

Fachhochschule Zürich
Hochschule für Soziale Arbeit
Berufsbegleitende Ausbildung BSA

Überblick über das Jugendhilfe-System

Charles Suter, Paper, 1992

UEBERBLICK ÜBER DAS JUGENDHILFE-SYSTEM

1. Ueberblick über die öffentlichen Massnahmen zur Vergesellschaftung und Qualifikation von Heranwachsenden

In der Folge wird ein Ueberblick über die Jugendhilfe vermittelt. Jugendhilfe wird aufgefasst als Teilbereich der öffentlichen Massnahmen zur Gewährleistung, Absicherung und Kontrolle von Vergesellschaftungsprozessen.

1.1 Aufgabenstellung öffentlicher Massnahmen zur Vergesellschaftung von Heranwachsenden

Entsprechend dem bürgerlich-liberalen Gesellschafts- und Staatsverständnis trägt prinzipiell der private Sektor, insbesondere das Individuum und seine Familie die Verantwortung für die Vergesellschaftung und Qualifikation der Heranwachsenden. Die private und staatliche Öffentlichkeit hat aber subsidiär das "Gelingen" dieser Sozialisations- und Qualifikationsprozesse zu gewährleisten, abzusichern und zu kontrollieren. In dieser Funktion sieht sich die Öffentlichkeit im wesentlichen mit den folgenden, hier nur überblicksmässig dargestellten Aufgaben konfrontiert:

1.1.1 Massiv beeinträchtigte oder missglückte Vergesellschaftung einzelner Heranwachsender (= Dissozialität als soziales Problem)

Im Zusammenspiel verschiedenster kultureller, sozialer und personaler Bedingungen kann die Funktionsfähigkeit regulärer Sozialisationsagenturen grundlegend in Frage gestellt und eine angemessene Vergesellschaftung des/der betroffenen Heranwachsenden massiv beeinträchtigt oder gar verunmöglicht sein: Die/der Heranwachsende zeigt in verschiedensten Handlungsfeldern Strategien der Alltagsbewältigung, die als "dissozial" bewertet werden.

Die verschiedenen Aspekte dieser Problemstellung wurden im Fach "Dissozialität als soziales Problem" beschrieben.

1.1.2 Belastete Vergesellschaftung einzelner Heranwachsender

Im Zusammenspiel verschiedenster kultureller, sozialer und personaler Bedingungen kann die Funktionsfähigkeit einer Sozialisationsagenturen teilweise und/oder zeitweise in Frage gestellt und die Vergesellschaftung der/des betroffenen Heranwachsenden gefährdet sein. Die/der Heranwachsende zeigt in einzelnen Handlungsfeldern Strategien der Alltagsbewältigung, die interpretiert werden als Symptom einer akuten Krise.

Beispiele:

Partielle und/oder zeitweise Beeinträchtigung der Funktionsfähigkeit regulärer Sozialisationsagenturen durch Scheidung, Tod eines Elternteils, akute

Ueberforderung von Eltern, Lehrern, Lehrmeistern etc., akute Krisen- und Konfliktsituationen in Familie, Schule, Beruf, Altersgruppe - Krisensymptome der/des Heranwachsenden im Sinne von depressiven Episoden, Suizidversuchen, Leistungsstörungen in Schule und/oder Beruf, psychosomatischen Störungen, Drogenmissbrauch etc.

1.1.3 Defizite der Vergesellschaftung von Heranwachsenden in benachteiligten sozialen Lagen

Die Marginalität gewisser Bevölkerungsschichten und -gruppen - z.B. Arme und Obdachlose, Ausländer, Asylanten, Nichtsesshafte etc. - manifestiert sich u.a. in einer mangelhaften ressourcenmässigen Ausstattung der entsprechenden regulären Sozialisationsagenturen. Die Vergesellschaftung und Qualifikation in derartigen Sozialisations- und Bildungssystemen stellt eine Benachteiligung dar - sie reduziert generell die Chancen der Heranwachsenden.

Im Unterschied zu den unter 1.1.1 und 1.1.2 skizzierten Problemen wird hier die Vergesellschaftung ganzer Gruppen von Heranwachsenden zur öffentlichen Aufgabe.

1.1.4 Defizite der Vergesellschaftung der Majorität der Heranwachsenden

Soziomaterielle und soziokulturelle Entwicklungen verändern einerseits laufend die Anforderungen an die Arbeits- und Interaktionskompetenzen der Individuen, respektive an die Sozialisations- und Qualifikationssysteme, die diese Kompetenzen zu vermitteln haben. Andererseits verändert der ökonomische und kulturelle Wandel auch die Ressourcen der Sozialisations- und Qualifikationssysteme. In den letzten Jahrzehnten führten auch bei der Majorität Diskrepanzen zwischen den Sozialisationsanforderungen und den privat verfügbaren Sozialisationsressourcen zu Vergesellschaftungs- und Qualifikationsdefiziten.

Die unter 1.1.4 skizzierte Problematik ist allgemeiner Natur - sie betrifft die Majorität der Heranwachsenden.

