

Baden-Württemberger Schriften zu Rechts- und Verwaltungswissenschaften

Christian Nick

Die Weimarer Jugendgesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung von Reichsjugend- wohlfahrts- und Jugendgerichtsgesetz

Eine rechtshistorische und rechtsvergleichende Betrachtung
der Entwicklung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe
sowie des Jugendstraßverfahrens



PROMOTIONSVERBAND
DER HOCHSCHULEN FÜR ANGEWANDTE WISSENSCHAFTEN
BADEN-WÜRTTEMBERG



Nomos

Baden-Württemberger Schriften zu
Rechts- und Verwaltungswissenschaften

Herausgegeben von

Prof. Dr. Volker M. Haug

Prof. Dr. Christopher Schmidt

Prof. Dr. Birgit Hoffmann

Prof. Dr. Andreas Pattar

Band 2

Christian Nick

Die Weimarer Jugendgesetzgebung unter besonderer Berücksichtigung von Reichsjugendwohlfahrts- und Jugendgerichtsgesetz

Eine rechtshistorische und rechtsvergleichende Betrachtung der Entwicklung der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sowie des Jugendstrafverfahrens



Nomos



Onlineversion
Nomos eLibrary

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

Zugl.: Hochschule Esslingen, Diss., 2026

ISBN 978-3-7560-2496-4 (Print)

ISBN 978-3-7489-5774-4 (ePDF)

1. Auflage 2026

© Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden 2026. Gesamtverantwortung für Druck und Herstellung bei der Nomos Verlagsgesellschaft mbH & Co. KG. Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, der fotomechanischen Wiedergabe und der Übersetzung, vorbehalten. Gedruckt auf alterungsbeständigem Papier.

Vorwort

Meinem Doktorvater Prof. Dr. Christopher Schmidt bin ich zu ganz besonderem Dank verpflichtet. Er überzeugte mich von der Idee einer nebenberuflichen Promotion neben dem von mir ausgeübten Richteramt und begleitete mich mit großer Empathie, herausragender fachlicher Expertise und einem unvergleichbar hohen Arbeitstempo vor allem als zuverlässiger Gesprächspartner, dem das Miteinander auf Augenhöhe spürbar ein zentrales Anliegen bei der Promotionsbegleitung war. Auch bei Prof. Dr. Marc Sieper möchte ich mich besonders bedanken. Er erklärte sich zur Zweitbetreuung bereit, übernahm die Zweitbegutachtung und trug mit einem außerordentlich schnellen Zweitgutachten zu einem zügigen Abschluss des Promotionsvorhabens bei. Ich danke dem Promotionsverband Baden-Württemberg für die Ermöglichung einer Hochschul-Promotion. Ich bedanke mich bei der Prüfungskommission unter dem Vorsitz von Prof. Dr. Andreas Pattar für einen besonders gelungenen Abschluss des Promotionsvorhabens. Ich danke außerdem meinen Eltern Karin und Thomas Nick für das ausführliche Lektorat, ihren steten Zuspruch und ihr Vertrauen für und in dieses Projekt. Ich danke meinen Kindern David, Miriam und Fabian dafür, dass sie die mit dem Promotionsvorhaben verbundenen Entbehrungen verständnisvoll mitgetragen haben. Ihnen widme ich diese Arbeit im Besonderen. Die heutigen Bedingungen ihres Aufwachsens sind das Resultat der in dieser Arbeit untersuchten Reformprozesse. Ich danke meinen Freunden für ihre Motivation und ihren Zuspruch.

Ravensburg im Mai 2026

Christian Nick

Inhaltsverzeichnis

Abkürzungsverzeichnis	21
Einleitung	25
I. Untersuchungsgegenstand	27
1. Kinder- und Jugendhilfe (Teil A)	27
2. Jugendgerichtsgesetz (Teil B)	31
3. Thesen und Ausblick (Teil C)	33
II. Terminologie	33
1. Kind, Jugendlicher, junger Volljähriger und junger Mensch	33
2. Begriff der Jugendwohlfahrt und Jugendhilfe	34
3. Öffentliche Jugendhilfe	35
4. Träger der öffentlichen Jugendhilfe	36
5. Freie Vereinigungen	36
6. Jugendfürsorge und Jugendpflege	37
7. Jugendarbeit (früher: Jugendpflege), Jugendsozialarbeit	38
8. Vormundschaftsgericht, Familiengericht	39
9. Begriff der „Verwahrlosung“	39
10. Begriff der „bedingten Verurteilung“ und der „unbestimmten Verurteilung“	40
Teil A: Rechtsgeschichtliche Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe unter besonderer Berücksichtigung des RJWG	41
Kapitel 1 Von der Armenpflege im Mittelalter zur Wohlfahrtspflege	41
I. Entwicklung der Jugendfürsorge aus der allgemeinen Armenpflege, Begriff der Wohlfahrt	41
1. Almosen- bzw. Armenwesen des Mittelalters	42
2. <i>Vives</i> und die Idee von der Erziehung des Kindes, allgemeines Schulwesen	43
3. Strömungen freiwilliger Arbeitserziehung	45
a. Frankfurter Reform des Armenwesens Ende des 17. Jahrhunderts	45

b. „Hallesches Waisenhaus“ Ende des 17. Jahrhunderts	45
c. Armenreform in Hamburg Ende des 18. Jahrhunderts	46
4. Waisenhausstreit	47
5. Rettungshausbewegung als Reaktion auf die neue Bevölkerungslehre	48
6. Analyse	49
II. Bereiche der öffentlichen Kinder- und Jugendfürsorge der modernen Wohlfahrtspflege	50
1. Kommunale Fürsorge (Pflegekinderwesen, Säuglingsfürsorge)	51
a. Pflegekinderwesen	51
b. Säuglingsfürsorge	53
2. Vormundschaftswesens	54
3. Zwangs- bzw. Fürsorgeerziehung (Anstaltserziehung)	55
4. Schutzaufsicht	61
5. Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger	62
III. Entwicklung der Jugendpflege	64
IV. Anlass für Reformbestrebungen	67
1. Ausgangspunkt der Reformbestrebungen	67
2. Konzept der sittlichen Lebensführung als Reaktion auf den Erziehungsnotstand	68
3. Rolle des unehelichen Kindes	70
4. Forderung Schmidts zur Einrichtung einer städtischen Zentrale für Jugendfürsorgeaufgaben 1910	72
5. Notwendigkeit des administrativen Ausbaus der Jugendfürsorge in der Weimarer Republik	72
6. Notwendigkeit eines einheitlichen rechtlichen Rahmens	73
V. Vorläufer der Jugendämter	76
VI. Analyse	78
Kapitel 2 Vorläufer des RJWG auf Landesebene und der deutsche Fürsorgetag 1918	81
I. Preußischer Entwurf eines Jugendfürsorgegesetzes vom 13.07.1918	82
1. Jugendamt	82
2. Berufsvormundschaft	83
3. Fürsorgeerziehung	84
4. Haltekinderwesen	84

5. Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger	85
6. Bedeutung des Entwurfs	85
II. Deutscher Fürsorgetag 1918 in Berlin	88
III. Württembergisches Jugend-Amt-Gesetz vom 08.10.1919	89
1. Allgemeines	89
2. Organisation des Jugendamtes	90
3. Aufsicht über die Minderjährigen	91
4. Bedeutung des Entwurfs	91
Kapitel 3 Prozess der Rechtsvereinheitlichung	93
I. Weimarer Verfassung	93
II. Erster Entwurf eines RJWG 1919	94
III. Reichstagsdebatte vom 27.01.1921	95
IV. Überweisung in den Rechtsausschuss	96
V. Regierungsentwurf	97
1. Allgemeines	97
2. Jugendwohlfahrtsbehörden	97
3. Schutz der Pflegekinder	98
4. Vormundschaftswesen	99
5. Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger	99
6. Schutzaufsicht und Fürsorgeerziehung	99
VI. Zentrale Aussagen der Gesetzesbegründung zum Regierungsentwurf	99
VII. Denkschrift des Caritasverbandes zum Entwurf des RJWG	100
VIII. Sachverständigenkommission des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge einschließlich ihrer Denkschrift	101
1. Erörterungsgegenstände	102
a. Qualifikation der Mitarbeiter des Jugendamtes	103
b. Aufbau, Aufgabencharakter	105
c. Verfassung des Jugendamtes	105
d. Verhältnis der öffentlichen zur freien Jugendhilfe	105
e. Erweiterung der Bestimmungen zur Schutzaufsicht	106
f. Vormundschaftswesen	106
g. Maßstab der Unterstützung hilfsbedürftiger Minderjähriger	107
h. Forderungen der Denkschrift	107

IX. Lesungen im Reichstag vom 13. und 14.06.1922	112
1. Einschätzung Lüders	112
2. Einschätzung Leutheußers	113
3. Einschätzung Löwensteins	114
4. Aussagen weiterer Abgeordneter	115
X. Analyse der Erörterungen bis zur Verabschiedung des RJWG	117
 Kapitel 4 RJWG vom 09.07.1922	 121
I. Organisations- und Rahmengesetz	121
II. Aufbau des Gesetzes	123
III. Recht auf Erziehung, Verhältnis elterlicher und staatlicher Erziehungsverantwortung	124
1. Recht auf Erziehung zu einem „brauchbaren Menschen“	126
a. Staatsangehörigkeit	126
b. Kindsbegriff	126
c. Tüchtigkeitsbegriff	127
aa. Begriffsbestimmung	128
bb. Tüchtigkeit als Erziehungsziel	130
d. Recht auf Erziehung	131
e. Analyse	134
2. Elternrechte- und Pflichten, Eingreifen nur auf gesetzlicher Grundlage	136
3. Subsidiarität der öffentlichen Jugendhilfe gegenüber der Familienhilfe	138
IV. „Jugendwohlfahrtsbehörde“: das Jugendamt	140
1. Behördliche Zentralstelle mit staatlicher Wächterfunktion	140
2. Organ öffentlicher Jugendhilfe	141
3. Zuständigkeit, Verfassung	142
4. Landesjugendamt	145
5. Reichsjugendamt	146
V. Vereinheitlichung von Jugendfürsorge- und Pflege	146
1. Begriff der Jugendfürsorge	147
2. Begriff der Jugendpflege	148
VI. Aufgaben des Jugendamtes und deren Inhalt	148
1. Regelung des § 2 Abs. 2 RJWG als allgemeine Bestimmung der sachlichen Zuständigkeit	148

2. Jugendfürsorgeaufgaben des § 3 RJWG	150
a. Schutz der Pflegekinder	151
aa. Pflegekinderbegriff	152
bb. Pflege und Verwahrung	153
cc. Erlaubnisvorbehalt	154
dd. Aufsicht durch das Jugendamt	154
ee. Wegnahmerecht durch das Jugendamt	155
b. Aufgaben der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe im Vormundschaftswesen	156
aa. Einzelvormundschaft des BGB	156
bb. Wesen der Amtsvormundschaft	156
cc. Bedürfnis für eine gesetzliche Normierung der Amtsvormundschaft	157
dd. Wesensverwandtheit von Einzel- und Amtsvormundschaft	158
ee. Verhältnis von Amts- zur Einzelvormundschaft	159
ff. Aufgaben des Jugendamtes im Vormundschaftswesen	160
c. Fürsorge für hilfsbedürftige Minderjährige	163
d. Schutzaufsicht	164
e. Fürsorgeerziehung	168
3. Aufgaben des § 4 Abs. 1 RJWG	174
4. Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte des Jugendlichen	179
5. Verhältnis der im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe Tätigen	179
a. Verhältnis der Behörden zueinander	179
b. Verhältnis der Jugendämter zu den freien Vereinigungen	180
aa. Tätigkeit der freien Vereinigungen als unverzichtbarer Bestandteil der Jugendhilfe	180
bb. Planvolles Miteinander ohne klare Vorrangregelung	181
c. Verhältnis des Jugendamtes zum Vormundschaftsgericht	183
VII. Analyse des RJWG in der Fassung von 1922	184
1. Zeitgenössische Kritik	184
2. Kritik aus der ex post Betrachtung	187
3. Eigene Analyse	196
a. Herauslösung der Jugendhilfe aus der allgemeinen Armenpflege	196
b. Vereinheitlichung aller Jugendhilaufgaben	197
c. Zentraler Mittelpunkt aller Jugendhilfemaßnahmen	198

d. Spannungsverhältnis zwischen Jugendamt und freien Trägern	199
e. Anerkennung des elterlichen Erziehungsprimats	199
f. Verhältnis von Eingriffs- und Leistungsverwaltung	200
g. Rahmen- und Organisationsgesetz	200
h. Fehlende Festlegung des Erziehungsziels	201
VIII. Beeinflussung des RJWG durch die Soziale Arbeit	201
1. Entwicklung der Sozialen Arbeit bis 1871	202
2. Entwicklung der Sozialen Arbeit im Kaiserreich	206
3. Entwicklung der Sozialen Arbeit ab 1919	206
4. Grundsätzliche Idee der Sozialpädagogik	209
5. Begriff der Sozialpädagogik als Teilaspekt der „Sozialen Arbeit“	210
6. Tätigkeitsfeld der „Sozialen Arbeit“	211
7. Sozialpädagogische Idee von Erziehung und Bildung	212
a. Pestalozzi als Begründer der sozialpädagogischen Grundidee	212
b. Weiterentwicklung der sozialpädagogischen Idee durch Herrmann Nohl u.a. in der Epoche der Weimarer Republik	213
c. Paul Natorps Idee einer Sozialpädagogik	215
d. Heutiges Verständnis von Sozialpädagogik	215
8. Analyse	216
9. Beeinflussung der Kinder- und Jugendhilfe durch die Sozialpädagogik	217
IX. In Kraft getretene Fassung des RJWG	218
Kapitel 5 Die weitere Entwicklung der Jugendhilfe	225
I. NS-Zeit und die DDR	225
1. Notverordnung vom 04.11.1932	226
2. Gesetz zur Änderung des Reichsgesetzes für Jugendwohlfahrt vom 01.02.1939	226
II. Rückkehr zum RJWG durch die Besatzungsmächte 1945	226
III. Bedeutung des Grundgesetzes für die Kinder- und Jugendhilfe	227
IV. Novelle des RJWG 1953 („RJWG n.F.“)	231
1. Pflicht zur Errichtung von Jugendämtern	231
2. Einführung der Doppelspurigkeit des Jugendamtes	231
3. Änderung des Charakters der Jugendpflegeaufgaben	234

