftlich gestaltet und mitverantwortet. Ihre Arbeit ist auf Dauer angelegt und in der Regel auf die eigenen Mitglieder ausgerichtet, sie kann sich aber auch an junge Menschen wenden, die nicht Mitglieder sind. Durch Jugendverbände und ihre Zusammenschlüsse werden Anliegen und Interessen junger Menschen zum Ausdruck gebracht und vertreten.“

Die Formulierung in Absatz eins mutet einen nach einem Durchgang durch die Geschichte vertraut an. Zwar legt der § 74 SGB VIII die Spielregeln für freie Träger fest, dennoch ist das satzungsgemäße Eigenleben gesetzlich geschützt. Andererseits hat der Gesetzgeber mit der Formulierung

<sup>34</sup> Etwa die intern und extern orientierte Kritik der Jugendverbände in der „68er“-Zeit, die Auseinandersetzung mit der Mittelschichtorientiertheit der Jugendverbände oder die Frage der mangelnden interkulturellen Orientierung der Jugendverbände – um nur einige zu nennen.

„und Jugendgruppen“ in Absatz eins eine Art Öffnungsklausel eingebaut, die es ermöglicht, auch neuen Entwicklungen im Jugendbereich Rechnung zu tragen. Aus Jugendverbandssicht mag dies problematisch sein („fehlender Konkurrenzschutz“), es entspricht jedoch der Tradition seit dem RJWG, in diesem Kontext – im Sinne einer demokratischen, pluralen Gesellschaft – neuen Entwicklung offen gegenüber zu stehen.

Die erste heikle Formulierung des § 12 SGB VIII begegnet uns hingegen im ersten Satz des zweiten Absatzes: „In Jugendverbänden und Jugendgruppen wird Jugendarbeit von jungen Menschen selbst organisiert, gemeinschaftlich gestaltet und mitverantwortet.“ Was macht die Problematik dieser Formulierung aus? Sie wurzelt letztendlich in § 7 SGB VIII. Hier wurde zum ersten Mal in der historischen Entwicklung der Jugendhilfegesetze die Zielgruppe nach dem biologischen Alter definiert. Da heißt es: „(1) Im Sinne dieses Buches ist [...] 4. junger Mensch, wer noch nicht 27 Jahre alt ist ...“ Dies würde konkret bedeuten, dass Jugendverbände spätestens mit dem Erreichen des 27. Geburtstags verlassen werden müssten, bzw. dass Mitglieder über das 27. Lebensjahr hinaus nicht mehr förderfähig sind. Dass dies empirisch in zahlreichen Jugendverbänden durchaus anders ist, ist das eine; dass dementsprechend die Satzungen der politischen Jugendorganisationen nicht SGB VIII-kompatibel sind ist das andere.<sup>35</sup>

Freilich scheint es durchaus schlüssig in Anbetracht des historischen Kontexts, dass der Gesetzgeber in § 12 SGB VIII prinzipiell von „jungen Menschen“ spricht. Dies passt in die historisch gewachsene Logik der Förderung von Jugendorganisationen, die Jugendarbeit als eine von Erwachsenen betriebene und verantwortete Veranstaltung betrachtet.

Ein weiterer Aspekt der rechtlichen Fundierung der Förderung der Jugendverbände im SGB VIII ist der Begriff „Mitglied“. Der Gesetzgeber formuliert, dass „in der Regel die eigenen Mitglieder“ im Fokus der Jugendverbände stehen. Bereits in § 12 Abs. 2 deutet der Gesetzgeber an, dass der Mitgliederbegriff nicht mehr ausschließlich zur Begründung von Förderung herangezogen werden kann. Dieser Begriff der Mitgliedschaft muss entsprechend relativiert werden.<sup>36</sup> Aufgrund der gelockerten Bindungskräfte von Jugendverbänden muss der Begriff des Mitglieds weit ausgelegt werden, zumal in der Realität die meisten Jugendverbände ihre Angebote auch für Nichtmitglieder offen halten. Dies gilt umso mehr, da in § 12 Abs. 2 Satz 2, zweiter Halbsatz SGB VIII ebenfalls davon gesprochen wird, dass sich die Jugendverbandsarbeit auch an Nichtmitglieder wenden kann. Als „hartes“ Förderkriterium entfällt demnach der Mitgliederbegriff. Die Binnendifferenzierung zwischen einfachen/einmaligen NutzerInnen der Jugendverbände bis hin zu den engagierten Ehrenamtlichen ist seit längerem Gegenstand der Jugendverbandsdebatten.<sup>37</sup> So kann davon ausgegangen werden, dass bei denjenigen, die Angebote der Jugendverbände wahrnehmen, die Bindungskräfte zum Verband sehr unterschiedlich ausgeprägt sind.