Die skizzierten vier Aufgabenstellen der Jugendhilfe unterscheiden sich in ihrer (qualitativen und quantitativen) Bedeutung für das gesamtgesellschaftliche System und damit auch in der Art ihrer Interpretation, Bewertung und Bearbeitung. Von 1.1.1 bis 1.1.4 nimmt die gesamtgesellschaftliche Bedeutung kontinuierlich zu - die Probleme werden denn auch in zunehmendem Masse als strukturell bedingt interpretiert, die öffentliche Intervention entstigmatisiert.

1.2 Lösungs- und Interventionsformen im Bereich der Vergesellschaftung von Heranwachsenden

Die Bearbeitung der unter 1.1 skizzierten Aufgaben orientiert sich an den allgemeinen Prinzipien öffentlicher/staatlicher Intervention in "prinzipiell" privat organisierte und verantwortete Aufgabenbereiche (siehe "Allgemeine sozialpädagogische Handlungstheorie II):

Öffentliche Interventionen dürfen das Prinzip der privaten Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Vergesellschaftung der Heranwachsenden nicht grundlegend in Frage stellen. Eingriffe in die Autonomie der Individuen/Familien sind nur unter gewissen Bedingungen legitim, müssen immer begrenzt bleiben und sollten möglichst keine andauernden Abhängigkeits- und Sorgeverhältnisse schaffen.

Oeffentliche Interventionen dürfen das Prinzip der Bindung der individuellen Reproduktion und damit auch der Vergesellschaftung der Heranwachsenden an den Arbeits- und Güter/Dienstleistungsmarkt nicht grundlegend in Frage stellen.

1.2.1 Interventionsformen

- a) Stützende Massnahmen gegenüber regulären Sozialisationsfeldern
Darunter werden sämtliche öffentlichen Massnahmen verstanden, die zum Ziel haben, die materiellen und symbolischen Ressourcen regulärer Sozialisations-systeme zu verbessern. Damit soll sichergestellt werden, dass die Regelsysteme ihre jeweiligen Sozialisationsfunktionen so wahrnehmen können, dass die Vergesellschaftung der Heranwachsenden gemäss den vorherrschenden "Normalitätsvorstellungen" erfolgt.
Stützende Interventionen haben gemäss den oben formulierten Prinzipien öffentlicher Intervention Priorität. Der öffentliche Eingriff ist limitiert, verhältnismässig kostengünstig und leicht legitimierbar. Jugendhilfe realisiert dementsprechend eine in den letzten Jahr zunehmend breiter werdende Palette von Massnahmen, die Regelsysteme in ihren Sozialisationsfunktionen stärken und stützen sollen. Erklärtes Ziel ist es weitergehende Massnahmen ergänzender und vor allem ersetzender Art zu vermeiden:
- . Verbesserung der materiellen Ausstattung regulärer Sozialisationsagenturen
Familie: Gestaltung von Tarifen und Abzügen bei Steuern, Kinderzulagen, Stillgeld, Alimenteninkasso und -bevorschussung etc.
Schule: Abgabe von Schul- und Unterrichtsmaterial, Schulärztlicher und schulzahnärztlicher Dienst, "Pausenmilch" etc.
Berufsbildung: Stipendien, Steuerabzug für Ausbildungskosten etc.
Altersgruppe: Finanzielle Unterstützung von selbstorganisierten Jugendgruppen/-organisationen, Freistellung von Leitern von Jugendorganisationen etc.
 - . Verbesserung der kulturellen Ausstattung der regulären Sozialisationsagenturen
Familie: Personen-, familien- und vormundschaftsrechtliche Absicherung familiärer Erziehung; strafrechtlicher Schutz der Familie; arbeitsrechtlicher Schutz von Schwangeren und Müttern etc.
Altersgruppe: Ausbildung von Leitern von Jugendgruppen/-organisationen
 - . Direkte Beeinflussung der Funktionsweise regulärer Sozialisationsagenturen
Familie: Elternbildung, Elternberatung, Mütterberatung, Jugendberatung, Säuglingsfürsorge, Familientherapie
Schule: Lehrerberatung, Schulpsychologischer Dienst, Schultherapeutischer Dienst ect.
Berufsbildung: Berufs- und Laufbahnberatung, Lehrlingsberatung etc.
Altersgruppe: Sozialarbeiterische Beeinflussung von Jugendsubkulturen, Sozialarbeit mit "Fan-Clubs", "Jugendbanden" etc.
- b) Ergänzende Massnahmen gegenüber regulären Sozialisationsfeldern
Darunter werden sämtliche öffentlichen Massnahmen verstanden, die zum Ziel haben, reguläre Sozialisations-systeme von Teilfunktionen zu entlasten. Die Oeffentlichkeit organisiert Einrichtungen, die diese Teilfunktionen mit eigenen materiellen und kulturellen Ressourcen im Hinblick auf eine bessere Vergesellschaftung der Heranwachsenden realisieren. Diese Massnahmen kompensieren somit partielle Funktionsdefizite der Regelagenturen, stellen aber deren prinzipielle Zuständigkeit, Verantwortlichkeit und Kompetenz kaum in Frage. Sowohl die generellen Vergesellschaftungsprobleme der Majorität als auch die zunehmende Zahl von Heranwachsenden in speziell ungünstigen Sozialisations-situationen haben in den letzten Jahrzehnten zu

einer massiven Zunahme derartiger ergänzender Sozialisationsfeldern geführt:

Familie: Kindergarten, Spielgruppen, Krippe, Hort, Tagesmütter, Tages-
schule, Mittagstisch, Aufgabenhilfe, Ferienpass etc.