V. JWG-Novelle 1961	234
VI. 20jährige Reformdebatte zwischen 1970 bis 1990, Sorgerechtsreform	239
VII. SGB VIII	242
1. Veränderte Begrifflichkeiten	243
2. „Leistungen“ und „andere Aufgaben“	243
3. Elterliches Erziehungsprimat in Abgrenzung zum staatlichen Wächteramt	246
4. Wunsch- und Wahlrecht	247
5. Pluralitätsgebot	247
6. Zielfestschreibung	248
7. Rechtsstellung des jungen Menschen, Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte	248
8. Aufgabe von freiwilliger Erziehungshilfe und Fürsorgeerziehung	250
9. Persönliche Eignung und Qualifikation der im Bereich der Jugendhilfe tätigen Personen	250
10. Einbeziehung im Ausland geborener Kinder in den Anwendungsbereich des Gesetzes	252
Kapitel 6 Analyse und Rechtsvergleichung zentraler Regelungsinhalte des RJWG und SGB VIII	253
I. Allgemeiner Vergleich von RJWG und SGB VIII	254
II. Einzelvergleich	256
1. Recht auf Erziehung	257
2. Elterliches Erziehungsprimat	260
3. Von der Eingriffs- zur Leistungsverwaltung	261
4. Beteiligungs- und Mitwirkungsrechte	262
5. Jugendamt	263
6. Verhältnis zwischen öffentlichen und freien Trägern	265
7. Schutzaufsicht und Fürsorgeerziehung versus Hilfe zur Erziehung	266
a. Überblick über die Hilfe zur Erziehung im heutigen SGB VIII	266
b. Schutzaufsicht versus Erziehungsbeistandschaft	270
c. Fürsorgeerziehung versus Heimerziehung	271
8. Behandlung der Pflegekinder	272
9. Die Amtsvormundschaft	273

10. Zusammenfassende Stellungnahme	274
Teil B: Rechtsgeschichtliche Entwicklung des Jugendstrafrechts unter besonderer Berücksichtigung des JGG 1923	277
Kapitel 7 Einfluss des RStGB	277
I. Bestrafung jugendlicher Straftäter bis ins 19. Jahrhundert	277
II. Strafgesetzbuch für die Preußischen Staaten vom 14.04.1851	279
III. RStGB vom 15.05.1871	280
Kapitel 8 Amerikanisches Vorbild und die Umsetzung der Reformideen im Wege der Geschäftsverteilung	283
I. Amerikanisches Vorbild des Jugendgerichts (Lindsey, Denver)	283
1. Jugendgerichtsmodell von Chicago	283
2. Jugendgerichtsmodell von Denver	284
3. Zusammenfassung	287
II. Schaffung von ersten Jugendgerichten im Rahmen der bestehenden Gesetze über den Geschäftsverteilungsplan nach amerikanischem Vorbild	288
Kapitel 9 Reformprozess: Ausgangslage, Forderungen, Entwürfe und deren Rezeption	295
I. Erziehungsgedanke, klassische und moderne Strafrechtsschule	297
1. Einzug des Erziehungsgedankens in die jugendliche Strafrechtspflege	297
2. Klassische Strafrechtsschule	298
3. Moderne Strafrechtsschule	299
4. Analyse	301
II. Bedeutung der Reichskriminalstatistik	301
III. Beschlüsse der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung und das Wirken ihrer Mitglieder	302
1. „Eisenacher Vorschläge“	303
2. „Berliner Beschlüsse“	304
3. Konzeption Aschrotts	305
4. Gesetzesentwurf von Appelius	307
5. Forderung Köhnes nach Einrichtung von Jugendgerichten 1904/1905	310

6. Entwurf eines eigenständigen Jugendgerichtsgesetzes Paul Köhnes von 1907	311
7. Beschlüsse der Internationalen Kriminalistischen Vereinigung vom 12.06.1908, Landesgruppe Deutsches Reich	312
8. Analyse	313
IV. Forderung nach einer bedingten Verurteilung und die Idee Wachs von einer gänzlichen Vermeidung des Strafverfahrens	314
V. Regierungsentwürfe:	316
1. Erster Reformentwurf einer neuen Strafprozessordnung 1905	316
2. Entwürfe einer reformierten Strafprozessordnung und einer Novelle des Gerichtsverfassungsgesetzes vom 26.03.1909 bzw. 23.11.1909	316
3. Vorentwurf zu einem Strafgesetzbuch vom 22.04.1909	321
4. Regierungsentwurf eines Jugendgerichtsgesetzes 1912, Überarbeitung durch die 13. Reichstagskommission	324
5. Entwurf des StGB von 1919	326
6. Regierungsentwurf eines Jugendgerichtsgesetzes von 1920	327
7. Analyse	330
a. (Vor-)Entwürfe eines reformierten StGB, einer StPO und eines GVG	333
b. Amtliche Entwürfe eines eigenständigen Jugendgerichtsgesetzes 1912/1913	334
c. Entwurf des JGG von 1920	334
VI. Erörterungen u.a. auf Juristentagen und Jugendgerichtstagen	335
1. Erörterungen auf den 26. und 27. deutschen Juristentagen 1902 und 1904 und weitere zeitgenössische Forderungen	335
2. Erster Jugendgerichtstag 1909 in Berlin- Charlottenburg	336
3. Zweiter Jugendgerichtstag in München 1910	341
4. Dritter Jugendgerichtstag 1912 in Frankfurt	344
5. Vierter Jugendgerichtstag 1917 in Berlin, Vorschläge des Ausschusses für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfe	347
6. Fünfter Jugendgerichtstag 1920 in Jena	348
7. Analyse	352
a. Erster deutscher Jugendgerichtstag	352
b. Zweiter deutscher Jugendgerichtstag	353
c. Dritter deutscher Jugendgerichtstag	354
d. Vierter und fünfter Jugendgerichtstag	354

VII. Denkschrift des Deutschen Caritasverbandes zum Regierungsentwurf von 1922	356
VIII. Sachverständigenkonferenz vom 24. und 25.11.1922 in Berlin	359
IX. Parlamentarische Beratungen des Entwurfs des JGG	360
X. Analyse der Reformbestrebungen	363
1. Einzelforderungen der Reformdiskussionen	363
2. Einfluss der Sozialpädagogik	364
3. Analyse	366
Kapitel 10 JGG von 1923: Einführung eines neuen Leitgedankens: „Erziehung statt Strafe“	367
I. JGG als Erziehungsstrafrecht	367
II. Aufbau des Gesetzes	368
III. Strafrechtlicher Erziehungsgedanke und seine Abgrenzung zum pädagogischen Erziehungsgedanken	368
1. Strafbegriff und Erziehungsbegriff	369
2. Unterschied zwischen strafrechtlichem Erziehungsgedanken und (Sozial-)Pädagogik	371
3. Erziehungsidee nach Hermann Nohl	372
4. Erziehungsgedanke der amtlichen Begründung 1923	373
5. Erziehungsgedanke als Ausdruck der Subsidiarität der Strafe	373
6. Aufnahme des Erziehungsgedankens in das JGG 2008	374
7. Ausgesuchte Fachbeiträge zum Erziehungsgedanken	375
8. Grenze des Erziehungsgedankens	378
9. Analyse	379
a. Kein pädagogisches Konzept	379
b. Seine Funktion: Legalbewährung	379
c. Transportmittel für eine Herauslösung der Jugendstrafrechtsmaterie aus dem Erwachsenenstrafrecht	380
IV. Schaffung von Jugendgerichten, Verhältnis zum Vormundschaftsgericht	380
V. Heraufsetzung der Strafunmündigkeit, Voraussetzungen der Strafbarkeit des Handelns Jugendlicher	381
VI. Einschränkung des Legalitätsprinzips	383

VII. Rechtsfolgensystem	384
1. Erziehungsmaßregeln	384
a. Schwerpunkt auf Erziehungsmaßregeln	385
b. Vormundschaftsgerichtliche Befugnisse	386
c. Anordnung nicht von Strafmündigkeit abhängig	387
d. Arten von Erziehungsmaßregeln	387
e. Fehlende Erzwingbarkeit, Vollzug bei nachträglichen Veränderungen	388
f. Vorläufige Anordnungen	389
2. Strafe	389
3. Verhältnis der einzelnen Sanktionsmittel	391
4. Zusammenfassung der Reaktionsmöglichkeiten des Jugendgerichts	392
VIII. Aussetzung der Vollstreckung einer Freiheitsstrafe	393
IX. Möglichst erziehungsunschädliche Verfahrensgestaltung und möglichst erziehungswirksame Strafvollstreckung	395
X. Gesetzliche Legitimation der Jugendgerichtshilfe	395
XI. Analyse des JGG von 1923	398
1. Zeitgenössische Analyse und Kritik	398
a. Allgemeine Kritik	398
b. Erweiterte Kriterien der relativen Strafmündigkeit	400
c. Einstellung durch die Staatsanwaltschaft im Vorverfahren	401
d. Erziehungsmaßregeln	402
e. Strafe	405
f. Strafaussetzung	406
g. 18 bis 20-Jährige	406
h. Kampfschrift von Heinrich Webler 1929	407
i. Zusammenfassung	410
2. Analyse aus der ex-post Perspektive	412
3. Eigene Analyse	414
Kapitel 11 Weiterentwicklung des Jugendgerichtsgesetzes	419
I. JGG vom 06.11.1943	419
1. Übersicht	419
2. NS- spezifische Regelungen	419
3. Einführung des Jugendarrests als dritte Sanktionsform	420
4. Analyse	423

II. JGG von 1953	424
III. Weitere Veränderungen im JGG	425
IV. Heutiges Rechtsfolgensystem des JGG	428
1. Erziehungsmaßregeln	429
2. Zuchtmittel	431
3. Jugendstrafe	432
4. Kombination verschiedener Sanktionen	432
5. Einstellung (sog. „Diversion“)	432
V. Jugendgerichtshilfetätigkeit der Gegenwart	433
 Kapitel 12 Erörterung der Einzelforderungen der jugendstrafrechtlichen Reformbestrebungen und deren Umsetzung	 437
I. Reaktionsmöglichkeiten bei fehlender Verantwortlichkeit	437
II. Strafmündigkeitsgrenze	438
III. Behandlung Heranwachsender	441
IV. Sanktionenkatalog	442
1. Einführung der Erziehungsmaßregeln neben der Jugendstrafe (Zweispurigkeit)	442
2. Einführung des Zuchtmittels (Dreispurigkeit)	443
3. Vergleich der Rechtsfolgensysteme	444
4. Erörterungen zur Aufgabe der Dreispurigkeit	444
a. Gesetzliche Rangfolge	445
b. Abstufung nach Eingriffsintensität (Verhältnismäßigkeitsprinzip)	445
c. Einzelne ausgesuchte Aspekte der Erörterung um die Abschaffung der Dreiteilung	446
aa. Stellungnahme des Arbeitskreises des 18. Jugendgerichtstages 1980	446
bb. Stellungnahme der Bundesregierung 1989	447
cc. Stellungnahme der zweiten Jugendstrafrechtskommission 2002	448
dd. Gutachten Albrecht 2002	449
ee. Weitere Stellungnahmen	450
ff. Analyse	451
V. Aussetzung der Strafvollstreckung	452
VI. Einstellungsmöglichkeiten, Möglichkeiten des Absehens von Strafe	452

VII. Qualifikation der Verfahrensbeteiligten	453
VIII. Personalunion von Jugendrichter und Vormundschafts- bzw. Familienrichter	454
IX. Kriminologische Betrachtung	455
Teil C	457
Kapitel 13 Erörterung einzelner Thesen	457
I. Wie modern waren die Jugendgesetze der Weimarer Republik? Waren diese Muster für eine neue soziale Ordnung?	457
1. RJWG	458
2. JGG	459
II. Wie haben sich RJWG, JGG und Sozialpädagogik gegenseitig beeinflusst?	461
1. RJWG	461
2. JGG	462
III. Stimmen die Erziehungsgedanken des RJWG und des JGG überein?	463
IV. Ist eine Zusammenführung von Jugendhilfe- und Jugendstrafrecht erstrebenswert?	466
1. Erörterungen bis zum Ende der Weimarer Republik	466
a. Umfassende Kodifikation von Jugendhilfe- und Jugendstrafrecht in einem Gesetz	466
b. Vereinheitlichung der gesamten Jugendliche betreffenden Rechtsmaterie in einem großen „Spezialgesetz“	468
c. Vereinheitlichung von materiellem und formellem Strafrecht, Strafvollzug, Jugendschutz, familiärer und öffentlicher Erziehung	468
d. Vereinheitlichung von Vormundschaftsrecht, Strafrecht und Fürsorgeerziehung	469
e. Forderungen nach Abschaffung des Strafrechts für alle bis 18-Jährigen	469
aa. Vorschlag des Deutschen Caritasverbandes	469
bb. Position Weblers	470
f. Ausbau der Rechtsposition des Vormundschaftsgerichts im Vorverfahren	470
g. Erweiterung der jugendamtsrechtlichen Befugnisse	471

2. Bericht des Ausschusses für Rechtswesen und Verfassungsrecht 1953	471
3. Erörterungen in den 1960er Jahren	472
4. Diskussionsentwurf eines Jugendhilfegesetzes und die sich daran anschließenden Erörterungen	474
5. Begründung der Bundesregierung zur Beibehaltung des Dualismus in den 1990er Jahren	477
6. Erörterungen von „Grundfragen des Jugendkriminalrechts und seiner Neuregelung“ auf dem Kölner Symposium 1992	478
7. Spätere Äußerungen	478
8. Zusammenfassende Stellungnahme	479
Kapitel 14 Ausblick	483
Literaturverzeichnis	487

Abkürzungsverzeichnis

a.A.	anderer Auffassung
Abs.	Absatz
Abschn.	Abschnitt
a.F.	alte Fassung
Anm.	Anmerkung
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
BeckOK	Beck'sche Online-Kommentare
BeckOGK	Beck'sche Online-Großkommentare
BeckRS	Beck-Rechtsprechung
Bem.	Bemerkung
BGB	Bürgerliches Gesetzbuch
BGBL	Bundesgesetzblatt
BMJFG	Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit
BMfSJ	Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
BR-Drs.	Drucksache des Bundesrats
BT-Drs.	Drucksache des Bundestags
BGH	Bundesgerichtshof
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
bzgl.	bezüglich
betr.	betreffend
bzw.	beziehungsweise
d.h.	das heißt
DJT	Deutscher Juristentag
DJZ	Deutsche Juristenzeitung (Zeitschrift)
DRiZ	Deutsche Richterzeitung (Zeitschrift)
dt.	deutsch(e/er/en)
DV	Deutscher Verein für Armenpflege und Wohltätigkeit, später: Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge

