

Zeitschrift: Zeitschrift für Sozialhilfe : ZESO
Herausgeber: Schweizerische Konferenz für Sozialhilfe, SKOS
Band: 94 (1997)
Heft: 4

Artikel: Regionalisierung der Jugendhilfe? : Auftrag, Leistungen und Organisation der Jugendhilfe
Autor: Häfeli, Christoph
DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-840390>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. [Siehe Rechtliche Hinweise.](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. [Voir Informations légales.](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. [See Legal notice.](#)

Download PDF: 18.02.2025

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

Regionalisierung der Jugendhilfe?

Auftrag, Leistungen und Organisation der Jugendhilfe

Von Christoph Häfeli, lic.iur./dipl Sozialarbeiter HFS, Rektor HFS Zentralschweiz

Die Frage nach der Regionalisierung der Jugendhilfe lässt sich weder einfach mit Ja noch mit Nein beantworten. Im folgenden Beitrag erläutert Christoph Häfeli die Bedingungen der Jugendhilfe in der Schweiz und stellt Leitideen für deren Inhalt und Organisation auf. Der Autor stellt dar, wo und unter welchen Aspekten eine Regionalisierung Sinn macht, und er erläutert für welche Funktionen und Dienste kommunale Lösungen angezeigt sind.

Die Forderung nach Regionalisierung der Jugendhilfe kann nur gewürdigt werden im Licht des gesellschaftlichen Auftrags und der daraus abgeleiteten Leistungen, welche die Jugendhilfe zu erbringen hat. Auftrag und Leistungskatalog sind neben historisch-politischen Faktoren und fachlich-methodischen Prinzipien die hauptsächlichen strukturbildenden Elemente.

Der vorliegende Beitrag befasst sich darum zuerst mit dem gesellschaftlichen Auftrag der Jugendhilfe und ihrem gesetzlich verankerten und politisch legitimierten Leistungskatalog. Nach einer kurzen Darstellung und Analyse der bestehenden Strukturen werden Leitideen für laufende und künftige Reorganisationen und Gesetzesrevisionen formuliert. Daraus lassen sich Konsequenzen für die Regionalisierung von Jugendhilfeaufgaben ableiten.

Begriff, Auftrag und Leistungskatalog der Jugendhilfe

Unter Jugendhilfe wird hier die Gesamtheit der öffentlichen und privaten Massnahmen verstanden, die der Förderung und Entfaltung von Kindern und Jugendlichen und deren Schutz vor Ausgrenzung, Gefährdung und Misshandlung dienen. Im Gegensatz zu Deutschland fehlt es in der Schweiz an einer einheitlichen und übergeordneten bundesrechtlichen gesetzlichen Grundlage, welche Auftrag und Leistungskatalog der Jugendhilfe verbindlich festlegt. § 1, Abs. 1 des deutschen Kinder- und Jugendhilfegesetzes (KJHG)¹ statuiert das Recht des jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit. Abs. 2 überbindet den Eltern das natürliche Recht und die Pflicht zur Pflege und Erziehung der Kinder und Abs. 3 formuliert einen vierfachen Auftrag der Jugendhilfe. Sie soll

- junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,

¹ Sozialgesetzbuch (SGB), 8. Buch (VIII), Kinder- und Jugendhilfe vom 3. Mai 1993 mit Änderungen vom 15. Dezember 1995.

- Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen,
- dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.

§ 2, KJHG umschreibt Aufgaben der Jugendhilfe und unterscheidet sechs Leistungsgruppen und 13 sogenannte andere Aufgaben. Die Systematik überzeugt jedoch nicht unbedingt, weshalb darauf verzichtet wird, sie hier wiederzugeben.

In der Schweizerischen Jugendhilfe sind relativ pragmatisch die folgenden Funktionsbereiche zu unterscheiden:

- *Prävention und Entwicklung*
Dazu gehören alle generellen Massnahmen, Projekte und Aktivitäten, welche die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen verbessern und zu einer kinder- und jugendfreundlichen Umwelt beitragen.
- *Soziokulturelle Kinder- und Jugendarbeit*
Darunter fallen die ausserschulische Kinder- und Jugendarbeit, getragen durch eine Vielzahl von privaten und kirchlichen Jugendorganisationen, sowie professionelle Angebote der soziokulturellen Animation von privaten und öffentlichen Trägern, vorwiegend auf Gemeindeebene.
- *Beratung und Betreuung*
Unter diesem Oberbegriff fasse ich die freiwillige Jugend-, Erziehungs- und Familienberatung, kinder- und jugendpsychiatrische sowie schulpsychologische Dienstleistungsangebote, die Berufsberatung und Elternbildung zusammen.