Schule: Nachhilfe- und Förderunterricht, Stützunterricht etc.

Berufsbildung: Betriebsübergreifende Ausbildungskurse etc.

- d) Ersetzende Massnahmen gegenüber regulären Sozialisationsfeldern
Darunter werden sämtliche öffentlichen Massnahmen verstanden, die zum Ziel haben, reguläre Sozialisations-systeme von allen für die/den Heranwachsenden wesentlichen Reproduktions-, Sozialisations- und Qualifikationsfunktionen zu entbinden. Die Öffentlichkeit organisiert Einrichtungen, die diese Funktionen mit eigenen materiellen und kulturellen Ressourcen realisieren. Derartige Einrichtungen substituieren bei Ausfall oder grundlegender Dysfunktionalität reguläre Sozialisationsagenturen vollständig und übernehmen weitgehend deren Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten. Ersetzende Massnahmen gelten dementsprechend als relativ massive und kostspielige Eingriffe in die reguläre Vergesellschaftung Heranwachsender. Sie stellen das Prinzip der privaten Zuständigkeit und Verantwortlichkeit für die Vergesellschaftung der Heranwachsenden am stärksten in Frage und sind entsprechend schwer legitimierbar.
- Familie: Wohngruppen in Organisationen, Ersatzfamilien, Wohngemeinschaften, Ferienkolonien etc.
- Schule: Sonderschulen
- Berufsbildung: Lehrwerkstätten, Eingliederungswerkstätten etc.
- Altersgruppe: Jugendorganisationen, Jugend- und Freizeitzentren, Jugendlager, Jugendbildungsstätten etc.

1.2.2 Interventionsebenen

Jugendhilfe-Massnahmen sind Produkt eines komplexen, mehr oder weniger geplanten Zusammenspiels von Akteuren, die in verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren (Bildungssektor, Gesundheitssektor, Erziehungssektor etc.) verortet sind, auf verschiedenen gesellschaftlichen Handlungsebenen (Bund, Kanton, Bezirk, Gemeinde, Soziale Einrichtung, Sozialtätige-Klientensystem) und mit unterschiedlichsten Zielen und Methoden (politische Strategien, behördliche Strategien, fachlich-planerische Strategien, sozialarbeiterisch-sozialpädagogische Strategien etc) intervenieren:

- a) Politische Massnahmen im Bereich der Gestaltung der verfassungsmässigen, gesetzlichen und finanziellen Grundlagen von Jugendhilfe-Massnahmen in verschiedenen gesellschaftlichen Sektoren
Beispiele:
Ausgestaltung des Familien- und Vormundschaftsrechts, Berufsbildungsgesetz, Arbeitsgesetz, Jugendhilfe-Gesetz mit entsprechenden Einführungsgesetzen und Verordnungen etc.
- b) Behördliche Massnahmen im Bereich der Planung, Realisierung, Kontrolle von in verschiedenen Direktionen verorteten öffentlichen Hilfssysteme und Einrichtungen, die Jugendhilfe-Massnahmen vollziehen
Beispiele:
Heimkonzept des Kantons Zürich, Subventionsbestimmungen für Heime, Aufsicht über die Jugendsekretariate etc.
- c) Fachlich-planerische Massnahmen im Bereich der Konzeptionierung und Leitung von Einrichtungen, die Jugendhilfe-Massnahmen vollziehen
Beispiele:
Entwicklung eines Jugendheim-Konzeptes, Planung eines Mittag-Tisches,

Planung und Leitung einer Familienberatungs-Stelle

- d) Sozialarbeiterisch-sozialpädagogische Massnahmen im Bereich der Realisierung von Jugendhilfe Massnahmen gegenüber den Klienten-Systemen

1.2.3 Problemzentrierte Spezifizierung der Interventionsformen

Alle unter 1.2.1 dargestellten Interventionsformen wurden ursprünglich ausschliesslich eingesetzt zur Bearbeitung von Problemen der Vergesellschaftung und Qualifikation von einzelnen "problematischen" Heranwachsenden, resp. mehr oder weniger marginalisierten Gruppen von benachteiligten Heranwachsenden. Stützende, ergänzende und ersetzende Massnahmen (z.B. Hort, Nachhilfe-Stunden, Ferienkolonie) hatten in jedem Fall diskriminierende und stigmatisierende Effekte.