Abkürzungsverzeichnis

DVJJ	Deutsche Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen e.V.
DVJJ-Journal	DVJJ- Journal - Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe (Mitgliederrundbrief der DVJJ)
DZfJ	Deutsche Zentrale für Jugendfürsorge
E	Entwurf
EGBGB	Einführungsgesetz zum Bürgerlichen Gesetzbuch
Einl.	Einleitung
Einf.	Einführung
EM	Erziehungsmaßregel
f.	folgende(r/n)
FE	Fürsorgeerziehung
ff.	fortfolgende
FK-SGB VIII	Frankfurter Kommentar zum SGB VIII
Fn.	Fußnote
FPR	Familie, Partnerschaft, Recht (Zeitschrift)
FS	Festschrift
gem.	gemäß
ggf.	gegebenenfalls
GK-SGB VIII	Gemeinschaftskommentar zum SGB VIII
GG	Grundgesetz
Grdl.	Grundlagen
GRZ	Göttinger Rechtszeitschrift (Zeitschrift)
GS	Gesetzessammlung für die Königlich-Preußischen Staaten
GVG	Gerichtsverfassungsgesetz
HK-JGG	Kommentar zum Jugendgerichtsgesetz (Meier/Rössner/Trüg)
hist.	historische(n/s)
Hrsg.	Herausgeber
i.d.F.	in der Fassung
i.d.R.	in der Regel
IKV	Internationale Kriminalistisch Vereinigung
i.S.d.	im Sinne der/des
i.S.e.	im Sinne eines/einer
i.S.v.	im Sinne von
i.V.m.	in Verbindung mit

JAm	Das Jugendamt (Zeitschrift)
Jg.	Jahrgang
JGG	Jugendgerichtsgesetz
JGT	Jugendgerichtstag
JT	Juristentag
JWG	Gesetz für Jugendwohlfahrt
JR	Juristische Rundschau (Zeitschrift)
Kap.	Kapitel
KJHG	Kinder- und Jugendhilfegesetz
lit.	Buchstabe
Lfg.	Lieferung
LPK	Lehr- und Praxiskommentar
MschrKrim	Monatsschrift für Kriminologie und Strafrechtsreform (Zeitschrift)
MüKo	Münchener Kommentare
m.w.N.	mit weiteren Nachweisen
ND	Nachdruck
NDV	Der Nachrichtendienst des Deutschen Vereins für öffentliche und private Fürsorge (Zeitschrift)
n.F.	neue Fassung
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
NK-StGB	Kommentar zum StGB (Kindhäuser/Neumann/Paeffgen)
No.	Number
Nr.	Nummer
o.V.	ohne Verfasser
RdJ	Recht der Jugend (Zeitschrift)
RdJB	Recht der Jugend und des Bildungswesens (Zeitschrift)
RG	Reichsgericht
RGBL.	Reichsgesetzblatt
Rn.	Randnummer
RJWG	Reichsjugendwohlfahrtsgesetz
RsDE	Beiträge zum Recht der sozialen Dienste und Einrichtungen (Zeitschrift)
RStGB	Reichsstrafgesetzbuch (1871 bzw. 1876)
RStPO	Reichsstrafprozessordnung

Abkürzungsverzeichnis

RT-Drs.	Reichstags-Drucksache
RT-Prot.	Reichstagsprotokoll über Verhandlungen des Reichstags
S.	Seite
SGB	Sozialgesetzbuch
SGB VIII	Sozialgesetzbuch, Achtes Buch
sog.	sogenannt(er/e/es)
StGB	Strafgesetzbuch
StPO	Strafprozessordnung
TK-StGB	Tübinger Kommentar Strafgesetzbuch
u.a.	unter anderem
V.	von/vom
v.a.	vor allem
VE	Vorentwurf
Verhandlg.	Verhandlung(en)
vgl.	vergleiche
VJJ	Vereinigung für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen
Vorb.	Vorbemerkung
VwGO	Verwaltungsgerichtsordnung
ZakDR	Zeitschrift der Akademie für Deutsches Recht
z.B.	zum Beispiel
ZBl	Zentralblatt für Vormundtschaftswesen, Jugendgerichte und Fürsorgeerziehung (1909 bis März 1924). Ab April 1924: Zentralblatt für Jugendrecht und Jugendwohlfahrt (Zeitschrift)
Ziff.	Ziffer
ZfJ	Zentralblatt für Jugendrecht (Zeitschrift)
ZIS	Zeitschrift für Internationale Strafrechtsdogmatik
ZJJ	Zeitschrift für Jugendkriminalrecht und Jugendhilfe
ZKJ	Zeitschrift für Kindschaftsrecht und Jugendhilfe
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZStW	Zeitschrift für die gesamte Strafrechtswissenschaft
z.T.	zum Teil

Aus Gründen der besseren Lesbarkeit wird in dieser Arbeit die männliche Form verwendet. Die verwendeten Personenbezeichnungen gelten jedoch für alle Geschlechter.

Einleitung

Anfang des 20. Jahrhunderts geriet die Jugendfürsorge infolge des eingetretenen Erziehungsnotstandes und des damit in Zusammenhang gebrachten „massenlosen sozialen Verfalls“ der Jugendlichen in den Mittelpunkt des öffentlichen Interesses. Die Auswirkungen von industrieller Revolution und Wirtschaftskrisen, die oftmals beide Elternteile in Arbeit zwangen, hatten die Aufsichtslosigkeit der Jugendlichen, ein gestörtes Familienleben, eine mangelhafte Erziehung und einen Anstieg der Jugendkriminalität zur Folge. Diese prekäre Situation junger Menschen löste eine Bewegung aus, die u.a. als „Jugendfürsorgebewegung“ (aus ihr ging das Reichsjugendwohlfahrtsgesetz (RJWG) hervor) oder auch als „Jugendgerichtsbewegung“ (aus ihr ging das Jugendgerichtsgesetz (JGG) hervor) bezeichnet wird. Ihr Bestreben war die Bekämpfung der sog. „Verwahrlosung“ junger Menschen. Als von Verwahrlosung bedroht bzw. betroffen galten vor allem Pflegekinder, Waisenkinder und straffällig gewordene junge Menschen. Die sich durchsetzende Erkenntnis, dass strafbare Handlungen Jugendlicher ihre Ursache in der Verwahrlosung haben, ermöglichte einen bedeutsamen Perspektivwechsel insbesondere in der jugendlichen Strafrechtspflege. Im sich konturierenden Wohlfahrtsstaat wurde der Erziehungsgedanke zum kulturellen Leitprinzip.¹ Die Bestrebungen fanden in den 1870er Jahren ihre gesetzliche Grundlage zunächst im Zwangserziehungswesen.²

Erst mit der Gründung des Deutschen Reichs 1871 bildete sich ein einheitliches Justizsystem für alle Bundesstaaten und damit eine gemeinsame Rechtsordnung. Es wurden daraufhin u.a. das Strafgesetzbuch, die Strafprozessordnung, das Gerichtsverfassungsgesetz und das Bürgerliche Gesetzbuch verabschiedet.³ Die neu geschaffene Rechtsordnung für das gesamte Deutsche Reich löste v.a. Bestrebungen zur Vereinheitlichung der landesrechtlichen jugendwohlfahrtsstaatlichen Regelungen aus, deren Umsetzung auf der Grundlage der 1919 verabschiedeten Weimarer Verfassung möglich wurde.⁴ In der Weimarer Epoche (1919 bis 1933) wurde 1922 das RJWG, das

1 Vgl. Mierendorff, S. 78.

2 Vgl. Schmidt, 1910, S. 5 bis 10.

3 Hubert, S. 29.

4 Vgl. Mierendorff, S. 77 f.

erste Jugendwohlfahrtsgesetz der Welt,⁵ und 1923 das JGG verabschiedet. Beide Gesetze trugen erstmals reichsweit dem Umstand Rechnung, dass die Jugendphase als eine Lebensphase begriffen wurde, die zur Korrektur defizitärer Lebenssituationen junger Menschen eine eigenständige Regelungsmaterie erforderte.

Da sich der Gesetzgeber dazu entschloss, die Kinder- und Jugendhilfe sowie das Jugendstrafrecht in getrennten Gesetzen zu normieren, bot es sich für diese Arbeit an, den Bereich des Sozialrechts (Kinder- und Jugendhilfe, RJWG) und Jugendstrafrechts (JGG) getrennt zu behandeln, wobei erwähnenswerte Verbindungen zwischen beiden Regelungsbereichen herausgearbeitet und verbindende Gedanken anschließend dargestellt werden sollen.

In einer getrennt durchgeführten historisch-systematischen Analyse wird die Entstehungsgeschichte der beiden Gesetze in ihrer historischen Abfolge rekonstruiert unter Berücksichtigung sowohl für- als auch gegensprechender zeitgenössischer Veröffentlichungen und namhafter Gesetzeskommentare sowie späterer Erörterungen. Daran schließt sich jeweils eine auf zentrale Regelungen reduzierte überblicksartige Darstellung der späteren Reformen und Novellen an, um hieraus Rückschlüsse auf den Innovationsgehalt der Jugendgesetze RJWG und JGG in der Weimarer Republik gewinnen zu können. In die Betrachtung fließen insbesondere solche Erörterungsthemen mit ein, die schon während der Reformphase der Weimarer Jugendgesetze Erörterungsgegenstand waren und erst in späteren Reformen umgesetzt wurden. Ein Schwerpunkt liegt dabei auf den juristischen, sozialpädagogischen und caritativen Reformideen und deren Umsetzung, wobei auch der Frage nachgegangen wird, inwieweit die Weimarer Jugendgesetzgebung durch die Sozialpädagogik geprägt wurde.

In einer ebenfalls getrennt durchgeführten vergleichenden Betrachtung werden schließlich ausgesuchte zentrale Regelungen beider Gesetze der Weimarer Epoche den Weiterentwicklungen bzw. Veränderungen gegenübergestellt und ihr heute noch verbliebener Stellenwert interpretiert.

Dies erfolgt für das RJWG in Teil A dieser Arbeit und für das JGG in Teil B. Dabei werden an geeigneter Stelle auch internationale Regelungen, auf denen die deutsche Reformgesetzgebung aufbaute, vergleichend herangezogen.

In Teil C, der mit einem Ausblick endet, werden vier ausgesuchte Fragen untersucht, die beide Gesetze verbindend bzw. überlagernd betreffen:

5 Arbeiterwohlfahrt Hauptausschuss, 1957, S. 7.

1. Wie modern waren die Jugendgesetze der Weimarer Republik? Waren diese Muster für eine neue soziale Ordnung?
2. Wie haben sich RJWG, JGG und Sozialpädagogik gegenseitig beeinflusst?
3. Stimmen die Erziehungsgedanken des RJWG und JGG überein?
4. Ist eine Zusammenführung von Jugendhilfe- und Jugendstrafrecht erstrebenswert?

I. Untersuchungsgegenstand

1. Kinder- und Jugendhilfe (Teil A)

Ein Handbuch des Kinder- und Jugendhilferechts leitet das erste Kapitel mit den Worten ein: „noch nie ging es Kindern und Jugendlichen in Deutschland so gut wie heute“.⁶ Maßgeblichen Einfluss auf die heutige Lebenswelt hatte die Zeit der Weimarer Republik, in der vor allem die Sozialpolitik und die Humanwissenschaften an Boden gewannen.⁷ Die reichsweiten Reformbestrebungen mit dem Ziel der Schaffung einheitlicher Regelungen der Kinder- und Jugendhilfe⁸ und deren Umsetzung durch die Wohlfahrtspolitik⁹ in der Weimarer Republik waren wegweisend. Nach dem Ende des Ersten Weltkrieges begann nach dem Vorbild bereits vereinzelt gebildeter städtischer Jugendämter in der Weimarer Republik ein modernes Reformprogramm, das die Wohlfahrtspflege für junge Menschen in den Blick nahm und unsere heutigen gesellschaftlichen und rechtlichen Standards erst ermöglichte. Als Nährboden diente v.a. die nach Kriegsende zunehmende „moralische Verwahrlosung“ der Jugend.¹⁰ Für die Wohlfahrtspolitik der Weimarer Republik war neben dem „Eindringen der Sozialpädagogik in das Jugendhilferecht“ eine zunehmende „Verrechtlichung“, „Institutionalisierung“ und „Professionalisierung“ charakteristisch.¹¹

6 Rauschenbach/Züchner/Schilling, in: Mündler/Wiesner (Hrsg.), Kap. 1.1 Rn. 1.

7 Peukert, 1987, S. 266.

8 Die Jugendhilfe wird heute als „Kinder- und Jugendhilfe“ bezeichnet, früher war auch der Begriff der „Jugendwohlfahrt“ geläufig.

9 Muthesius, S. 3 weist darauf hin, dass der Begriff der Wohlfahrtspolitik vier Methoden gesetzlicher Hilfen umfasst: Sozialversicherung, Versorgung, Schutz und Fürsorge.