- *Familienergänzende und familienersetzende Betreuung*
Spielgruppen, Krippen, Horte, Mittagstisch, sozialpädagogische Familienhilfe sowie alle Formen der stationären Betreuung von Kindern und Jugendlichen.
- Zivil- und strafrechtlicher Kindes- und Jugendschutz und Mitwirkung in administrativen und gerichtlichen Verfahren.
- Dazu gehören die Führung von zivilrechtlichen Kinderschutzmassnahmen, die Massnahmen des Jugendstrafrechts und die Vertretung von Kindern und Jugendlichen in zivil- und strafrechtlichen Verfahren, Abklärungen, Stellungnahmen und Gutachten, namentlich mit Blick auf Kinderschutzmassnahmen und in familienrechtlichen Verfahren.

Die Verrechtlichung dieser Aufgaben ist unterschiedlich weit fortgeschritten, und die vorhandenen Rechtsquellen sind namentlich im Bundesrecht in vielen Erlassen verstreut und auf kantonaler Ebene in einer Vielzahl von Gesetzen enthalten. Eine aktuelle Übersicht und Systematik fehlt.

Rechtsquellen der Schweizerischen Jugendhilfe

Internationales Recht

Die Schweiz hat eine Reihe von internationalen Abkommen ratifiziert, die dem Schutz und der Förderung von Kindern und Jugendlichen dienen. Erwähnt seien hier das Übereinkommen über die Zuständigkeit der Behörden und das anzuwendende Recht auf dem Gebiet des Schutzes von Minderjährigen vom

5.10.1961, für die Schweiz in Kraft seit 4.2.1969 (Haager Minderjährigenschutzabkommen MSA). Dieses Abkommen verpflichtet die schweizerischen Kinderschutzbehörden auch gegenüber ausländischen Kindern, die sich in der Schweiz aufhalten, die notwendigen, im schweizerischen Recht vorgesehenen Kinderschutzmassnahmen zu treffen.

Als Mitglied der UNICEF, des Kinderhilfswerks der Vereinten Nationen, hat die Schweiz die Deklaration der Vereinten Nationen über die Rechte des Kindes vom 20.11.1959 zu respektieren.

Ende 1996 hat die Schweiz die UNO-Konvention vom 20.11.1989 über die Rechte des Kindes (UKRK) ratifiziert; sie ist am 1.3.1997 in Kraft getreten.

Bundesrecht

Die Schweizerische Bundesverfassung enthält einige wenige Bestimmungen, die als direkte oder indirekte Grundlage für die Jugendhilfe betrachtet werden können: Zu erwähnen sind vorab die Gesetzgebungskompetenz für das gesamte Zivilrecht (Art. 64 BV) und für das Strafrecht (Art. 64^{bis} BV).

Eigentliche familienpolitische Kompetenzen hat der Bund nicht. Art. 34^{quinquies} Abs. 1 BV verpflichtet den Bund lediglich, in der Ausübung der ihm zustehenden Befugnisse und im Rahmen der Verfassung die Bedürfnisse der Familie zu berücksichtigen. Ausserdem kann er durch seine sachlich beschränkten familienpolitischen Einzelkompetenzen einen gewissen Einfluss auf die soziale Situation von Kindern, Jugendlichen und Familien nehmen:

- Art. 34^{quinquies} Abs. 2 und 4 BV: Familienausgleichskassen und Mutterschaftsversicherung;

- Art. 34^{sexies} Abs. 2 lit. B und Art. 34^{septies} BV: Förderung des Wohnungsbaus zugunsten von Familien;
- Art. 34^{ter} Abs. 1 lit a BV gibt dem Bund die umfassende Befugnis zur Regelung des Arbeitnehmerschutzes einschliesslich Kinder, die gemäss Art. 34 Abs. 1 BV noch speziell geschützt sind.

Im übrigen fällt die Jugend- und Familienpolitik in die primäre Zuständigkeit der Kantone.