Die zunehmend notwendig werdende Intervention der Oeffentlichkeit in die Vergesellschaftung und Qualifikation der Majorität der Heranwachsenden führte in den letzten Jahrzehnten dazu, dass stützende, ergänzende und z.T. auch ersetzende Massnahmen heute zur Lösung aller unter 1.1 dargestellten Probleme eingesetzt werden. Jugendhilfe hat heute nicht mehr nur Bedeutung im Zusammenhang mit Einzel- und Randgruppen-Problemen - sie hat vielmehr in zunehmendem Masse die Vergesellschaftung und Qualifikation der Mehrheit der Heranwachsenden zu gewährleisten und abzusichern. Die anfänglich diskriminierenden öffentlichen Interventionen verloren damit - zumindest für die Majorität - ihren stigmatisierenden Charakter und wurden zu einem Grundbestandteil "normaler Vergesellschaftung" (z.B. Elternbildung, Säuglingskurse, Erziehungsberatung, Familientherapie, Hort, Stütz- und Förderunterricht, Nachhilfe-Stunden, Ferienlager, Lehrwerkstätten, Jugend- und Freizeitzentren).

Heute muss davon ausgegangen werden, dass die unter 1.2.1 beschriebenen Interventionsformen zwar zur Lösung aller möglicher Problemstellung eingesetzt werden - die Eingriffe werden aber je nach Problemtyp unterschiedlich ausgestaltet und bewertet:

- a) Oeffentliche Interventionen im Hinblick auf die Bearbeitung von Vergesellschaftungsproblemen der Majorität (1.1.4) haben Leistungs- und Angebotscharakter.

Familien- und Kinderzulagen, Pro Juventute-Elternbriefe, Mütterberatung, Kindergarten, Berufsberatung, kostenlose Schul- und Berufsbildung bis zur Sekundärstufe II, kostenloses Unterrichtsmaterial, Schulärztlicher und -schulzahnärztlicher Dienst etc. werden mit Selbstverständlichkeit als öffentliche Leistungen von den Eltern, respektive den Heranwachsenden in Anspruch genommen und in keiner Art und Weise als Einmischung erlebt.

Viele der öffentlichen Jugendhilfe-Massnahmen haben einen allgemeinen Angebotscharakter. Eltern und Heranwachsende können entscheiden, ob sie von diesem Angebot profitieren wollen: Elternbildungskurse, Elternberatung, Familienberatung, Säuglingskurse, Krippe, Hort, Kindergarten, Mittagstisch, Stütz- und Förderkurse, Aufgabenhilfe, Schulpsychologischer Dienst, Jugend- und Freizeitzentren, Ferienpass etc.

Bei verschiedenen Leistungen und Angeboten ist der ursprünglich sozialindikative und diskriminierende Charakter der öffentlichen Massnahme noch nicht ganz verschwunden. Leistungen werden zurückgewiesen, Angebote nicht genutzt, da sie als illegitime und unnötige Eingriffe in die private Zuständigkeit, Verantwortlichkeit und Kompetenz betrachtet werden.

- b) Öffentliche Interventionen im Hinblick auf spezielle Vergesellschaftungsproblemen einzelner Heranwachsender mit partiell oder akut belasteten So-

zialisationsverläufen (1.1.2) verlieren unter gewissen Bedingungen den reinen Leistungs- und Angebotscharakter. Auf der Basis von Gesetzen und Verordnungen ist der Staat/die Öffentlichkeit vielmehr in definierten Situationen gezwungen einzugreifen und den Verlauf der Vergesellschaftung zu beeinflussen und zu kontrollieren. So sind Kindschutz-Massnahmen im Falle von unehelicher Geburt, Trennung, Scheidung, Kindesmisshandlung Massnahmen mit Eingriffs- und Kontrollcharakter, die von den Betroffenen in Kauf genommen werden müssen. Gleiches gilt z.B. für die Anordnung von Erziehungsmassnahmen im Rahmen strafrechtlicher Erledigung sozialauffälligen Verhaltens.

Unter diesen Bedingungen bekommen Jugendhilfe-Massnahmen bereits einen leicht diskriminierenden Charakter (z.B. öffentliche Interventionen im Zusammenhang mit unehelicher Geburt).

- c) Öffentliche Interventionen im Hinblick auf die Vergesellschaftung von Heranwachsenden in benachteiligten sozialen Lagen (1.1.3) befinden sich ebenfalls im Zwischenbereich zwischen Leistungs- und Angebotscharakter einerseits, Eingriffs- und Kontrollcharakter andererseits.
- d) Öffentliche Interventionen im Hinblick auf die Vergesellschaftung von "dissozialen" Heranwachsenden (1.1.1) haben überwiegend Eingriffs- und Kontrollcharakter. Dies gilt auch dann, wenn versucht wird, die Betroffenen zur freiwilligen Kooperation zu bewegen, respektive wenn formal auf gesetzliche Absicherungen von Interventionen verzichtet wird.

