

Peter Hammerschmidt | Anne Hans |
Melanie Oechler | Uwe Uhlendorff

Sozialpädagogische Probleme in der Nachkriegszeit

BELTZ JUVENTA

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

Peter Hammerschmidt | Anne Hans |
Melanie Oechler | Uwe Uhlendorff

Sozialpädagogische Probleme in der Nachkriegszeit

BELTZ JUVENTA

Die Autor_innen

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

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

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

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

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



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

1. Auflage 2019

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

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

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

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

Inhalt

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

5.2.2 RJWG-Reform 1961	231
5.2.3 Jugendschutzgesetzgebung	260
5.2.4 Bundesjugendplan	278
5.2.5 Innovationen	291
5.2.6 Heimreform	335
5.3 Sekundäre Probleme	349
5.3.1 Unzureichende materielle Rahmenbedingungen	349
5.3.2 Mangelnde Qualifikation und Personal	355
6. Fazit und Schlussbetrachtung	368
Anhang	
Abkürzungsverzeichnis	378
Abbildungs- und Tabellenverzeichnis	381
Biographien	383
Quellenverzeichnis	415
Archive	415
Literaturverzeichnis	416
Literatur bis 1961	416
Literatur ab 1962	458
Personenverzeichnis	464

1. Einleitung

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

2. Theorie und Methoden

2.1 Sozialpädagogische Probleme in sozialkonstruktivistischer Perspektive

Soziale Probleme sind aus der hier gewählten sozialkonstruktivistischen Perspektive (Berger/Luckmann 1992) nicht „an sich“ vorhanden, also „objektiv naturhaft“ gegeben, sondern gesellschaftlich konstruiert im Sinne von Deutungsmustern, die im Zuge diskursiver Auseinandersetzungen gesellschaftlich anerkannt worden sind.¹ Der Begriff „konstruiert“ heißt im Sinne von Berger und Luckmann (ebd.) nicht willkürlich. Wenn die Autoren feststellen, dass soziale Strukturen, Institutionen und Wissensbestände durch menschliches Handeln sozial konstruiert werden, dann konstatieren sie zugleich, dass diese Konstruktionen nicht gänzlich beliebig² und auch nicht, dass sie stets neu herzustellen seien.³ Vielmehr können sich soziale Konstruktionen verdichten, sedimentieren und „materialisieren“ und „objektivieren“, also zur Wirklichkeit werden, die für weiteres Handeln als (dann) gegebene Realität zu berücksichtigen ist. Soziale Konstruktionen können also – in der Terminologie von Durkheim – zu „sozialen Tatsachen“ werden, die für das weitere Handeln aber auch Denken unhintergebar sind. „(S)oziale Probleme“, so Groenemeyer (2012, S. 71), sind

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

-
- 1 So auch Herbert Blumer (2013b, S. 141): „soziale Probleme [sind] hauptsächlich Resultate eines Prozesses kollektiver Definitionen [...]; sie existieren nicht unabhängig davon als eine Konstellation objektiver sozialer Bedingungen spezifischer Art.“ Weiter: „[E]in soziales Problem [existiert] primär, insofern es innerhalb einer Gesellschaft definiert und ausgedrückt wird, und nicht als objektiver Zustand mit einer bestimmten Eigenart. Die gesellschaftliche Definition und nicht der objektive Charakter einer gegebenen sozialen Bedingung bestimmt, ob diese Bedingung als ein soziales Problem existiert oder nicht“ (ebd., S. 144). Dieses Verständnis sozialer Probleme ergibt sich folgerichtig aus den von Blumer (2013a, S. 64 ff.) zuvor niedergelegten drei Prämissen des symbolischen Interaktionismus.
 - 2 Ebenso Best (2013, S. 11): „Sociologists do not view social construction as a completely arbitrary process; it is constrained by the physical world within which people find themselves. [...] In general, the meanings people construct need make sense of the world they inhabit.“
 - 3 Letzteres markiert ihre Differenz gegenüber Blumer; mehr dazu im Haupttext.