10 Vgl. Winkler, in: Hoffmann/Matthes (Hrsg.), S. 152 (161).

11 Hornstein RdJB 1997, S. 26 (27).

Die Entwicklung des Kinder- und Jugendhilferechts ist wie kaum ein anderes Rechtsgebiet geprägt von sich verändernden gesellschaftlichen Vorstellungen.¹² Damit einher geht eine Veränderung von Lebensverhältnisse und Bedarfssituationen von Kindern, Jugendlichen und deren Familien, auf die die Kinder- und Jugendhilfe jeweils adäquat zu reagieren hat.¹³ In den vergangenen rund 100 Jahren hat sich die Abhängigkeit der Wohlfahrtspolitik von gesellschaftlichen Umständen besonders hervorgetan.¹⁴ Beginnend mit den Weimarer Jugendreformgesetzen, maßgeblich beeinflusst durch die schnell voranschreitende technisch-soziale Entwicklung und deren Folgen für die Arbeiterschaft,¹⁵ hat sich im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe ein immer weiter voranschreitender Paradigmenwechsel vollzogen, um den jungen Menschen ein bestmögliches selbstverantwortliches Aufwachsen abseits erheblich zurückgedrängter staatlicher Eingriffsbefugnisse zu ermöglichen.¹⁶ Wiesner spricht insoweit von einem „Paradigma der Partizipation“.¹⁷

Im laufenden Reformprozess formulierte der Reformers Georg Schmidt, Bürgermeister von Mainz und Mitbegründer eines der ersten großstädtischen Jugendämter:

„Der Ausgangspunkt und das Ziel jeder Jugendfürsorge muss es sein, in der Familie einen Boden zu schaffen, auf dem die heranwachsende Jugend richtig gedeihen kann.“¹⁸

Damit brachte er einen zentralen Kerngedanken des späteren RJWG zum Ausdruck, die Betonung der Förderung der Familienerziehung als elementare Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe. Sie zu unterstützen und nur notfalls zu ersetzen, wird als zentrales Anliegen der Kinder- und Jugendhilfe verstanden.

Die Kinder- und Jugendhilfe ist „ein spezifisches Produkt“ des 20. Jahrhunderts, hat seither ihre eigenständige Gestalt entwickelt und ist in der Bedeutung gewachsen. Längst dient sie nicht mehr als Notprogramm im Falle von Armut, Abweichung („Verwahrlosung“) oder seelischer Not, sondern hat sich zu einem dienstleistungs- und angebotsorientierten Unterstützungs- und Hilfesystem, das heute fester und selbstverständlicher

12 Wiesner, in: Hoffmann/Matthes (Hrsg.), S. 14 (15).

13 Oechler, in: Businger/Biebricher (Hrsg.), S. 81.

14 Muthesius, S. 3.

15 Vgl. Muthesius, S. 3.

16 Vgl. Wiesner, in: Hoffmann/Matthes (Hrsg.), S. 14 f.

17 Wiesner, in: Hoffmann/Matthes (Hrsg.), S. 14.

18 Schmidt, 1910, S. 3.

gesellschaftlicher Bestandteil ist, weiterentwickelt.¹⁹ Sie beinhaltet heute ein „Bündel von Diensten und Angeboten“, das den Prozess des Aufwachsens neben Familie und Schule begleitet.²⁰ Hierzu gehört vor allem die Arbeit der Jugendämter als Teil der Kommunalverwaltung. Dort sind die Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe zentralisiert.

Für die Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe sind vier bedeutsame Zeitabschnitte zu betrachten:

- der Zeitraum des Mittelalters bis zum Kaiserreich (bis 1871),
- das Kaiserreich (1871 bis 1918),
- die Weimarer Republik (1919 bis 1933) und
- die Bundesrepublik Deutschland (ab 1945).

Auch einzelne bedeutsame Regelungsgegenstände der NS-Zeit werden mitberücksichtigt. Dabei liegt der Schwerpunkt in der rechtswissenschaftlichen Aufarbeitung. Zeitgeschichtliche und vor allem sozialpädagogische Gesichtspunkte fließen in die Betrachtung begleitend mit ein, weil ein untrennbarer Zusammenhang zueinander besteht. Denn das RJWG markierte einen Höhepunkt der damaligen sozialpädagogischen Reformbewegung.²¹

Im ersten Kapitel wird die rechtsgeschichtliche Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe ab dem Mittelalter bis zum Beginn des 20. Jahrhundert in wesentlichen Grundzügen aufgearbeitet. Da sich die Kinder- und Jugendhilfe aus dem Almosenwesen und später aus der kommunalen Armenfürsorge entwickelte, wird zunächst das Almosenwesen und das Werkzeug der Arbeitserziehung dargestellt. Im Zusammenhang mit der Forderung von Vives im 16. Jahrhundert nach Etablierung eines schulähnlichen Unterrichts folgt ein Exkurs zum allgemeinen Schulwesen. Anschließend werden einzelne wegweisende Reformen bzw. Weiterentwicklungen des Armenwesens durch erzieherisch ausgestaltete Einrichtungen im 17. und 18. Jahrhundert unter Berücksichtigung des sog. Waisenhausstreits und die die Kinder- und Jugendfürsorge des 19. Jahrhundert bestimmende sog. Rettungsbewegung behandelt. Es schließt sich die Darstellung der Anfänge moderner kommunaler Fürsorge an (Pflegekinderwesen, Säuglingsfürsorge, Vormundschaftswesen, Zwangs- bzw. Fürsorgeerziehung, Schutzaufsicht, Unterstützung verarmter Minderjähriger) und die Entwicklung der Jugendpflege. Am Ende des Kapitels folgt eine zusammenfassende Analyse.

19 Rauschenbach/Züchner/Schilling, in Münder/Wiesner (Hrsg.), Kap. 1.2 Rn. 1 f.

20 Rauschenbach/Züchner/Schilling, in Münder/Wiesner (Hrsg.), Kap. 1.2 Rn. 25.

21 Giesecke, 2004, S. 157.

Im zweiten Kapitel werden die bedeutsamsten Ergebnisse der Reformbestrebungen auf Landesebene (preußischer Entwurf eines Jugendfürsorgegesetzes 1918, Württembergisches Jugend-Amt-Gesetz 1919) einschließlich der Erörterungen auf dem Deutschen Fürsorgetag 1918 dargestellt.

Im dritten Kapitel werden die reichsweiten Reformbestrebungen dargestellt und analysiert. Die Weimarer Verfassung bildete das verfassungsrechtliche Fundament der reichsweiten Jugendgesetzgebung. Sie wird daher in wesentlichen Bestimmungen behandelt. Nach kurzer Erörterung des ersten Entwurfs eines RJWG wird die Reichstagsdebatte, die den Anstoß zur Vorlage des maßgeblichen Regierungsentwurfs des RJWG gab (Drs. Nr. 1666), zusammengefasst. Nach Darstellung des Regierungsentwurfs werden die zentralen Aussagen der amtlichen Begründung zum Entwurf herausgearbeitet. Neben der Denkschrift des Caritasverbandes zum Regierungsentwurf werden die Bemühungen einer eingerichteten Sachverständigenkommission herausgearbeitet, die maßgebliche Veränderungen des Entwurfs bewirkte, gefolgt von der Einschätzung einzelner Abgeordneter bei den abschließenden Lesungen des schließlich von einem Rechtsausschuss überarbeiteten Entwurfs im Reichstag, abgerundet durch eine Analyse der Erörterungen bis zur Verabschiedung des RJWG.

Im vierten Kapitel, das den Schwerpunkt von Teil A bildet, werden die zentralen Regelungen des RJWG besprochen und historisch-systematisch analysiert: der Charakter und Aufbau des Gesetzes, die Programmsätze, die Funktion, Stellung und Verfassung des Jugendamtes sowie die ihm bzw. den freien Vereinigungen zugewiesenen Aufgaben. Der Analyse des RJWG schließt sich unter Darstellung der Entwicklung der Sozialen Arbeit mit besonderem Augenmerk auf der Sozialpädagogik die Erörterung der Frage an, wie die Sozialpädagogik das RJWG beeinflusst hat. Am Kapitelende wird die tatsächlich in Kraft getretene Fassung des RJWG behandelt.

Im fünften Kapitel wird die weitere rechtsgeschichtliche Entwicklung bis zur Gegenwart mit Bezug zu den zuvor erörterten Regelungsbereichen und erst später umgesetzten Reformervägungen überblicksartig dargestellt. Besprochen wird die Notverordnung vom 04.11.1932, das Gesetz zur Änderung des RJWG vom 01.02.1939, die Rückkehr zum RJWG durch die Besatzungsmächte 1945, die Bedeutung des Grundgesetzes für die Kinder- und Jugendhilfe, die Novelle des RJWG 1953 und des JWVG 1961, die 20jährige Reformdebatte zwischen 1970 bis 1990 einschließlich der Sorgerechtsreform und die wesentlichen Grundzüge des 1990 verabschiedeten SGB VIII.

Daran anknüpfend wird im sechsten Kapitel der verbliebene Stellenwert der Bestimmungen des RJWG im Vergleich zur heutigen Rechtslage be-

urteilt. Einem allgemeinen Vergleich von RJWG und SGB VIII schließt sich ein Einzelvergleich ausgesuchter Regelungen und eine abschließende zusammenfassende Analyse an.

Neben den materiell-rechtlichen Bestimmungen, die den Schwerpunkt der Auseinandersetzung von Teil A bilden, werden auch zentrale Abgrenzungsfragen erörtert, da die Kinder- und Jugendhilfe verschiedene Spannungsfelder bedingt:

- zwischen Bund und Ländern (Gesetzgebungskompetenz, Rahmengesetzcharakter versus länderspezifische Einzelregelungen),
- zwischen Staat und Kommunen (verpflichtende Installation von Jugendämtern, Pflichtaufgaben, kommunale Selbstverwaltungsgarantie),
- zwischen öffentlichen und freien Trägern (Subsidiaritätsstreit),
- zwischen Jugendamt und Vormundschafts- bzw. Familiengericht,
- zwischen Eltern und Staat sowie
- zwischen Eingriff und Hilfe.

2. Jugendgerichtsgesetz (Teil B)

Nachdem sich im Zuge der Industrialisierung und der Entwicklung der Sozialpädagogik die Jugend als eigenständige Lebensphase herauskristallisiert hatte, begannen im Kaiserreich Reformprozesse zur Ermöglichung einer strafrechtlichen Sonderbehandlung Jugendlicher. Gemeinhin wird von der „Erfindung der Jugend“ gesprochen.²² Die Reformbestrebungen konnten schließlich in der Weimarer Republik umgesetzt werden und haben in wesentlichen Teilen bis heute Bestand.

Zentrale Erörterungsgegenstände der Jugendgerichtsbewegung mit dem Ziel sachgerechter Jugendstrafrechtspflege sind immer wieder Gegenstand von Reformdiskussionen. Sie dienen als Beleg für ein bereits 1923 modernes eigenständiges Jugendgerichtsgesetz. Sie werden daher in ausgesuchten Aspekten (mit Schwerpunkten in der Diskussion um die Schaffung eines die

22 Pieplow, in: Hoffmann/Matthes (Hrsg.), S.174 (176). Er beschreibt die Unschärfen dieses Begriffs und resümiert, es handele sich richtigerweise nicht um eine Entdeckung aus der Zeit Ende des 19. Jahrhunderts. Naudascher, S.16, weist darauf hin, Rousseau habe erstmals 1762 die Jugend als eigene Lebensphase beschrieben. So urteilte auch der Jugendforscher Musgrove, S.33: „Die Jugend wurde zur selben Zeit erfunden wie die Dampfmaschine. Der Konstrukteur der Letztgenannten war Watt im Jahr 1765, der Erfinder der Erstgenannten Rousseau im Jahr 1762“. Die Jugend wurde aber tatsächlich erst im 20. Jahrhundert „entdeckt“, weil die Rousseau'schen Ideen erst dort wirklich zum Tragen kamen.

Straftaten Jugendlicher eigenständig regelnden Gesetzes und der damit zusammenhängenden Diskussion der richtigen Strafmündigkeitsgrenze und ausgesuchten Fragen des Rechtsfolgen- und Vollstreckungssystems) neben der historisch-systematischen Analyse des JGG und eines Vergleichs zur heutigen Regelungsmaterie in die Arbeit mit einbezogen. Eine ganzheitliche Darstellung der umfangreichen Reformdiskussionen, die Gegenstand vielzähliger wissenschaftlicher Gutachten und Erörterungen insbesondere auf Jugendgerichtstagen waren, ist dabei allerdings ebenso wenig möglich wie die Auswertung des in diesem Bereich sehr umfangreichen Quellenmaterials; ein Beleg für die herausragende Bedeutung einer eigenständigen strafrechtlichen Behandlung Jugendlicher.

Im siebten Kapitel wird zunächst die Rechtslage vor dem JGG überblicksartig skizziert.

Im achten Kapitel folgt eine Darstellung amerikanischer Vorbilder von Jugendgerichten sowie die praktische Umsetzung erster Jugendgerichte vor Verabschiedung des JGG auf Grundlage der gerichtlichen Geschäftsverteilung.

Im neunten Kapitel wird der umfangreiche Reformprozess dargestellt und analysiert. Nach Darstellung der Abkehr von der damaligen Vergeltungstheorie hin zum Erziehungsgedanken unter Einbeziehung der zeitgenössischen Interpretation der Reichskriminalstatistik werden die Beschlüsse der Internationalen Kriminalistischen Vereinigungen und das Wirken ihrer Mitglieder erörtert, wobei der Schwerpunkt auf die Konzepte neuer gesetzlicher Bestimmungen für jugendliche Straftäter gelegt wird. Anschließend wird die Forderung nach einer bedingten Verurteilung ebenso erörtert wie die Idee einer gänzlichen Vermeidung des Strafverfahrens bei Jugendlichen. Der Schwerpunkt dieses Kapitels wird auf die Regierungsentwürfe und die Erörterungen auf den Juristen- und Jugendgerichtstagen gelegt. Neben den eigentlichen Entwürfen eines eigenständigen Jugendgerichtsgesetzes werden auch die Reformbestrebungen für Änderungen der Strafprozessordnung, des Gerichtsverfassungsgesetzes und des Strafgesetzbuches besprochen, die den Anfang der Reformbestrebungen für eine strafrechtliche Sonderbehandlung Jugendlicher markierten. Es schließt sich eine Darstellung der Denkschrift des Deutschen Caritasverbandes zum Regierungsentwurf 1922, die Ergebnisse der Sachverständigenkonferenz des Ausschusses für Jugendgerichte und Jugendgerichtshilfen der Deutschen Zentrale für Jugendfürsorge 1922 sowie die parlamentarischen Beratungen des maßgeblichen Gesetzesentwurfes des JGG an, bevor abschließend die

Reformbestrebungen und deren Rezeption in der Rechts- und Sozialwissenschaft zusammengeführt erörtert werden.

Im zehnten Kapitel wird das JGG 1923 mit seinen zentralen Regelungen dargestellt und analysiert.

Im elften Kapitel werden zentrale weitere Entwicklungen bis zur Gegenwart aufgezeigt, sofern diese einen relevanten Bezug zum JGG 1923 haben.