Die sozialindikativen und diskriminierenden Konsequenzen dieser spezifischer Ausgestaltung öffentlicher Jugendlicherhilfe-Massnahme lassen sich denn auch nur schwer vermeiden.

1.3 Arbeitsbereiche und Organisationsformen im Bereich öffentlicher Massnahmen zur Vergesellschaftung und Qualifikation Heranwachsender

Öffentlichen Massnahmen zur Gewährleistung, Absicherung und Kontrolle der Vergesellschaftung Heranwachsender sind in der Schweiz bestimmt durch die unser Sozialwesen beherrschenden Prinzipien der Subsidiarität und des Föderalismus.

Subsidiaritätsprinzip und Föderalismus führen dazu, dass mehr oder weniger einheitliche politische, rechtliche, finanzielle Grundlagen selbst für eine regionale oder kantonale Planung und Koordination der von verschiedensten Akteuren realisierten Jugendhilfe-Massnahmen weitgehend fehlen. Schweizerische Jugendpolitik und Jugendhilfe leidet sowohl an einem grundlegenden Mangel an präziser Problemerkennung (z.B. Datenmangel) als auch an einem erheblichen Konzeptualisierungs- und Planungsnotstand.

Die Gesamtheit der Arbeitsbereiche, Methoden und Organisationsformen der Jugendhilfe erweist sich somit faktisch als ein mehr oder weniger wildwüchsiges, nur schwer überblickbares und systematisierbares Konglomerat von Massnahmen auf verschiedensten politischen, verwaltungsmässigen, organisatorischen und individuellen Ebenen in den verschiedensten Sektoren unseres gesellschaftlichen Zusammenlebens.

Der folgende Ueberblick über die Arbeitsbereiche und Organisationsformen ist deshalb unsystematisch und lückenhaft. Er orientiert sich an unterschiedlichsten Systematisierungsversuchen.

1.3.1 Jugendpolitik

Politik soll gesellschaftliche Strukturbereiche, die einen bestimmten Lebenszusammenhang betreffen, ordnen und gestalten. Um staatliches Einwirken auf die einzelnen Strukturbereiche zu ermöglichen, wird die staatliche Verwaltung nach gesellschaftlichen Sektoren gegliedert (z.B. Sozialer Sektor, Bildungssektor, Wirtschaftssektor) - es werden entsprechende Ressort-Teilpolitiken entwickelt. Neben diesen Ressort-Teilpolitiken gibt es sektor- oder ressortübergreifende Personengruppen-Politiken: z.B. Frauenpolitik.

Jugendpolitik ist in der Schweiz auf keiner staatspolitischen Ebene einem bestimmten Ressort klar zugeteilt. Unter Jugendpolitik werden vielmehr diejenigen ressortspezifischen und/oder ressortübergreifenden politischen Handlungen verstanden, die sich auf die Altersgruppe der Heranwachsenden beziehen. Jugendpolitik ist somit klar definiert als eine personengruppenspezifische Querschnitt-Politik. Oft wird unterschieden (z.B. Kanton Zürich, Regierungsrätliche Kommission "Jugendpolitik", Dezember 1982) zwischen:

- . direkter Jugendpolitik: Massnahmen, die sich ausdrücklich auf die heranwachsende Generation beziehen
- . indirekter Jugendpolitik: Massnahmen in anderen Teilpolitiken, die auch Auswirkungen haben auf die heranwachsende Generation, sei dies nun ausdrücklich beabsichtigt oder nicht.

Die Gefahr der Definition von Jugendpolitik als personengruppenspezifische Querschnittspolitik liegt darin, dass die Zuständigkeit für diese Politik zu wenig geklärt ist und keine politische Instanz sich auf dem Hintergrund ihrer Teilpolitik dafür verantwortlich fühlt. Im Wissen um diese Gefahr wurden auf verschiedenen staatspolitischen Ebenen spezielle Kommissionen für Jugendfragen vorgeschlagen und z.T. eingesetzt. Derartige Kommissionen haben als ressortübergreifende Konsultativorgane für die jeweilige Exekutive zu fungieren.

1.3.2 Jugendhilfe

a) Definition

Der Begriff "Jugendhilfe" hat mehrere Bedeutungen, die von verschiedenen Akteuren unterschiedlich verwendet werden:

- . "Jugendhilfe" wird als Sammel- und Oberbegriff für sämtliche öffentlichen (staatlich oder privat) Massnahmen verwendet, die subsidiär zu regulären Sozialisationsagenturen die Vergesellschaftung der Heranwachsenden absichern und kontrollieren sollen. Jugendhilfe bezieht sich gemäss dieser Begriffsverwendung auf sämtliche unter Punkt 1.1 erwähnten Problemstellungen und umfasst sämtliche unter Punkt 1.2 erwähnten Lösungs- und Interventionsformen. Damit ist Jugendhilfe sowohl ein Bestandteil der nicht diskriminierenden öffentlichen Absicherung der Vergesellschaftung der Majorität der Heranwachsenden, wie auch mehr oder weniger stigmatisierende Intervention im Falle gefährdeter oder missglückter Vergesellschaftung spezieller Heranwachsender oder Heranwachsendergruppen. Zur Jugendhilfe werden somit sämtliche Einrichtungen und Dienste gezählt, die die "Erziehungsbedürfnisse" junger Menschen erfüllen sollen, die durch das Elternhaus, die Schule, das Berufsausbildungssystem allein nicht erfüllt werden können.