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

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

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

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

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

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

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

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

2.2 Theoriemodelle

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

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

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

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

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

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

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

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

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

müsse, dass es konstruiert sei. So basierten etwa Kriminalitätsstatistiken auf Definitionsleistungen, doch sie taugten gleichwohl zur Beurteilung von Definitionsleistungen von beteiligten AkteurInnen (Best 2006; Schmidt 2000, S. 165; 2007, S. 30 f. u. passim; Holstein/Miller 2003b, S. 85, 88).⁹ Mehr als nur plausibel ist Bests Konzept, wenn es nicht nur um gesellschaftliche Definitionsprozesse, sondern auch um die Konstruktion einzelner Problemfälle im Alltag – etwa von SozialarbeiterInnen – geht, also beim Doing Social Problems durch social-problem-worker. Von dem konkreten Handlungskontext, dem spezifischen Setting der Interaktion zwischen SozialpädagogIn und AdressatIn, das ja als Ergebnis gelungener Problemkonstruktion als Problemlösung institutionalisiert worden ist, abzusehen und stattdessen lediglich aus der persönlichen Interaktion die dort konstruierten Probleme verstehen zu wollen, erscheint wenig produktiv (Holstein/Miller 2003b, S. 87 u. passim). Dasselbe gilt auch für unseren Untersuchungsgegenstand, auch wenn wir die Prozesse der Problemkonstruktion nicht auf der Mikro-, sondern auf gesamtgesellschaftlicher Ebene rekonstruieren. Eingedenk dessen greifen wir im Verlauf unserer Darstellung auch auf – seinerzeit als gesichert geltendes und den AkteurInnen grundsätzlich zugängliches¹⁰ – Wissen zurück und berücksichtigen institutionell-organisatorische Rahmenbedingungen ebenso wie die Motiv- und Interessenslagen der von uns untersuchten AkteurInnen; wohlwissend, dass dieses Wissen und nicht weniger die Interessenslagen ihrerseits ebenfalls Resultat einer gesellschaftlich geschaffenen Wirklichkeit sind (Groenemeyer 2007, S. 8 f.).

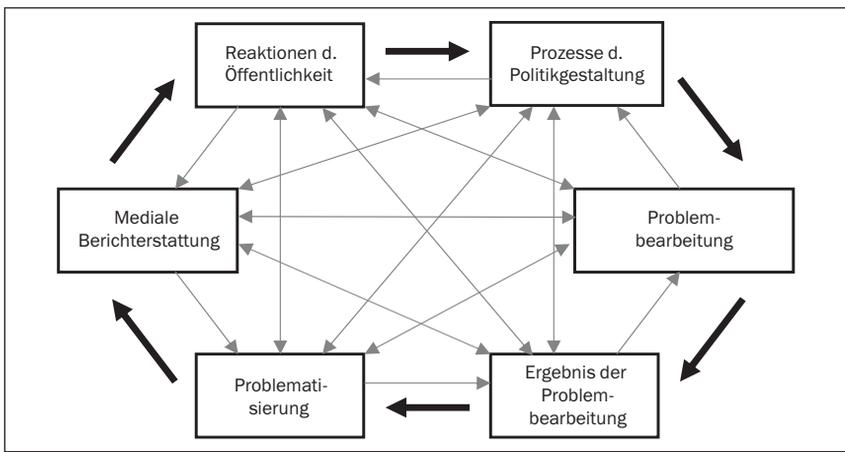
Die weiter oben schon angeführten Vorbehalte gegenüber Karrieremodellen gelten im Grunde auch für die inzwischen vorgelegten Prozessmodelle, ein-

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

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

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

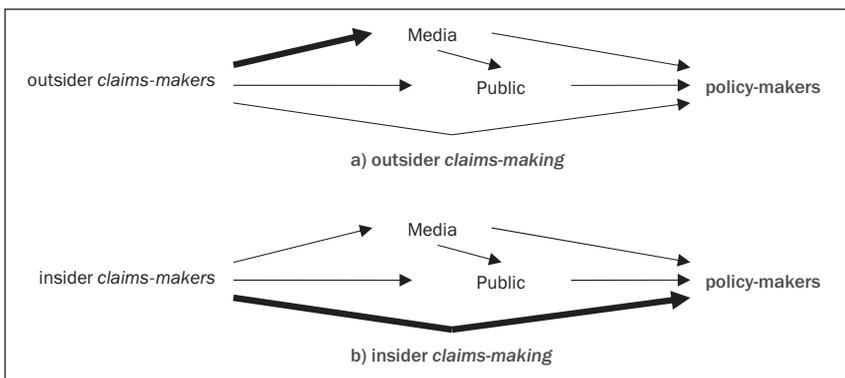
Abb. 1: Zyklusmodell sozialer Probleme (nach Best 2008, S. 329, in deutscher Übersetzung)