Diese Tatsache hingegen ist in historischer Perspektive eher ein Grund zur Gelassenheit. Im Hinblick auf § 12, Abs. 2 SGB VIII bleibt hinsichtlich des historischen Anspruchs der Jugendverbände – „Jugend führt Jugend“ – lediglich zu konstatieren: Es gibt kaum empirische Indizien

35 Um nur ein Beispiel anzuführen: Die Satzung der Jungen Union legt in § 2 fest: „Mitglied der JUNGEN UNION kann werden, wer das 14. Lebensjahr vollendet hat. Die Mitgliedschaft erlischt mit der Vollendung des 35. Lebensjahres. Bekleidet ein Mitglied bei Vollendung des 35. Lebensjahres ein Amt in der JUNGEN UNION, so erlischt die Mitgliedschaft mit Ablauf der Amtsperiode.“

36 Vgl. Schäfer, K., Kommentar zu § 12 SGB VIII (§ 12 Rn. 6); in: Münder, J. u. a. (Hrsg.), Frankfurter Kommentar zum SGB VIII, Baden-Baden 2012.

37 Vgl. etwa Gängler, H., Jugendarbeit als Dienstleistung? Entwicklungsperspektiven der Jugendverbandsarbeit, in: Neue Sammlung, 35. Jg., 1995, Heft 1, 61–76.

dafür, dass dieser Anspruch je verwirklicht worden wäre. Allerdings kommt die derzeitige gesetzliche Grundlage diesem Ideal näher als jemals zuvor. Ob dieses Ideal innerhalb der Jugendverbände jedoch umgesetzt wird, ist weniger eine juristische sondern vielmehr eine empirische Frage. Spannender hingegen ist die Frage, weshalb es dem Gesetzgeber im Laufe der Geschichte zunehmend wichtiger zu sein scheint, den Anschein zu erwecken, als ob es innerhalb der staatlich geförderten und organisierten Jugendverbandsarbeit ein Phänomen gäbe, das dem Anspruch „Jugend führt Jugend“ entspricht.

*Verf.: Prof. Dr. rer. soc. habil. Johann Gängler, TU Dresden, Fakultät Erziehungswissenschaften, Institut für Berufliche Fachrichtungen, 01062 Dresden, E-Mail: Hans.Gaengler@mailbox.tu-dresden.de*

*Christian Peucker/Tina Gadow/Liane Pluto/Mike Seckinger*

## Jugendverbände – Rahmenbedingungen, Leistungen und Herausforderungen

Der Beitrag beschreibt auf der Basis eigener empirischer Erhebungen das große Spektrum an Organisationsformen von Jugendverbänden auf kommunaler Ebene, die sich hinsichtlich ihrer personellen und finanziellen Ausstattung, ihrer Größe, ihrem Aufgabenspektrum und ihren Traditionen unterscheiden. Ein Augenmerk wird darauf gelegt, ob gegenwärtige Entwicklungen es wahrscheinlicher machen, dass der Stellenwert von Selbstorganisation von Jugendlichen in den Verbänden geringer wird. Außerdem wird der Frage nachgegangen, ob Jugendverbände in den kommunalen Kinder- und Jugendhilfeausschüssen vertreten sind und so Jugendliche bzw. junge Erwachsene selbst die Möglichkeit erhalten, Jugendpolitik in einem Organ der kommunalen Selbstverwaltung zu beeinflussen. Drittens rückt der Beitrag die Bedeutung der Jugendringe für die Jugendverbände in den Blick. Es wird danach gefragt, ob sie den Jugendverbänden bei der Bewältigung ihrer vielfältigen Aufgaben Unterstützung bieten (können).

### 1 Einleitung

Jugendverbände sind Organisationen, die auf einer programmatischen Ebene mit hohen Ansprüchen an ihre Funktionen konfrontiert sind und vielleicht auch deshalb durch eine quasi ununterbrochene Geschichte der Selbstverständnisdebatte geprägt sind<sup>1</sup>. Gängler und Winter kommen in ihren Überlegungen zu Funktionen und Leistungen von Jugendverbänden zu dem Schluss, dass die „eigenständige und nicht austauschbare Funktion der Jugendverbandsarbeit“<sup>2</sup> in der Art und Weise liegt, wie sie ihre Leistungen gestaltet. Als die vier Leistungsbereiche der Jugendverbandsarbeit lassen sich – so die beiden Autoren – (1) Bildung, Erziehung und Sozialisation, (2) Interes-

- 
- 1 Ein anderer Grund könnte in dem im Vergleich zu Erwachsenenverbänden schnelleren Wechsel der Aktiven liegen, so dass es für die Identifizierung mit dem Verband häufiger erforderlich ist, Selbstverständnisdebatten zu führen.
  - 2 Gängler, H./Winter, R., Jugendverbände zwischen Programmatik und Funktion, in: Böhnisch, L./Gängler, H./Rauschenbach, T. (Hrsg.), Handbuch Jugendverbände, Weinheim und München 1991, S. 218–227 (S. 220)