Der Entwurf der neuen Bundesverfassung verpflichtet den Bund in Kapitel 2 Sozialziele, dafür zu sorgen, dass

- Kinder und Jugendliche sowie Personen im erwerbsfähigen Alter sich nach ihren Fähigkeiten bilden und weiterbilden können (Art. 33 Abs. 1 lit. e);
- Kinder und Jugendliche in ihrer Entwicklung zu selbst- und sozial verantwortlichen Personen gefördert und in ihrer sozialen, kulturellen und politischen Integration unterstützt werden.

Im übrigen werden die Kompetenzen des Bundes nicht ausgebaut, da es sich bei der laufenden Revision lediglich um eine sogenannte Nachführung der BV und nicht um eine materielle Totalrevision handelt.

Die wichtigsten Bundesgesetze, welche Bestimmungen zur Jugendhilfe enthalten, sind:

- Die Bestimmungen über die elterliche Gewalt (Art. 296 – 306 ZGB) und den zivilrechtlichen Kinderschutz (Art. 307 – 317 ZGB)
- die Verordnung des Bundesrates über die Aufnahme von Pflegekindern vom 19.10.1977

- Die Verordnung über die Adoptionsvermittlung vom 28.3.1973
- Das Jugendstrafrecht (Art. 81 – Art. 100^{bis} StGB)
- Das Sexualstrafrecht (namentlich Art. 187^{bis} 190 und 194 – 197 StGB)
- Bundesgesetz vom 4.10.1991 über die Hilfe an Opfer von Straftaten (Opferhilfegesetz, OHG)
- Bundesgesetz über die Berufsbildung vom 14.4.1978.

Kantonales Recht

Das kantonale Recht ist ausserordentlich vielfältig und unterschiedlich entwickelt. Die hauptsächlichsten Erlasse sind:

Jugendhilfegesetze, Sozialhilfegesetze, kantonale Pflegekindergesetze, Schulgesetze, Heim- und Heimfinanzierungsgesetze. Dabei sind im wesentlichen zwei Modelle zu unterscheiden: Kantone, welche die Jugendhilfe im Sozialhilfegesetz regeln, das die Sozialhilfe für alle Altersstufen umfasst, und Kantone, welche spezielle Jugendhilfegesetze erlassen haben (z.B. Zürich).

Jugendhilfegesetze regeln die Kinder- und Jugendhilfe ausführlicher und enthalten neben einer generellen Auftragsumschreibung² die Organisation von Behörden und Diensten sowie die einzelnen Leistungen.

Sozialhilfegesetze regeln insbesondere die einschlägigen Leistungen für Kinder, Jugendliche und Familien, meist in einem speziellen Abschnitt³.

Organisation und Strukturen der Jugendhilfe⁴

Die Organisationsformen und Strukturen der Jugendhilfe widerspiegeln die Strukturen des gesamten schweizerischen Sozialwesens; sie sind ausserordentlich vielfältig und komplex. Das Subsidiaritätsprinzip bewirkt als vertikales Strukturprinzip, dass privaten Trägern eine grosse Bedeutung zukommt. Namentlich in der Jugendhilfe sind auf nationaler und regionaler Ebene Pro Juventute und Pro Familia bedeutende Leistungsträger. Auf kommunaler Ebene sind oft Vereine Träger von Einrichtungen der ausserschulischen Jugendarbeit, wie Jugendtreffpunkten und niederschweligen Anlaufstellen.

Der Föderalismus sorgt als horizontales Strukturprinzip dafür, dass die Jugendhilfe weitgehend Sache der Kantone ist.

Die Binnenstruktur der Jugendhilfe ist ebenfalls sehr vielfältig. Welche Leistungen in einer bestimmten Dienststelle angeboten werden, ist reichlich zufällig und selten das Resultat fachlich-konzeptioneller Analysen und Zielsetzungen. Am ehesten ist dies der Fall in Kantonen mit zentralen kantonalen Jugendämtern, die aufgrund eines entsprechenden gesetzlichen Auftrags Planungs-, Steuerungs- und Koordinationsfunktionen wahrnehmen (z.B. in den Kantonen Bern und Zürich). Bundesrechtliche Vorschriften fehlen abgese-

² § 2 JHG ZH: «Staat und Gemeinden unterstützen die Familie im Rahmen dieses Gesetzes in ihrer Erziehungsaufgabe und fördern die gesunde körperliche und geistig-seelische Entwicklung der Jugend. Sie sichern die Errichtung und den Weiterbestand der notwendigen Einrichtungen.»