Daran anschließend werden im zwölften Kapitel die Regelungen des JGG 1923 mit der heutigen Rechtslage verglichen und analysiert, welche Regelungen weitestgehend weiterhin Bestand haben und somit das JGG 1923 als Markstein in der Rechtsgeschichte nachweisen.

3. Thesen und Ausblick (Teil C)

Im dreizehnten Kapitel werden vier ausgesuchte Fragen erörtert. Im vierzehnten Kapitel folgt ein Ausblick.

II. Terminologie

Um die Arbeit mit dieser Dissertation zu erleichtern und Abgrenzungsschwierigkeiten zu vermeiden, sollen zunächst die wichtigsten Begrifflichkeiten erläutert werden.

1. Kind, Jugendlicher, junger Volljähriger und junger Mensch

Die Begriffe „Kind“ und „Jugendlicher“ wurden und werden z.T. nicht einheitlich verwendet. Während das RStGB den Begriff des Kindes und Jugendlichen gänzlich vermied (vgl. §§ 55 ff. RStGB²³), beschrieb und beschreibt das JGG mit dem Begriff des „Jugendlichen“ Personen zwischen dem 14. und 18. Lebensjahr (vgl. § 1 JGG 1923,²⁴ § 1 Abs. 1 Satz 2 JGG 1943,²⁵ § 1 Abs. 2 JGG 1953²⁶ und JGG n.F.). Das RJWG nahm mit dem Begriff des „Kindes“ keine Begrenzung auf ein bestimmtes Alter vor, son-

23 „Strafgesetzbuch für das Deutsche Reich“ (RStGB) vom 15.05.1871, RGBl. 1871, S. 127.

24 „Jugendgerichtsgesetz“ vom 16.02.1923, RGBl. I 1923, S. 135.

25 „Verordnung über die Vereinfachung und Vereinheitlichung des Jugendstrafrechts (Jugendstrafrechtsverordnung)“ vom 06.11.1943, RGBl. I 1943, S. 635.

26 „Jugendgerichtsgesetz“ vom 04.08.1953, RGBl. 1953, S. 751.

dern bezeichnete damit das Kindschaftsverhältnis zu den Eltern²⁷ bzw. der Familie.²⁸ Das RJWG erstreckte sich daher auf sämtliche Minderjährige²⁹ bis zum Erreichen der damaligen Volljährigkeitsgrenze von 21 Jahren.³⁰ Das SGB VIII erfasst mit dem Begriff des „Kindes“ grundsätzlich Personen, die noch nicht 14 Jahre alt sind (§ 7 Abs. 1 Nr. 1 SGB VIII³¹) und mit dem Begriff des „Jugendlichen“, wer 14, aber noch nicht 18 Jahre alt ist (§ 7 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Das SGB VIII bezeichnet mit dem Begriff des „jungen Volljährigen“ volljährige Personen, die noch nicht 27 Jahre alt sind (§ 7 Abs. 1 Nr. 3 SGB VIII) und mit dem Begriff des „jungen Menschen“ Personen, die noch nicht 27 Jahre alt sind (§ 7 Abs. 1 Nr. 4 SGB VIII). Es handelt sich also bei dem Begriff des „jungen Menschen“ um einen Oberbegriff bis zum 27. Lebensjahr.³² Die „Kinder- und Jugendhilfe“ erfasst daher neben Kindern und Jugendlichen i.S.d. § 7 Abs. 1 Nr. 1 und 2 SGB VIII auch Personen bis zum vollendeten 26. Lebensjahr. Soweit in dieser Arbeit der Begriff des „jungen Menschen“ verwendet wird, bezieht sich dies, wenn nicht Bestimmungen des SGB VIII erörtert werden, auf Kinder und Jugendliche bis zum Erreichen der Volljährigkeit.

2. Begriff der Jugendwohlfahrt und Jugendhilfe

Das RJWG bezeichnete mit dem Begriff der „Jugendwohlfahrt“ die Gesamtheit der Bestrebungen zur (körperlichen und geistigen)³³ Förderung der

27 Fichtl, RJWG, § 1 Anm. 4; Deutscher Caritasverband, Denkschrift zum Entwurf des RJWG, S. 6.

28 Naudascher, S. 17.

29 Friedeberg/Polligkeit, RJWG, § 1 Anm. 3.

30 Sandré, in: Drewes/Sandré, RJWG, § 7 Anm. 2.

31 Ausnahmen hiervon ergeben sich aus § 7 Abs. 2 und Abs. 3 SGB VIII. Soweit § 7 Abs. 3 SGB VIII als „Kind“ unter Verweis auf § 1 Abs. 2 SGB VIII alle Minderjährigen erfasst, bringt das Gesetz zum Ausdruck, dass das Recht auf Erziehung (Art. 6 Abs. 2 GG), das auch im SGB VIII weiterhin Leitprinzip der Kinder- und Jugendhilfe ist, nicht isoliert betrachtet werden soll, sondern im Kontext des höherrangigen Verfassungsrechts, vgl. Wiesner/Wapler/Wapler SGB VIII, § 1 Rn. 15.

32 BeckOGK/Lack SGB VIII, § 7 Rn. 3; Krug/Riehle/Schwarz SGB VIII, § 7 Rn. 15; MüKoBGB/Tillmanns SGB VIII, § 7 Rn. 3; Wiesner/Wapler/Wapler SGB VIII, § 7 Rn. 9.

33 Engelmann, in: Beeking (Hrsg.), S. 33.

Jugend aller Altersklassen.³⁴ Sie beinhaltete sozusagen eine Sozialisationshilfe für junge Menschen neben und in Ergänzung von Eltern, Schule und Beruf³⁵ und umfasste dabei sowohl die Betätigungen von ehrenamtlichen Personen bzw. Vereinigungen auf der privaten Seite als auch der Jugendämter auf der öffentlichen Seite. Der Begriff war gleichbedeutend mit dem auch damals schon verwendeten Begriff der „Jugendhilfe“ und auch dem Begriff der „Jugendfürsorge“. Seit der Verabschiedung des SGB VIII 1990 wird allgemein der schärfer konturierte Begriff der „Kinder- und Jugendhilfe“ verwendet,³⁶ deren vorrangiges Ziel die Förderung der Entwicklung des jungen Menschen ist.³⁷ Der Begriff der „Jugendwohlfahrt“ ist heute überholt.³⁸

3. Öffentliche Jugendhilfe

Nach § 2 Abs. 2 RJWG umfasste die öffentliche Jugendhilfe alle *behördlichen* Maßnahmen zur Förderung der Jugendwohlfahrt.³⁹ Der Begriff der „*öffentlichen Jugendhilfe*“ wurde in der Gesetzesbegründung zum RJWG als „Verwirklichung des von der Familie nicht erfüllten Erziehungsanspruchs“ definiert, d.h. sie trat ergänzend und ersetzend zur Familie ein, soweit der Anspruch des Kindes auf Erziehung von der Familie nicht erfüllt werden konnte.⁴⁰ Sie sollte Chancengleichheit bzw. soziale Teilhabe herstellen. Dort, wo Defizite vorhanden waren, wollte sie eine Angleichung der Erziehungs- und Entwicklungsbedingungen ermöglichen.⁴¹ Sie umfasste alle Bestrebungen, welche das leibliche und geistige Wohl der Jugend fördern sollten. Dabei ging es auch um den Umgang Erwachsener mit Minderjährigen, d.h. auch der Schutz vor ihnen war Gegenstand der Jugendhilfe.⁴² Der Begriff der „*öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe*“ beschreibt heute im SGB VIII die Summe der Aufgaben, die das Gesetz den Trägern *öffentlicher*

34 Friedeberg/Polligkeit, RJWG, § 2 Anm. 5; Wiesner/Wapler/Wapler SGB VIII, Einl. Rn. 40.

35 Hasenclever, S. 11; vgl. Unger, in: AGJ (Hrsg.), 1983, S. 105.

36 Rauschenbach/Züchner/Schilling, in: Münder/Wiesner (Hrsg.), Kap. 1.2 Rn. 22.

37 BT-Drs. 11/5948, S. 42.

38 Giesecke, 1980, S. 13 f.; vgl. Naudascher, S. 21.

39 Riedel, JWG, § 2 Anm. 4.

40 Vgl. RT-Drs. I (1920/21, Bd. 366) Nr. 1666, S. 1241.

41 Wiesner/Wapler/Wapler SGB VIII, § 1 Rn. 29.

42 Riedel, JWG, § 2 Anm. 4.

Kinder- und Jugendhilfe zuschreibt.⁴³ Da das SGB VIII mit dem „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ (KJHG) vom 26.06.1990⁴⁴ verabschiedet wurde, wird das SGB VIII rechtlich etwas unscharf mitunter auch als „KJHG“ bezeichnet.⁴⁵

4. Träger der öffentlichen Jugendhilfe

Von der „*öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe*“ zu unterscheiden sind die „*Träger der öffentlichen Jugendhilfe*“.⁴⁶ Sie werden gem. § 69 Abs. 1 SGB VIII durch Landesrecht bestimmt.⁴⁷ Baden- Württemberg bestimmt bspw. in § 1 Abs. 1 LKJHG-BW⁴⁸ die Landkreise, Stadtkreise und bestimmte kreisangehörige Gemeinden zu örtlichen Trägern der Jugendhilfe. Das Jugendamt nimmt als Behörde für den örtlichen Träger die Aufgaben der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe wahr.⁴⁹

5. Freie Vereinigungen⁵⁰

Der Begriff der „*privaten Kinder- und Jugendhilfe*“ oder auch „*freien Kinder- und Jugendhilfe*“ grenzt sich von der „*öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe*“ dadurch ab, dass nicht Mitarbeiter des Jugendamtes tätig werden, sondern auf Basis eines ehrenamtlichen Engagements freie bzw. private Vereinigungen, ggf. solche mit Konfession, oder auch Einzelpersonen (bspw. Caritasverband, Innere Mission, Arbeiterwohlfahrt, Deutsches Rotes Kreuz⁵¹ und Diakonie). Es handelt sich mithin um nicht-staatliche

43 Schellhorn/Fischer/Mann/Kern/Schellhorn SGB VIII, Einf. Rn. 12; Wiesner/Wapler/Wapler SGB VIII, Einl. Rn. 42: nicht dazu gehören Maßnahmen der Jugendsozialarbeit, Arbeitsförderung und Eingliederungshilfe.

44 „Kinder- und Jugendhilfegesetz“ (KJHG) vom 26.06.1990, BGBl. I 1990, S. 1163.

45 Wiesner, 2013, S. 35.

46 Seit der Föderalismusreform 2006 bestimmt § 69 Abs. 1 SGB VIII, dass die Träger der öffentlichen Jugendhilfe durch das Landesrecht bestimmt werden.

47 Eine Übersicht der landesrechtlichen Bestimmungen für alle Bundesländer findet sich bei BeckOGK/Jox SGB VIII, § 69 Rn. 10.1.

48 „Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg“, GBl. 2005, S. 376.

49 Vgl. Krug/Riehle/Kunkel SGB VIII, § 69 Rn. 12; vgl. Potrykus, JWG, § 2, S. 42.

50 Eine ausführliche Darstellung der „freien Jugendhilfe“ findet sich bei Jans/Happe/Saurbier/Maas/Happe/Saurbier SGB VIII, § 3 Rn. 5 bis 7.

51 Riedel, JWG, § 6 Anm. 2.

Initiativen, wobei das Wort „frei“ für „freiwillig“ steht.⁵² Die freie Jugendhilfe, in Zeiten der Weimarer Republik als „freiwillige Tätigkeit“ (vgl. § 1 Abs. 3 RJWG), „freie Jugendwohlfahrtspflege“,⁵³ „freie Jugendhilfe“ oder auch „freie Liebestätigkeit“⁵⁴ bezeichnet, wurde der eigenen Hilfe der Familie gleichgestellt.⁵⁵ Sie war (und ist) dadurch gekennzeichnet, dass sie ohne fürsorgerechtliche Verpflichtung Hilfe gewährt und dabei die Voraussetzungen ihrer Leistung selbst bestimmen kann.⁵⁶ Geläufig ist auch der Begriff der „freien Vereinigungen“, der daher in dieser Arbeit vornehmlich benutzt wird. Wegen dem Zusammenwirken von öffentlicher und privater Jugendhilfe wird auch von einem (europäisch einmaligen) dualen Wohlfahrtsstaat gesprochen.⁵⁷ Heute wird von der „freien Jugendhilfe“ (vgl. § 3 Abs. 1 SGB VIII) gesprochen.⁵⁸

6. Jugendfürsorge und Jugendpflege

Das RJWG unterschied die Begriffe „Jugendpflege“ und „Jugendfürsorge“ als Teilelemente der „Jugendwohlfahrtspflege“ bzw. „Jugendhilfe“.⁵⁹

Der Begriff der „Jugendpflege“ wurde überwiegend als Jugendhilfe am „normalen“ jungen Menschen verstanden. Nach späterem Verständnis bezeichnete „Jugendpflege“ (später auch als „Jugendarbeit“ bezeichnet⁶⁰) die Erziehungs-, Bildungs- und Freizeitangebote zur allgemeinen Förderung einer gesunden Lebensgestaltung und Entwicklung der Jugend (z.B. im Bereich Jugendsport, Jugendherbergen, Jugendwohnheime, Lehrlingskurse). Jugendpflege wurde auch mit der vorbeugenden erzieherischen Beeinflussung v.a. der schulentlassenen Jugend umschrieben, die Verwahrlosung, Kriminalität und Fehlentwicklung vermeiden sollte.⁶¹ Auch die Unterhaltung bzw. Unterstützung von Kindergärten, Krippen, Horten und Spielplätzen ist diesem Bereich zuzuordnen.⁶²