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

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

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



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

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

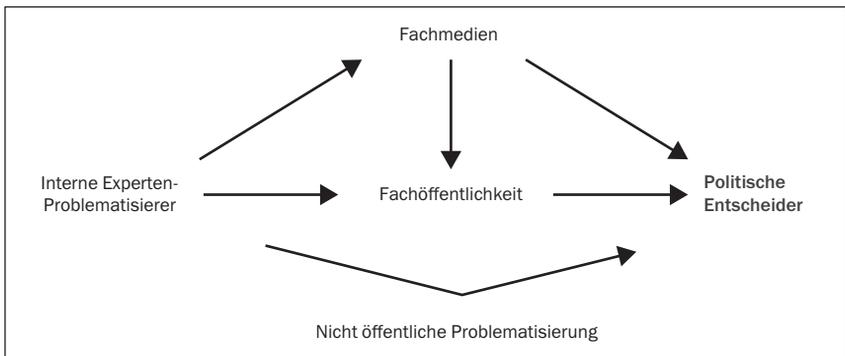
2.3 Theorieadaption, Analysedimensionen und Arenen für die Rekonstruktion Sozialpädagogischer Probleme

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

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

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

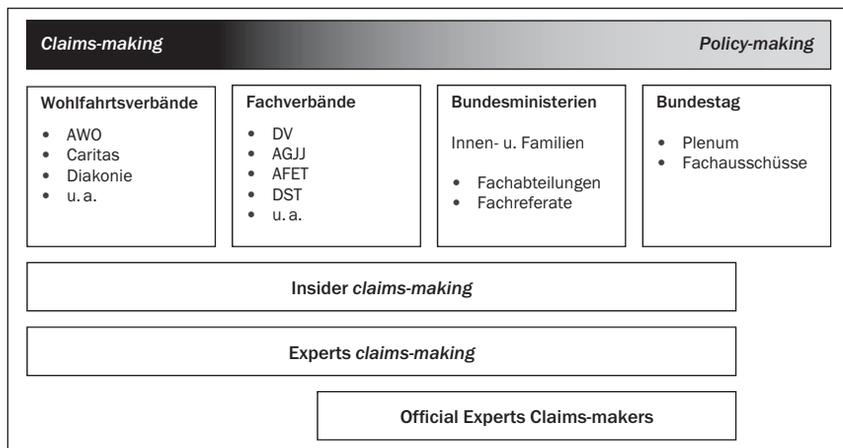
Abb. 3: Interne Problematisierungen (eigene Darstellung)



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

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

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

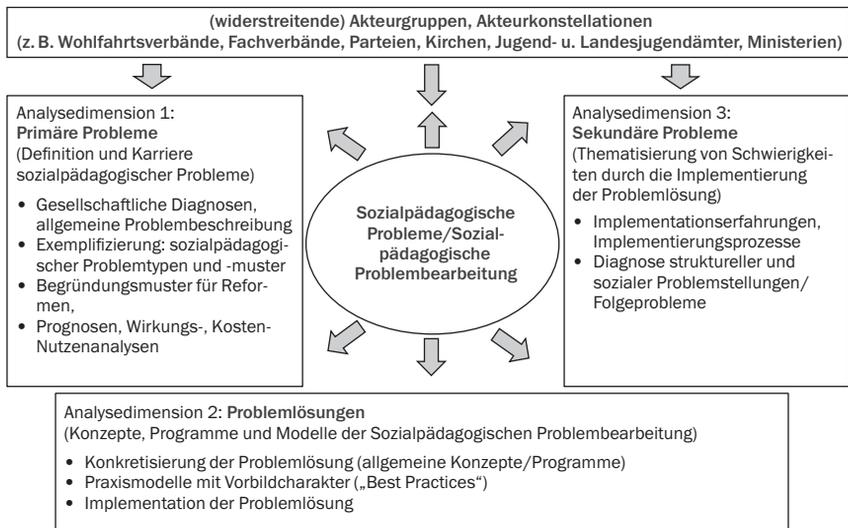


Bezogen auf die in vorstehender Abbildung angeführten vier Akteursgruppen fokussierten wir unsere Forschung auf drei Analysedimensionen in drei Arenen, um die uns interessierenden sozialpädagogischen Problemkonstruktionen und -konjunkturen zu rekonstruieren. Die Untersuchungs- bzw. Analysedimensionen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

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

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

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



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

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

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

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

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

Analysedimension 3: sekundäre Probleme:

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

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

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

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

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