Diese Begriffsbestimmung trägt der Tatsache Rechnung, dass generell die Vergesellschaftung Heranwachsender in zunehmendem Masse durch öffentliche Leistungen und Angebote abgesichert werden muss. Mit dieser Begriffsverwendung soll auch ausgedrückt werden, dass Jugendhilfe-Massnahmen Elemente der regulären Vergesellschaftung der Majorität sind, eher präventiven Charakter haben und nicht gleichgesetzt werden sollen mit diskriminierenden Eingriffen im problematischen Einzelfall.

Beispiel für diese Begriffsverwendung:

"Die Jugendhilfe umfasst alle Bestrebungen und Massnahmen freiwilliger und

gesetzlicher Art für Kinder und Jugendliche vom Säuglingsalter bis zur Volljährigkeit, die von privaten, kirchlichen, gemeinnützigen, kommunalen oder staatlichen Institutionen unternommen oder getroffen werden. Das Ziel dieser Bestrebungen und Massnahmen liegt darin, soziale, psychische, geistige oder körperliche Beeinträchtigungen zu verhüten, zu lindern, wo möglich zu heilen. Es kann sich um Massnahmen prophylaktischer, aufklärender, fürsorgerischer, erzieherischer, berufsbildender, ärztlicher, therapeutischer und gesetzlicher Art handeln." (Leitbild "Jugendhilfe" Basel-Land, 1972)

"Jugendhilfe" wird als Bezeichnung für einen Teilbereich der öffentlichen, subsidiären Massnahmen zur Absicherung und Kontrolle der Vergesellschaftung Heranwachsender verwendet. Jugendhilfe wird aufgefasst als "Jugendfürsorge" und umfasst alle Einrichtungen und Massnahmen, die Probleme im Zusammenhang mit missglückter Vergesellschaftung einzelner Heranwachsender oder Heranwachsendergruppen zu lösen haben (siehe Punkt 1.1.1, z.T. 1.1.2) "Das Wort 'Hilfe' beinhaltet eine Dienstleistung an eine bestimmte Kategorie von Personen (hier Kinder und Jugendliche), welche ohne äusseren Beistand in ihrer schwierigen Lage nicht zurechtkommt." (Zur Situation der Jugendhilfe und Jugendarbeit im Bezirk Meilen, 19??).

Diese Begriffsbestimmung knüpft an die caritativen, reparativen Wurzeln der "traditionellen" Jugendhilfe an. Sie ist "Ausfallbürge" für missglückte Vergesellschaftungsprozesse im Einzelfall und hat entsprechend stigmatisierende Effekte.

In dieser Interpretation wird dem Begriff "Jugendhilfe" der Begriff "Jugendförderung" (auch Jugendpflege, Jugendarbeit, Jugendbildung) gegenüber gestellt. Unter Jugendförderung sind dann alle Massnahmen einzuordnen, die die Jugend in ihrer Gesamtheit betreffen und die dementsprechend regulären, nicht diskriminierenden Charakter haben.

b) Ueberblick über Bereiche der Jugendhilfe

. Jugendhilfe i.e.S. als Jugendfürsorge

. Freiwillige Jugendfürsorge: keine gesetzlichen Grundlagen, die Massnahmen durchzusetzen. Umfasst das ganze Spektrum stützender, ergänzender und ersetzender Massnahmen.

Träger: z.B. Jugendsekretariate, Jugendämter, freie Träger

. Zivilrechtliche Jugendfürsorge: realisiert gesetzlich geregelte Massnahmen zum Schutz des Kindes und des Kindsvermögens. Umfasst das ganze Spektrum stützender, ergänzender und ersetzender Massnahmen.

Träger: Rechtliche Zuständigkeit in der Regel bei gemeindeweise eingesetzten Vormundschaftsbehörden, verfahrensmässige Zuständigkeit oft delegiert an Jugendsekretariate, Jugendämter, Amtsvormünder, Privatvormünder.

. Strafrechtliche Jugendfürsorge: realisiert gesetzlich geregelte Massnahmen im Bereich der Vergesellschaftung Jugendlicher. Umfasst das ganze Spektrum stützender, ergänzender, ersetzender Massnahmen.

Träger: Rechtliche Zuständigkeit bei Jugendgerichten und Jugendanwälten, verfahrensmässige Zuständigkeit in der Regel bei Jugendanwälten und Sozialarbeitern der Jugendanwaltschaft.