52 Jordan, 1975, Einf. S. 21 Fn. 1.

53 Sachße/Tennstedt, Bd. 2, S. 10.

54 Münder, in Münder/Wiesner (Hrsg.), Kap. 2.4 Rn. 1.

55 Vgl. RT-Drs. I (1920/21, Bd. 366) Nr. 1666, S. 1241.

56 Muthesius, S. 169.

57 Tennstedt Soziale Arbeit 1992, S. 342.

58 Vgl. vertiefend §§ 4, 73 ff. SGB VIII.

59 Hasenclever, S. 12, 36.

60 Hasenclever, S. 12.

61 Vgl. Naudascher, S. 14.

62 Bäumer, Jugendwohlfahrtswesen in: Nohl/Pallat (Hrsg.), S. 18.

Der Begriff der „Jugendfürsorge“ bezeichnete die Arbeit mit der körperlich, geistig oder sittlich mangelhaften, gefährdeten oder bereits gefallenen Jugend.⁶³ Nach *Hene* war Fürsorge „die plangemäße, zum Wohl der Allgemeinheit ausgeübte Sorge für notleidende oder gefährdete Mitmenschen, wobei sich die Sorge auf das wirtschaftliche, gesundheitliche, aber auch sittliche Wohl erstrecken und Vorbeugung oder Abhilfe bezwecken will“.⁶⁴ Beispiele dafür waren die Schutzaufsicht und Fürsorgeerziehung, der Schutz der Pflegekinder und die Jugendgerichtshilfe.⁶⁵ Für *Schneller* handelte es sich überwiegend um eine Erziehungsfürsorge.⁶⁶ Fürsorge bezweckte demzufolge die Sicherstellung eines Mindestmaßes an Erziehung.⁶⁷

Die Unterscheidung zwischen „Jugendpflege“ und „Jugendfürsorge“ hat sich aufgrund fließender Übergänge und Verzahnungen nicht durchgesetzt,⁶⁸ weshalb im SGB VIII diese Zweiteilung aufgegeben wurde. Damals wie heute spricht man deshalb auch von der „Einheit der Jugendhilfe“ bzw. „Einheit der Kinder- und Jugendhilfe“.⁶⁹

7. Jugendarbeit (früher: Jugendpflege), Jugendsozialarbeit

Teil der (überwiegend) privaten Kinder- und Jugendhilfe ist auch die sog. „Jugendarbeit“, die sich heute im Wesentlichen in Jugendzentren, Jugendtreffs und Ferienfreizeiten konzentriert, also die Freizeitpädagogik.⁷⁰ Sie ist überwiegend in den Händen freier Träger. Es handelt sich bei ihr um eine Leistung, die Kinder und Jugendliche freiwillig in Anspruch nehmen können.⁷¹ Sie entspricht inhaltlich dem heute nicht mehr geläufigen Begriff der „Jugendpflege“.⁷²

63 *Friedeberg/Polligkeit*, RJWG, § 2 Anm. 5; vgl. auch BVerfG, Urteil v. 18.7.1967 - 2 BvF 3-8, 139, 140, 334, 335/62, NJW 1967, S. 1795 (1798).

64 *Hene*, S. 3.

65 *Riedel*, JWG, § 2 Anm. 6.

66 *Schneller*, S. 5.

67 *Klumker*, 1911, S. 11. Erziehung wiederum bedeutet die zielbewusste Entwicklung der leiblichen, geistigen und sittlichen Kräfte, *Klumker*, 1911, S. 7.

68 BVerfG, Urteil v. 18.7.1967 - 2 BvF 3-8, 139, 140, 334, 335/62, NJW 1967, S. 1795 (1798).

69 *Wiesner/Wapler/Wapler* SGB VIII, Einl. Rn. 41.

70 *Naudascher*, S. 21.

71 Vgl. *Rauschenbach/Züchner/Schilling*, in *Münder/Wiesner* (Hrsg.), Kap. 1.2 Rn. 50.

72 *Scherpner*, S. 13.

Ebenfalls zur Jugendhilfe zählt die „Jugendsozialarbeit“.⁷³ Diese schließt Hilfen und Maßnahmen zur Berufsvorbereitung, Berufsfindung, Berufsausbildung und Umschulung ein.⁷⁴ Deshalb wird heute auch der Begriff "arbeitsweltbezogene Jugendsozialarbeit" (AJS) verwendet.⁷⁵

8. Vormundschaftsgericht, Familiengericht

Soweit von „Familiengericht“ oder „Vormundschaftsgericht“ gesprochen wird ist zu beachten, dass das frühere „Vormundschaftsgericht“ seit 01.09.2009 in dem neu geschaffenen „Familiengericht“ aufgegangen ist.⁷⁶ Soweit Rechtsquellen vor dem 01.09.2009 besprochen werden, wird der damals verwendete Begriff des Vormundschaftsgerichts in Einklang mit den damaligen gesetzlichen Regelungen verwendet.

9. Begriff der „Verwahrlosung“

Tatbestände der „Verwahrlosung“ werden heute weitgehend unter dem Begriff der Kindeswohlgefährdung (vgl. § 1666 BGB, § 8a SGB VIII) subsumiert, der jedoch weitergehender ist.⁷⁷

Als verwahrlost galt zunächst, wer bestimmte Verhaltensweisen zeigte, die von den gesellschaftlichen Normen abwichen wie Frechheit, Trotz, Schuleschwänzen, Arbeitsbummelei und vorehelicher Geschlechtsverkehr.⁷⁸

Im Kaiserreich (ab 1871) galt als verwahrlost, wer nicht den traditionellen Wertevorstellungen der damaligen Zeit genügte.⁷⁹

Später verstand man unter „Verwahrlosung“ jedes Herabsinken des körperlichen, geistigen oder sittlichen Zustandes unter den Normalzustand (auf körperlichem Gebiet: z.B. mangelnde Körperpflege, mangelnde Rein-

73 Potrykus, JWG, § 2, S. 44.

74 Naudascher, S. 23.

75 <https://www.stmas.bayern.de/jugendsozialarbeit/arbeitsweltbezogen/index.php>.

76 Art. 50 „Gesetz zur Reform des Verfahrens in Familiensachen und in den Angelegenheiten der freiwilligen Gerichtsbarkeit“ v. 17.12.2008 (FGG-RG), BGBl. 2008, S. 2586.

77 Hauck/Noftz/Stähr SGB VIII, § 27 Rn. 3, weil die Begrenzung auf das Negativmerkmal der „Verwahrlosung“ entfallen ist. Es genügt nunmehr, dass eine dem Wohl des Minderjährigen entsprechende Erziehung nicht gewährleistet ist.

78 Kuhlmann, in: Hoffmann/Matthes (Hrsg.), S. 130 (136).

79 Reh, S. 50.

lichkeit der Umgebung; auf geistigem Gebiet: z.B. mangelnder Schulbesuch, schlechte, mit den Fähigkeiten nicht in Einklang stehende Leistungen in Schule oder Lehre; auf sittlichem Gebiet: z.B. zweifelhafter Verkehr, Verrohung)⁸⁰ bzw. einen Zustand von einiger Dauer, in dem der Jugendliche in „erheblichem Grade derjenigen körperlichen, geistigen oder sittlichen Eigenschaften ermangelt, die bei einem Minderjährigen unter sonst gleichen Verhältnissen als Ergebnis einer ordnungsgemäßen Erziehung vorausgesetzt werden müssen“.⁸¹ Verwahrlosung war also kurzum ein „Zustand der Erziehungsbedürftigkeit infolge vernachlässigter Erziehung“.⁸²

10. Begriff der „bedingten Verurteilung“ und der „unbestimmten Verurteilung“

Der Begriff der „bedingten Verurteilung“⁸³ entspricht dem, was wir heute als eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe, deren Vollstreckung zur Bewährung ausgesetzt wurde, verstehen. Teilweise wurde hierfür auch der Begriff der „bedingten Strafaussetzung“ benutzt.⁸⁴

Soweit von „unbestimmter Verurteilung“⁸⁵ die Rede ist, meint dies einen Strafausspruch ohne Festlegung der Sanktion. Mit diesem Rechtsinstitut sollte es dem Richter ermöglicht werden, die richtige Strafe oder das richtige Erziehungsmittel nachträglich auszuwählen, wenn er sich im Zeitpunkt der Entscheidung noch nicht festzulegen vermochte.

80 Fichtl, RJWG, § 56 Anm. 7; vgl. Friedeberg/Polligkeit, RJWG, § 56 Anm. 5.

81 Eisenberg JGG, § 12 Rn. 21 m.w.N. Eine umfassende Übersicht über Beispiele der Verwahrlosung findet sich bei Riedel, RJWG, § 56 Anm. 4, S. 214 bis 218.

82 Klumker, 1911, S. 9.

83 Vgl. Verwendung des Begriffs bei Elwert, in: DZfJ (Hrsg.), 2. JGT 1910, S. 112 f.; Wach, S. 22 f., 33.

84 Vgl. Verwendung des Begriffs bei Reichsjustizamt (Hrsg.), Vorentwurf eines StGB, S. 136.

85 § 6 JGG i.d.F. vom 06.11.1943, RGBl. I 1943, S. 635.

Teil A:
Rechtsgeschichtliche Entwicklung der Kinder- und Jugendhilfe
unter besonderer Berücksichtigung des RJWG

Kapitel 1 Von der Armenpflege im Mittelalter zur
Wohlfahrtspflege

I. Entwicklung der Jugendfürsorge aus der allgemeinen Armenpflege,
Begriff der Wohlfahrt

Die öffentliche Jugendhilfe differenzierte sich aus der kommunalen Armenfürsorge heraus.⁸⁶ Eine zentrale Bedeutung in der Ausbildung der öffentlichen Jugendhilfe kommt daher der Armenpflege und ihrer Entwicklung zur umfassenden Wohlfahrtspflege zu, die in diesem Abschnitt dargestellt und analysiert werden soll.

Zum Begriff der „Wohlfahrt“⁸⁷ zählte neben der öffentlichen Fürsorge, die in wirtschaftlichen Notständen eingriff (sog. Armenpflege), auch die öffentliche Jugendhilfe, die bei Erziehungsnotständen Platz griff.⁸⁸

Die Entwicklung weist nach, dass der Staat erst sehr spät realisierte, dass die Jugendwohlfahrtspflege mehr ist als nur bloße Armenpflege.⁸⁹

86 Jans/Happe/Saubier/Maas/Happe/Saubier SGB VIII, Einf. S. 2; Sachße, S. 21; Richter, in: Richter/Krappmann/Wapler (Hrsg.), S. 17 (19); Wiesner, in: Richter/Krappmann/Wapler (Hrsg.), S. 153 (159).

87 Der Begriff der „Wohlfahrt“ bzw. „Wohlfahrtspflege“ ist nicht auf die Jugendhilfe beschränkt und erfasst alle hilfsbedürftigen Menschen. Er beinhaltet als „Minus“ auch die Jugendwohlfahrt bzw. Jugendhilfe.

88 Hess, in: Lades/Scheck/Stippel (Hrsg.), S. 22 (25).

89 Hess, in: Lades/Scheck/Stippel (Hrsg.), S. 22 (25).

1. Almosen- bzw. Armenwesen des Mittelalters

Zunächst existierte, allerdings ohne einen speziellen Zuschnitt für Kinder- und Jugendliche, lediglich die von Kirchen betriebene Armenpflege.⁹⁰ Dabei handelte es sich um ein Almosenwesen.⁹¹ Der Bedarfsausgleich erfolgte durch Almosen und tätige Nächstenliebe.⁹² Die Versorgung Bedürftiger war in erster Linie Sache von Verwandten oder Nachbarn.⁹³ Die Sorge für den Minderjährigen und für seine „Wohlfahrt“, insbesondere für seine Erziehung, war ursprünglich entsprechend dem sog. „Naturrecht“ ausschließlich Sache der Familie.⁹⁴ Ein staatliches Wirken war in diesem Bereich noch nicht vorhanden. Dies hatte seinen Grund v.a. darin, dass Armut im Mittelalter nicht als wirtschaftliche Notlage, sondern als demütig zu ertragendes Schicksal verstanden wurde,⁹⁵ später, nach Erstarkung des Bürgertums und steigender Produktivität und einer damit einhergehenden höheren Bewertung der Arbeit sowie schärferen Betonung der Arbeitspflicht, als Ausdruck von Arbeitsscheu und persönlichem Versagen.⁹⁶ Dies bedingte einen Perspektivwechsel: Armut war hiernach durch Arbeit, nicht mehr durch Almosen zu bekämpfen.⁹⁷ Arbeitserziehung wurde zum Instrument gegen das Bettelwesen.⁹⁸ Wer arbeitsfähig, aber nicht arbeitswillig war, kam aus Gründen von Repression und Abschreckung in Zucht- oder Arbeitshäuser.⁹⁹ Von dieser ordnungspolizeilichen Eingriffsverwaltung waren auch Jugendliche betroffen.¹⁰⁰

Teil der Armenpflege und eine erste Form öffentlicher Kinder- und Jugendfürsorge war im Mittelalter die sog. „Waisenpflege“.¹⁰¹ Ihr oblag die

90 Kunkel, S. 17; vgl. Schmidt, 2021, S. 35.

91 Baron, in: Landwehr/Baron (Hrsg.), S. 11.

92 Lambers, 2015, S. 6.

93 Baron, in: Landwehr/Baron (Hrsg.), S. 11.

94 Hess, in: Lades/Scheck/Stippel (Hrsg.), S. 22 (23).

95 Hubert, S. 17; vgl. Scherpner, S. 17, 27 spricht von der „freiwilligen Armut“ als Lebensideal.

96 Hubert, S. 25; Maykus/Müller/Stuckstätte, S. 48; vgl. Lambers, 2015, S. 6; vgl. Sachße/Tennstedt, Bd. 1, S. 108; Scherpner, S. 27 f.