. Jugendhilfe für Heranwachsende in belastenden oder sozial benachteiligten Lebenssituationen

. Freiwillige und gesetzliche Massnahmen im Zusammenhang mit Scheidungen: Vorsorgliche Massregeln für die Dauer des Scheidungsprozesses, Kinderzuteilung, Regelung des Besuchsrechtes, Alimentenzahlung (Bevorschussung und Inkasso)

Träger: Rechtliche Zuständigkeit bei den Zivilgerichten, verfahrensmässige Zuständigkeit oft bei Jugendsekretariaten, Jugendämtern. Alimentenbevorschussung und -inkasso ist z.B. nach kantonaler zürcherischer

- Jugendhilferecht Sache der Bezirksjugendsekretariate.
- . Hilfen an Waisen: Vormundschaftliche Massnahmen im Rahmen des Zivilrechtes und der Eidgenössischen Hinterlassenversicherung.
Träger: Rechtliche Zuständigkeit bei Vormundschaftsbörden, verfahrensmässige Zuständigkeit bei Amtsvormundschaften, Jugendsekretariaten, Privatvormünder etc.
 - . Hilfen an ausserehelich geborene Kinder: Regelung der Vaterschaft, Regelung von Unterhaltsbeiträgen (event. Bevorschussung und Inkasso), Beistandschaft etc.
Träger: Rechtliche Zuständigkeit bei Vormundschaftsbehörden, verfahrensmässige Zuständigkeit bei Amtsvormundschaften, Jugendsekretariaten etc.
 - . Hilfen an misshandelte Kinder: Zivilrechtlich Kindsschutzmassnahmen im Zusammenhang mit Misshandlungen
Träger: Rechtliche Zuständigkeit bei Vormundschaftsbehörden, verfahrensmässige Zuständigkeit bei Amtsvormundschaften, Jugendsekretariaten etc.
 - . Hilfen an ausländische Jugendliche, Flüchtlinge: Spezielle Angebote (z.B. Integrationskurse, Sprachkurse)
Träger: Jugendsekretariate, Jugendämter, freie Träger etc.
 - . Hilfen für Heranwachsende aus sozial benachteiligten Schichten: kompensatorische Angebote vor allem im Bildungsbereich
Träger: Jugendsekretariate, Jugendämter, freie Träger.
- . Jugendschutz
 - . Arbeitsrechtlicher Jugendschutz
 - . Ausschluss von Kindern und Jugendlichen von gefährdenden Einrichtungen und Veranstaltungen (z.B. Kino, Bar, Dancings, Glücksspiele), geregelt in verschiedenen kantonalen Gesetzen (z.B. Filmgesetz, Gastwirtschaftsgesetz) und Verordnungen. Vollzugsorgan derartiger Massnahmen sind z.T. Jugendämter: z.B. im Kanton Zürich das Kantonale Jugendamt für den Vollzug des Filmgesetzes.
 - . Strafrechtlicher Jugendschutz
Straftatbestände sind z.B.: Vernachlässigung der Unterhalts- und Unterstützungspflichten, Misshandlungen, Vernachlässigung, Ueberanstrengung, Verabreichung schädlicher Mengen alkoholischer Getränke, Gefährdung durch unsittliche Schriften und Bilder, Vornahme unzüchtiger Handlungen etc.
 - . Hilfe Mütter, Säuglinge und Kleinkinder
Säuglingspflegekurse, Wöchnerinnenbetreuung, Mütterberatung, Säuglings- und Kleinkindeinrichtungen, Krippen, Kinderhütendienste und Spielgruppen, Tagesmütter, Mittagstisch etc.
Träger derartiger Massnahmen sind z.T. öffentliche Einrichtungen (z.B. Bezirksjugendsekretariate), z.B. freie Träger.
 - . Jugendhilfe im Bereich der Schule:
Grosses Spektrum stützender, ergänzender und ersetzender Massnahmen, das hier nur illustriert werden kann:
Schulärztliche/schulzahnärztliche Dienste, Schulpsychologische Dienste (Kanton Zürich z.T. in Zusammenarbeit mit Bezirksjugendsekretariaten), Verkehrserziehung, Schulbibliotheken, Schülerzeitschriften, Schulfilm, Schulfunk, Schulfernsehen, Jugendmusikschulen, Hort, Tagesschule etc.
 - . Jugendhilfe im Bereich der Berufsausbildung und -vorbereitung
 - . Berufsvorbereitung: Werkjahr, Berufsvorbereitungskurse, Arbeitsintegrationsprojekte etc.
 - . Berufsberatung: Im Kanton Zürich Aufgabe der Bezirksjugendsekretariate
 - . Lehrlingsschutz und -betreuung: Ueberwachung der Lehrverhältnisse

- (Kantonales Berufsinspektorat), Lehrlings- und Lehrtöchterheime etc.
- Stipendien und Darlehen

· Jugendhilfe als Jugendarbeit

"Jugendarbeit umfasst diejenigen von der Gesellschaft Jugendlichen und Heranwachsender angebotenen Lern- und Sozialisationsfelder, die ausserhalb von Familie, Schule und Beruf liegen, die Jugendliche unmittelbar, also nicht auf dem Umweg über die Eltern ansprechen und von ihnen freiwillig angenommen werden" (Zitat ??).

Jugendarbeit umfasst ein grosses Spektrum von Massnahmen im Bereich der soziokulturellen Animation, der kulturellen und politischen Bildung, der Freizeitgestaltung, des Sports etc. Die Angebote haben generellen oder speziell auf bestimmte Ziel- und Problemgruppen ausgerichteten Charakter. Träger sind öffentliche Körperschaften (z.B. Jugendämter, Jugendsekretariate), und freie Träger (z.B. Pro Juventute).

1.4 Hinweise auf Konzeptualisierungsprobleme der Jugendhilfe

In diesem Abschnitt wird versucht, einige Grundprobleme der Konzeptionierung von Jugendhilfe (gemäss umfassenderem Begriffsverständnis) aufzuzeigen.

Die Stellung und Funktion von Jugendhilfe im gesamtgesellschaftlichen System wird charakterisiert durch den Begriff des "doppelten Mandates". Damit wird das Spannungsfeld zwischen der Abdeckung von Bedürfnissen und Interessen von benachteiligten Individuen und Gruppen und der Realisierung von gesellschaftlichen Kontroll- und Interventionsinteressen beschrieben. Jugendhilfe läuft Gefahr mit zwei "eindimensionalen" Lösungsansätzen auf diese konflikthafte gesellschaftliche Position und Funktion zu reagieren:

· Politisierung der Jugendhilfe

Gemäss dieser Position hat Jugendhilfe "parteilich" zu sein und als Anwalt der heranwachsenden Generation und insbesondere der benachteiligten Jugendlichen deren Bedürfnisse und Interessen gegenüber dem politisch-ökonomischen System zu vertreten. Jugendhilfe hat die Aufgabe, das problemverursachende Strukturen des Gesamtsystems zu verändern. Im Vordergrund stehen präventive Anliegen, die reparativen Funktionen werden z.T. als suspekt bewertet. Jugendhilfe läuft Gefahr, aufzugehen in Politik aufzugehen.

· Pädagogisierung (Therapeutisierung) der Jugendhilfe

Gemäss dieser Position hat Jugendhilfe primär Hilfe im Einzelfall anzubieten. Ziel ist die erzieherisch-therapeutische (u.U. auch repressive) Lösung von (individualistisch erklärten) Problemen einzelner Heranwachsender oder Heranwachsendergruppen. Im Vordergrund stehen die reparativen Anliegen, die präventiven, respektiven politischen Anliegen werden als suspekt bewertet. Jugendhilfe läuft Gefahr in Pädagogik, Therapie, Repression aufzugehen.

Lange Jahre dominierte in der Jugendhilfe die pädagogisch-therapeutische Interpretation des Auftrages. Die 68er-Bewegung stürzte Jugendhilfe mit dieser Orientierung in eine Krise. Im Konzept der "offensiven Jugendhilfe" wurde versucht, das bisherige individualisierende, pädagogisierende Verständnis einer Jugendfürsorge mit reparativem Kontroll- und Eingriffscharakter zu überwinden. Gefordert wurde, Jugendhilfe als Leistungs- und Angebotssystem für Heranwachsende und ihre Familien auszugestalten. Jugendhilfe sollte (analog der Schule) einen eigenständigen (d.h. nicht bloss subsidiären) Auftrag erhalten. Neue Methoden der jugendzentrierten Beratung, Bildung, Stützung, Kompensation wurden für Jugendliche in den verschiedensten Lebenslagen

entwickelt. Diese Offensive der Jugendhilfe wurde allerdings bereits in den späten 70er Jahren wieder stark gebremst. Die politisch-ökonomische Entwicklung (die sog. konservative Wende) verunmöglichte die angestrebte grundlegende rechtliche, konzeptuelle und organisatorische Neuorientierung und Neuregelung der Jugendhilfe.

Jugendhilfe ist in der Schweiz auch heute noch gegenüber den Regelagenturen der Vergesellschaftung subsidiär, nachrangig und ungleichwertig, primär konzentriert auf die Gewährleistung der Vergesellschaftung von problematisierten Heranwachsenden und Heranwachsendengruppen. Die zunehmende Generalisierung der Vergesellschaftungsprobleme hat aber doch - trotz Trendwende - zu einem quantitativen und qualitativen Ausbau der öffentlichen Jugendhilfe-Massnahmen geführt. Quantitativ wurde nach dem Prinzip "mehr von demselben" vor allem das System stützender und ergänzender Interventionsformen ausgebaut und die Palette der Interventionsformen im Bereich der ersetzenden Massnahmen ausdifferenziert und vervollständigt. Qualitativ wurden auch neue Perspektiven und Ansätze entwickelt und teilweise institutionalisiert - Ansätze, die stärker auch die strukturellen Bedingungen von Vergesellschaftungsprozessen berücksichtigen und den Heranwachsenden generell jugendspezifische Leistungen und Angebote vermitteln.

13.6.92/CS