97 Kurzberg, S. 44.

98 Vgl. Giesecke, 2004, S. 152; Sachße/Tennstedt, Bd. 1, S. 35; Scherpner, S. 28.

99 Hubert, S. 25; Sachße/Tennstedt, Bd. 1, S. 244 bis 257; vgl. Scherpner, S. 58 f., 63.

100 Vgl. Giesecke, 2004, S. 152; Kunkel, S. 17.

101 Friedeberg/Polligkeit, RJWG, Einl. S. 31; vgl. Lütze, S. 18.

Versorgung von Waisenkindern in Pflegefamilien und Anstalten,¹⁰² wo sie eine Erziehung erhielten, die zumindest dem Niveau der unteren Schichten entsprach. Sie hatte eine gewisse religiöse Unterweisung, Gehorsam sowie Lesen- und Schreibenlernen zum Gegenstand.¹⁰³ Ihr vorausgegangen war das sog. „Hospitalwesen“, eine zentrale und umfassende Fürsorgeeinrichtung u.a. für Alte, Kranke, Irre und auch für Waisen- und Findelkinder.¹⁰⁴

2. *Vives* und die Idee von der Erziehung des Kindes, allgemeines Schulwesen

Im Übergang zwischen Mittelalter und Neuzeit und unter dem Einfluss der humanistischen Idee, dass Bildung jedem Menschen eine bestmögliche Persönlichkeitsentfaltung ermöglicht, rückte (auch literarisch) der Erziehungsgedanke, d.h. überhaupt die Notwendigkeit von Erziehung (zur Arbeit), in das Blickfeld der Humanisten.¹⁰⁵

Die heute selbstverständliche Schulpflicht, die jedem Kind Zugang zu Bildung und damit die Chance auf Arbeit als notwendige Einnahmequelle zur Lebensführung ermöglicht, gab es zu dieser Zeit ebensowenig wie ein (flächendeckendes) Schulsystem. Das Leben der Kinder und Jugendlichen der unteren Schichten war vielmehr gekennzeichnet durch ein Aufwachsen in ärmlichsten Lebensverhältnissen ohne Zugang zu Bildung und existenzsichernder Erwerbsarbeit. Damit fehlte ein heute sehr wirkungsvolles Disziplinierungsinstrument, um das gesellschaftsnotwendige Wissen zu erlangen und Verhalten zu erlernen. Es fehlte damit insbesondere der „Schutz-, Schon- und Lernraum“ für Kinder, der heute durch altersregulierte Schulpflicht und Kinderarbeitsverbote besteht.¹⁰⁶ Erstmals im 17. Jahrhundert gab es überhaupt Versuche, in verschiedenen deutschen Staaten ein einheitliches Schulsystem, begleitet von einer allgemeinen Schulpflicht, einzuführen; dies fand jedoch keine große Verbreitung.¹⁰⁷ Auch die Bemühungen Preußens, das in das Allgemeine Landrecht vom 05.02.1794 auch Schulbe-

102 Vgl. *Baron*, in: Landwehr/Baron (Hrsg.), S.12; *Scherpner*, S.16 f., 21, 23: darunter fasste man familien- und sippenlose Kinder (sog. „verlassene“ Kinder), Findelkinder (ausgesetzte Kinder) und verarmte Kinder.

103 *Scherpner*, S. 24.

104 *Scherpner*, S. 18 f.

105 Vgl. *Scherpner*, S. 27 f.

106 *Mierendorff*, S. 25, 31 f. weist darauf hin, dass die heute lange Phase der Unmündigkeit und Schulbildung strukturelle Disziplinierung bedeutet.

107 *Ocker*, S. 3 f.

stimmungen aufnahm und damit ein staatlich organisiertes Schulwesen (allerdings noch mit nur sehr grundlegender Vermittlung von Kulturtechniken wie Lesen, Schreiben, Rechnen) und eine allgemeine Schulpflicht gesetzlich verankerte, hatten keinen flächendeckenden Erfolg. Es gab zu wenig Schulräume, nur unzureichende Mittel und fehlende qualifizierte Lehrkräfte. Nachteilhaft wirkte sich weiter aus, dass Kinder vorrangig einer Erwerbsarbeit nachgehen sollten.¹⁰⁸ Dennoch war hierin der Anfang selbständiger staatlicher Anteilnahme an der Erziehung der Jugend zu erkennen.¹⁰⁹ Erst im 19. Jahrhundert kam es unter dem Einfluss der „Humboldt’schen Bildungsreform“, der Idee einer Allgemeinbildung für alle, zu einem ernsthaften Ausbau des Schulwesens. Allerdings wurde niedere bzw. höhere Schulbildung maßgeblich durch die Zugehörigkeit zu bestimmten Ständen bzw. Sozialschichten bedingt. Das preußische Gymnasium entwickelte sich daher zur Standesschule des Bildungsbürgertums, während für das ungebildete Volk eine umfassende Allgemeinbildung nicht für notwendig erachtet wurde.¹¹⁰ Erst die Weimarer Republik hob die strikte Trennung zwischen niederer und höherer Schulbildung auf, schuf eine allgemeine verpflichtende Schulpflicht für den Besuch der vierjährigen Grundschule, der sich entweder der weitere Besuch der Volksschule oder für Begabtere der Mittelschule oder des Gymnasiums anschloss.¹¹¹

Umso bemerkenswerter und moderner erscheint in diesem Zusammenhang die Forderung von Vives 1526 in seiner Schrift „De subventionem pauperum“ nach einer internatsähnlichen Unterrichtszeit für Kinder ab dem siebten Lebensjahr, einer handwerklichen Ausbildung der Jungen und einer Ausbildung der Mädchen in der Hauswirtschaft. Der „gründliche Unterricht“ der Kinder war Teil der ersten durchdachten Theorie einer staatlichen Armenpflege. Vives Theorie beinhaltete die Annahme, der Staat habe die Pflicht und ein Interesse daran, die verarmten Kinder religiös-sittlich zu stärken durch Errichtung von Arbeitshäusern, angemessener Beschäftigung, strenger Aufsicht und einem gründlichen Unterricht.¹¹² Die

108 Ocker, S. 4 spricht daher nur von einem „Elementarschulwesen“.

109 Bäumer, Die hist. Voraussetzungen der Sozialpädagogik in: Nohl/Pallat (Hrsg.), S. 3.

110 Ocker, S. 5.

111 Ocker, S. 5 f. Art. 145 der „Verfassung des Deutschen Reichs“ (WRV) vom 11.08.1919, RGBl. 1919, S. 1383 normierte die Schulpflicht: „Es besteht allgemeine Schulpflicht. Ihrer Erfüllung dient grundsätzlich die Volksschule mit mindestens acht Schuljahren und die anschließende Fortbildungsschule bis zum vollendeten achtzehnten Lebensjahre“.

112 Vives, in: Kunz (Hrsg.), S. 148.

Praxis der Armenerziehung konnte diese Forderungen allerdings nicht umsetzen.¹¹³

3. Strömungen freiwilliger Arbeitserziehung

In der Aufklärung gewann der Erziehungsgedanke an Bedeutung. Die Annahme der Herrschaft der Vernunft brachte die Erkenntnis, dass jeder Mensch ein vernünftiges Wesen sei, von Natur aus gut und erst durch eine Fehlleitung der Gesellschaft zu Schlechtem verleitet werde. Daher trat an die Stelle des früheren Arbeitszwangs die freiwillige Arbeitserziehung.¹¹⁴ Es war vor allem *Rousseau* (1712 bis 1778), der erkannte, dass Erziehung der Schlüssel menschlichen Fortschritts bedeutet.¹¹⁵

Wegbereitende Einrichtungen freiwilliger Arbeitserziehung waren Anstalten nach Frankfurter, Halleschem und Hamburgischem Vorbild, deren Wirken nachfolgend kurz dargestellt werden soll. Dabei stand zunächst das Wirken von Privatpersonen- bzw. Einrichtungen im Vordergrund, gefolgt von ersten Ansätzen öffentlicher Armenpflege.

a. Frankfurter Reform des Armenwesens Ende des 17. Jahrhunderts

Die Reform des Frankfurter Armenwesens Ende des 17. Jahrhunderts integrierte in die in privater Hand stehende Waisenpflege bzw. Armenpflege organisierten Schulunterricht sowie eine Arbeitsbeschäftigung der Kinder. Nach Ende der Schulzeit wurden die Kinder mit ihrer Unterstützung in Lehr- und Dienststellen untergebracht.¹¹⁶

b. „Hallesches Waisenhaus“ Ende des 17. Jahrhunderts

Neue, moderne Impulse für die Weiterentwicklung der privat organisierten Kinder- und Jugendfürsorge vollzog insbesondere das von *Hermann Francke* Ende des 17. Jahrhunderts gegründete „Hallesche Waisenhaus“, das

113 *Scherpner*, S. 30.

114 *Scherpner*, S. 96 bis 99.

115 *Lambers*, 2015, S. 8.

116 *Scherpner*, S. 66 f.

Vorbildcharakter für viele weitere vergleichbare Einrichtungen einnahm.¹¹⁷ Francke erkannte in Gestalt der von ihm unterstützten bettelnden und ungebildeten Kinder, dass die Erziehung der Kinder essentiell sei. Der Erziehungsgedanke wurde zum wesentlichen Bestandteil seiner Armenpflege.¹¹⁸ Er baute eine Anstalt mit planmäßiger pädagogischer Zielsetzung zu einer mehrklassigen Armenschule aus, schloss ihr ein Lehrerseminar sowie eine Buchhandlung, Druckerei und eine Apotheke und später eine Standeschule für Kinder v.a. der gehobenen Bürgerschicht an.¹¹⁹ Mit Rücksicht auf die Eigenarten der Kinder wurden diese von geschulten Kräften, die nicht „Zuchtmeister“, sondern Väter sein sollten,¹²⁰ nach einem von ihm entwickelten Lehr- und Unterrichtsplan unterrichtet. In der „Erholungszeit“ wurden sie nützlich sowohl körperlich als auch geistig beschäftigt, z.B. in spielender Weise in Naturkunde, Astronomie und Geschichte. Sein Bestreben war es, den Jungen das Wissen, das ein „dem gemeinen Wesen nützlicher Mann“ benötigt zu vermitteln und den Mädchen die „ordentlichen weiblichen Arbeiten“ i.S.e. hauswirtschaftlichen Ausbildung.¹²¹ Erziehungsziele waren christliche Klugheit, Gehorsam, Fleiß und Liebe zur Arbeit, um es dem Kind zu ermöglichen, einen seinen Fähigkeiten entsprechenden Platz im Leben zu finden.¹²²

c. Armenreform in Hamburg Ende des 18. Jahrhunderts

Als eine der ersten erzieherisch geprägten Ansätze öffentlicher Kinder- und Jugendfürsorge hob sich insbesondere Hamburg Ende des 18. Jahrhunderts mit seiner Armenreform besonders hervor. Dort wurde die gesamte Fürsorge für Kinder und Jugendliche unter der Leitung einer Behörde (der Schuldeputation) zusammengefasst und im Sinne einer modernen pädagogischen Idee planmäßig nach einheitlichen erzieherischen Gesichtspunkten organisiert,¹²³ getragen von dem Gedanken der Macht der Gewöhnung zu „kluger Tätigkeit“, der persönlichen Erfolg mit dem Nutzen für

117 Scherpner, S. 68, 81.

118 Scherpner, S. 69 bis 71.

119 Scherpner, S. 71.

120 Scherpner, S. 78.

121 Scherpner, S. 75 bis 77.

122 Scherpner, S. 75 f.

123 Scherpner, S. 103 bis 116.

die Allgemeinheit verband.¹²⁴ In einer Erziehungsanstalt, bestehend aus einer Lehrschule mit angeschlossenen Arbeitsstätten, wurden die Kinder für ihr künftiges Arbeitsleben erzogen.¹²⁵ Der Wissensstoff umfasste alles, was den Kindern später nützlich sein könnte (Lesen, Schreiben, Rechnen, undogmatischer Religionsunterricht mit dem Ziel, ihnen Fleiß und Gehorsam zu lehren sowie Naturgeschichte und Gesundheitslehre). Im letzten Schuljahr wurden die Jungen auf ihren späteren Beruf vorbereitet und in einer Art Staatskundefach unterrichtet.¹²⁶ Die Schuldeputation übernahm anschließend die Arbeitsvermittlung und deren Aufsicht.¹²⁷ Schwererziehbare mussten Zwangsarbeit im Zuchthaus leisten, allerdings wurde auch bei Ihnen mit Erfolg versucht, sie in Dienst- und Lehrstellen zu vermitteln.¹²⁸ Hamburg vollzog mit dieser Einrichtung die Herauslösung der Kinder- und Jugendfürsorge aus der Armenpflege.

4. Waisenhausstreit

Andere zeitgenössische Armen-, Waisen- und Arbeitshäuser legten den Schwerpunkt auf die produktive Kinderarbeit und wurden regelrechte Wirtschaftsbetriebe.¹²⁹ Es entsprach damals allgemeiner Überzeugung, auch unter Pädagogen, dass das Kind zwischen dem fünften und zwölften Lebensjahr die Hälfte seines Unterhalts und danach den vollen Unterhalt selbst erwerben könne.¹³⁰

Die schlechten gesundheitlichen und hygienischen Bedingungen in vielen Anstalten, aber auch die inzwischen nicht mehr als zeitgemäß empfundene Art der religiösen Erziehung, die nicht derjenigen des aufgeklärten Christentums entsprach, führten gegen Ende des 18. Jahrhunderts zum sog. „Waisenhausstreit“ und zur Auflösung eines Großteils der bestehenden Waisenhäuser zugunsten einer vorangetriebenen Familienpflege bei Verwandten, Freunden oder Pflegeeltern.¹³¹

124 Scherpner, S. 103.

125 Scherpner, S. 104.

126 Scherpner, S. 108.

127 Scherpner, S. 111.

128 Scherpner, S. 113 f.

129 Vgl. Scherpner, S. 80 bis 94.

130 Scherpner, S. 101.

131 Scherpner, S. 94.

5. Rettungshausbewegung als Reaktion auf die neue Bevölkerungslehre

Im Zeitraum der napoleonischen Kriege (1792 bis 1815) verbreitete sich die Bevölkerungslehre, wonach die Bevölkerung schneller wachse, als Lebensgüter zur Verfügung stünden. Dies hatte erhebliche Auswirkungen auf die Kinder- und Jugendfürsorge. Denn nun galt: jede Unterstützung eines Armen entzog einem anderen seinen Unterhalt.¹³² Armut galt nun wieder als selbstverschuldetes Los.¹³³ Damit einher ging die Auffassung des Vorrangs der Gemeinschaftsinteressen. Dem Staat wurde dabei allerdings kein Recht zugestanden, in das Leben der Gesellschaft, der Wirtschaft und der Familie einzugreifen. Die Idee eines Wohlfahrtsstaates der vorausgegangenen Epoche der Aufklärung und der Gedanke der Arbeitserziehung war damit nicht mehr vereinbar.¹³⁴ Armenpflege beschränkte sich fortan auf ein materielles Existenzminimum. Die Arbeitskraft der Kinder wurde in der beginnenden Industrialisierung ausgenutzt. Dadurch nahm deren Verwahrlosung zu.¹³⁵

An die Stelle der anstaltlich oder bürokratisch gelenkten Fürsorge traten private bzw. religiöse Hilfsorganisationen, deren Wirken die Kinderfürsorge im 19. Jahrhundert bestimmte.¹³⁶ Spenden- und beitragsfinanziert bildeten sich auch sog. Rettungshäuser für „leidende, entwurzelte und unerzogene Kinder“,¹³⁷ Vorläufer der späteren Erziehungsheime.¹³⁸ Die erzieherische Tätigkeit der Rettungshäuser umfasste religiöse Unterweisung und Arbeitserziehung mit dem Ziel der Einübung von Arbeitstugenden und der Hebung des sittlichen Zustands der „unteren Schichten“. ¹³⁹ Sie verstand ihre Aufgabe in der „religiösen Seelenrettung“ (religiös) verwahrloster Kinder.¹⁴⁰ Die Religionserziehung diente dabei allerdings auch der Verschleierung der wahren Ursachen der elenden Lage der Zöglinge.¹⁴¹ Vordergründig waren

132 Scherpner, S. 117 f.

133 Scherpner, S. 118.

134 Scherpner, S. 118.

135 Scherpner, S. 119, 156.

136 Vgl. Lütze, S. 18; vgl. Neises, in: Collmer (Hrsg.), S. 105 (113); Scherpner, S. 119.

137 Barabas//Sachße Kritische Justiz 1974, S. 36 sprechen von Rettungshäusern für „in Not geratene Jugendliche und Waisenkinder“; vgl. Gies GRZ 2018, S. 17 (18); Lütze, S. 19.

138 Kunkel, S. 17.

139 Barabas//Sachße Kritische Justiz 1974, S. 28 (36) mit dem Hinweis darauf, dass hinter der Fassade wohltätiger Anstalten oftmals Kinderausbeutung stattfand; Bäumer, Die hist. Voraussetzungen der Sozialpädagogik in: Nohl/Pallat (Hrsg.), S. 16.

140 Scherpner, S. 12.

141 Barabas//Sachße Kritische Justiz 1974, S. 28 (37).

demzufolge in dieser frühen Phase der Anstaltserziehung religiöse und weltanschauliche Erziehungsinhalte, weniger pädagogische.¹⁴²

Die vorherrschende süddeutsche Rettungshausbewegung charakterisierte vor allem die Arbeit *Zellers*. Er sah als Anhänger der christlichen „Erweckungsbewegung“ im Versagen der Familienerziehung (v.a. in religiöser Hinsicht) eine wesentliche Ursache der Verwahrlosung.¹⁴³ *Zeller* nahm an, die Erziehungsanstalt müsse die Familie ersetzen, dafür müsse sie aber selbst Familie sein. Deshalb etablierte er einen Anstaltsaufbau, der mit einer engen Bindung zum „Hausvater“ und der „Hausmutter“ einem Eltern-Kind-Verhältnis nahekomen sollte. Er nahm nur freiwillige Zöglinge in seine Anstalt auf und bediente sich zur Erziehung und zum Unterricht geschulten Personals.¹⁴⁴ *Zeller* und andere Anstaltsleiter legten großen Wert auf Arbeitserziehung. Da die Rettungshäuser grds. Industriearbeit ablehnten und sich ihrer nur notgedungen u.a. in den Wintermonaten bedienten, arbeiteten die Zöglinge in der eigenen Landwirtschaft sowie hauseigenen gewerblichen Betrieben (Schumacherei, Schneiderei, Schreinerei, Schmiede, Schlosserei). Die Mädchen spinnen und webten für den Hausbedarf, bis sich die Fabrikware durchsetzte.¹⁴⁵ Es herrschte strenge Ordnung und eine ernsthafte religiöse Zucht, allerdings gab es als Gegenstück in der Freizeit auch das planmäßige Spiel, Wanderungen und Feste.¹⁴⁶

Ab Mitte des 19. Jahrhunderts bildeten sich zudem zahlreiche katholische Orden und evangelische Diakoniestellen zum Zwecke der Betreuung verwahrloster Kinder.¹⁴⁷

6. Analyse

Schmidt resümiert, es habe sich früher nicht der Staat um die Bedürfnisse der jungen Menschen gekümmert, vielmehr seien diese auf das Engage-

142 *Bäumer*, Die hist. Voraussetzungen der Sozialpädagogik in: Nohl/Pallat (Hrsg.), S. 16.

143 *Scherpner*, S. 124 f.

144 *Scherpner*, S. 125, 127.

145 *Scherpner*, S. 128 f.

146 *Scherpner*, S. 129.

147 *Lütke*, S. 20 f. Dies waren z.B. die Orden der „Barmherzigen Brüder“ und der „Barmherzigen Schwestern“.

ment von Kirche und privaten Initiativen angewiesen gewesen.¹⁴⁸ Die Kinder- und Jugendfürsorge erfolgte demzufolge auf freiwilliger Grundlage im (nahezu) rechtsfreien Raum.¹⁴⁹ Wie aufgezeigt, waren es die Bestrebungen einzelner herausragender Persönlichkeiten, die durch ihre Bemühungen dazu beigetragen haben, die Kinder- und Jugendfürsorge inhaltlich zweckmäßig auszugestalten und es zu ermöglichen, dass sich diese, vom allgemeinen Armenwesen herauslösend, als planmäßig organisierter eigenständiger Fürsorgebereich unter der Vorherrschaft freiwilliger und konfessioneller Vereinigungen entwickeln konnte. Hinzu kamen einzelne kommunale Bestrebungen oder finanzielle Unterstützungen. Bemerkenswert war die frühe Verknüpfung zwischen außerschulischer und schulischer Fürsorge in einer Hand; dieses System konnte sich allerdings nicht durchsetzen.

An die v.a. nicht-staatlichen Versuche einer planvollen Wohlfahrtsarbeit konnte der Staat, als mit dem Erstarken der Lohnarbeiterschaft Sozialreformen und in deren Zusammenhang auch ein Ausbau der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe unumgänglich wurden, anknüpfen, wie im folgenden Abschnitt aufgezeigt werden soll.

II. Bereiche der öffentlichen Kinder- und Jugendfürsorge der modernen Wohlfahrtspflege

Erst nach der Gründung des Deutschen Reichs 1871 kam Bewegung in die Normierung öffentlicher Kinder- und Jugendfürsorge.¹⁵⁰ Die historischen Wurzeln der modernen „Wohlfahrtspflege“ werden daher diesem Zeitabschnitt zugeschrieben.¹⁵¹ Die moderne Jugendfürsorge nahm den neu entdeckten Jugendlichen besonders in den Blickpunkt¹⁵² und zwar die Unehelichen, die Straftäter und die Verwahrlosten im Besonderen.¹⁵³ Die Bestrebungen dienten mit dem beginnenden 20. Jahrhundert insbesondere der Verbesserung der Bedingungen des Heranwachsens,¹⁵⁴ nachdem auch die „Unterschichtenjugendlichen“ als „Träger der Zukunft“ erkannt worden

148 Schmidt, 2021, S. 35; Nohl ZBl XVIII, S. 85 (87) wies darauf hin, dass der Staat das Bewusstsein, für die Bürger sorgen zu müssen (sog. Wohlfahrt), erst im 18. Jahrhundert erlangte.

149 Rauschenbach/Züchner/Schilling, in: Münder/Wiesner (Hrsg.), Kap. 1.2 Rn 4.

150 Lützke, S. 23.

151 Sachße/Tennstedt, Bd. 2, S. 9.

152 Vgl. Gräser, S. 22 f.

153 Gräser, S. 27.

154 Gräser, S. 33.

waren.¹⁵⁵ Die Kinder und Jugendlichen der gesellschaftlichen Randgruppen wurden nicht mehr primär als materiell arm, sondern erziehungsbedürftig angesehen. Somit erhielt der Erziehungsgedanke Einzug in die Sozialpolitik. Erziehung wurde zur öffentlichen Aufgabe.¹⁵⁶ Staatliches Eingreifen bei pädagogischen Fehlentwicklungen wurde ermöglicht.¹⁵⁷ Bezogen auf die einzelnen Aufgabenbereiche soll diese Entwicklung nachfolgend dargestellt und analysiert werden.

1. Kommunale Fürsorge (Pflegekinderwesen, Säuglingsfürsorge)

a. Pflegekinderwesen

Den Anfang öffentlicher (kommunaler) erzieherischer Aktivitäten markierte die öffentliche Fürsorge für Pflegekinder,¹⁵⁸ zeitgenössisch als „Ziehkinder“, „Haltekinder“ und „Kostkinder“, bezeichnet.¹⁵⁹ Diese Gruppe schloss Waisenkinder mit ein.¹⁶⁰ Die mit der Industrialisierung entstehende Lohnarbeiterschaft (das sog. Arbeiterproletariat), eine materielle Verelendung der Familien der Arbeiterschaft auslösend, zwang oftmals beide Eltern und die größeren Geschwisterkinder zur Aufnahme einer Arbeit.¹⁶¹ Die Betreuung der Kinder gegen Entgelt übernahmen Pflegestellen.¹⁶² Die Mehrheit der Pflegekinder waren unehelich geboren. Sie stellten nach damaliger Auffassung eine „höchst unerwünschte Last“ dar.¹⁶³ Pflegekinder waren besonders gefährdet,¹⁶⁴ weil sie in erster Linie eine Erwerbsquelle darstellten.¹⁶⁵ Eine staatliche Überwachung gewerblicher Pflegestellen existierte

155 Gräser, S. 33 f.

156 Sachße, S. 21 f.

157 Sachße, S. 32.

158 Sachße/Tennstedt, Bd. 2, S. 32; vgl. Tammen/Trenczek, in: Trenczek/Tammen/Behlert u.a. (Hrsg.), Kap. 3.1, S. 495.

159 Fichtl, RJWG, Vorb. zu Abschn. III; Sandré, in: Drewes/Sandré, RJWG, Vorb. Abschn. III, S. 47; Schmidt, 1910, S. 46 f.

160 Sachße/Tennstedt, Bd. 2, S. 32.

161 Reh, S. 45; vgl. Barabas/Sachße Kritische Justiz 1974, S. 28 (34).

162 Münder/Trenczek/von Boetticher/Tammen, I. Teil Kap. 3.2.1 Rn. 32.

163 Sandré, in: Drewes/Sandré, RJWG, Vorb. Abschn. III, S. 47.

164 Reh, S. 48; Scherpner, S. 159.

165 Hasenclever, S. 25 weist darauf hin, dass die Kinder zu niedrigsten Pflegesätzen oder gegen Pauschalabfindung in unzureichende Pflegestellen gegeben wurden; vgl. Sandré, in: Drewes/Sandré, RJWG, Vorb. Abschn. III, S. 47; vgl. Reh, S. 45.

zunächst nicht.¹⁶⁶ Erst ab 1840 wurde die Aufnahme von unter vierjährigen Pflegekindern gegen Entgelt von einer polizeilichen Erlaubnis abhängig gemacht,¹⁶⁷ nachdem v.a. bei den unehelichen Kindern eine sehr hohe Sterblichkeit festgestellt worden war.¹⁶⁸ Später wurde durch Polizeiverordnungen die Grenze auf das sechste Lebensjahr erhöht. Danach sollte die Aufsicht durch die Schule genügen.¹⁶⁹ Zugleich wurde auch eine Pflegeaufsicht eingeführt, wobei private Vereinigungen die Polizei bei dieser Aufgabe unterstützten.¹⁷⁰ Die erste fachgemäße Aufsicht über Pflegekinder wird einer Leipziger Stiftung zugeschrieben, die zur Aufsicht über die Pflegekinder 1858 eine Pflegerin und einen Arzt zur Beaufsichtigung anstellte.¹⁷¹ Diese kontrollierten alle vier Wochen Pflege- und Wohnverhältnisse und meldeten Missstände.¹⁷² Als wegweisend für die Weiterentwicklung des „Halte- und Ziehkinderwesens“ von einer überwiegend polizeilich verstandenen Aufsicht hin zu einem fürsorglichen Leistungsangebot¹⁷³ gilt die von *Max Taube* 1883 übernommene öffentliche Ziehkinderanstalt in Leipzig. Sie war organisatorisch mit der Armenpflege verknüpft. *Taube* baute darin die gesundheitliche Beratung und Betreuung der Pflegekinder aus.¹⁷⁴

Auf Betreiben der freien Vereinigungen schufen auch einzelne deutsche Staaten Anfänge einer behördlichen (und nicht mehr rein polizeirechtlichen) Pflegeaufsicht.¹⁷⁵ Dies hatte eine Mannigfaltigkeit der behördlichen

166 *Reh*, S. 48.

167 *Hammerschmidt*, in: Thole (Hrsg.), S. 851 (858) unter Bezugnahme auf eine königliche Zirkelverfügung vom 17.07.1840, Preußisches MBliV, S. 375; *Sachße/Tennstedt*, Bd. 2, S. 32.

168 *Friedeberg/Polligkeit*, RJWG, Vorb. zu Abschn. III, S. 201; *Hasenclever*, S. 25 f.; *Jordan*, 1975, Einf., S. 18; vgl. *Scherpner*, S. 159. In diesem Kontext taucht regelmäßig der Begriff der „Engelmacherei“ im Pflegekinderwesen auf, die zeitgenössisch eine gewissenlose Praktik mangelhafter Pflege umschreibt, in deren Folge die Kinder verhungerten.

169 *Friedeberg/Polligkeit*, RJWG, Vorb. zu Abschn. III, S. 203.

170 *Scherpner*, S. 159.

171 Vgl. *Sandré*, in: *Drewes/Sandré*, RJWG, Vorb. Abschn. III, S. 47; *Scherpner*, S. 159 f.

172 *Scherpner*, S. 160.

173 *Klumker*, 1927, S. 3; *Sachße*, S. 27.

174 *Klumker*, 1906, S. 3; *Sachße/Tennstedt*, Bd. 2, S. 33.

175 *Reh*, S. 56; vgl. *Sandré*, in: *Drewes/Sandré*, RJWG, Vorb. Abschn. III, S. 47 f.; *Scherpner*, S. 160: das Großherzogtum Hessen führte bspw. per Gesetz 1878 eine Anmeldepflicht durch den „In-Kost-Gebenden“ ein; Das Polizeistrafgesetzbuch Bayerns vom 26.12.1871 bestimmte in Art. 41: „Wer fremde Kinder unter acht Jahren ohne Bewilligung der Polizeibehörde gegen Bezahlung in Pflege oder Erziehung nimmt oder nach entzogener Bewilligung behält, wird an Geld bis zu fünfzehn Thalern bestraft“, V. *Riedel*, Polizeistrafgesetzbuch für Bayern vom 26.12.1871.