³ SHG LU im Abschnitt Sonderhilfen: Inkasso und Bevorschussung (§ 44-53); Mutterschaftsbeihilfe (§ 54-59). SHG GL: IV Spezielle Hilfsangebote, Jugend- und Familienhilfe: Grundsatz (Förderung und Koordination, Art. 34), Beratung (Art. 35), Inkassohilfe; Bevorschussung (Art. 36), ausserschulische Jugendarbeit, ergänzende Jugend- und Familienhilfe (Art. 37).

⁴ Vgl. ausführlich dazu Kaspar Geiser, Dorothea Spörri, Strukturmerkmale des ambulanten Sozialwesens, in: Maja Fehlmann, Christoph Häfeli, Antonin Wagner u.a., Handbuch Sozialwesen Schweiz, Zürich 1987, S. 294-348.

hen von der Berufsberatung, in der das Berufsbildungsgesetz die Einrichtung von kantonalen Zentralstellen vorschreibt, vollständig.

In den letzten Jahren wurden verschiedene Sozialhilfegesetze revidiert (z.B. Glarus 1995, Luzern 1991), andere befinden sich noch in Revision (z.B. Nidwalden, Aargau). Bei diesen Revisionen dürfen nicht nur die materiellen Rechtsgrundlagen neu formuliert werden, sondern die Organisationsstrukturen müssen überprüft und angepasst werden, obwohl gerade diese Strukturen besonders resistent sind gegen Veränderungen. Dabei ist es bei den unterschiedlichen demographischen Verhältnissen und den gewachsenen Strukturen im Sozialwesen weder notwendig noch sinnvoll, einheitliche Strukturen anzustreben. Hingegen sollte die bestehende Organisation auf dem Hintergrund von Leitideen überprüft werden. Eine Revision sollte sich an inhaltlich-konzeptionellen Leitideen, an Leitideen für die Organisation der Behörden und für die Organisation der Dienste orientieren.

Leitideen für Inhalt und Organisation der Jugendhilfe⁵

Leitideen für Beratung und Betreuung

Die nachfolgenden Leitideen beziehen sich hauptsächlich auf die verschiedenen ambulanten Angebote. Unabhängig davon, ob die Beratung und Betreuung von Kindern, Jugendlichen und Familien in

mehr oder weniger spezialisierten Einrichtungen oder in polyvalenten Sozialdiensten für alle Altersgruppen geschieht, sollten die folgenden Leitideen beachtet werden:

- Ganzheitliches Betreuungskonzept
- Kontinuität der Betreuung
- Professionalität
- Vorrang der Freiwilligkeit
- Trennung von Beratung/Betreuung und Behördenfunktion

Die Beratung muss ganzheitlich erfolgen und darf die hilfeschuchende Person nicht in eine Person mit Teilproblemen aufspalten, für die je andere Instanzen zuständig sind⁶. Beratung und Betreuung müssen zudem Kontinuität gewährleisten, d.h. möglichst wenig Wechsel der Betreuungsperson aufgrund von formalen (örtliche und sachliche Zuständigkeit) Kriterien. Professionalität be-

Die Beratung muss ganzheitlich erfolgen und darf die hilfeschuchende Person nicht in eine Person mit Teilproblemen aufspalten, für die je andere Instanzen zuständig sind.

deutet nicht unbedingt, dass ausschliesslich ausgebildete Fachkräfte für Beratungs- und Betreuungsaufgaben eingesetzt werden; wo jedoch freiwillige HelferInnen beigezogen werden, müssen diese sorgfältig rekrutiert, auf ihre Aufgabe vorbereitet und darin begleitet

⁵ Die Expertengruppe für die Revision des Vormundschaftsrechts (Schnyder, Stettler, Häfeli) hat in ihrem Grundlagenbericht vom Juli 1995 solche Leitideen formuliert (S. 61). Sie haben auch für weite Bereiche der Jugendhilfe Geltung.

⁶ Ein gutes Beispiel sind die Zürcher Bezirksjugendsekretariate, in denen neben der freiwilligen und gesetzlichen (Kindesschutzmassnahmen) Jugend- und Familienberatung die Mütter-Väterberatung, Kleinkindberatung und Elternbildung, das Pflegekinderwesen, die Alimentenhilfe, die Berufsberatung und der Kinder- und Jugendpsychiatrische Dienst zusammengefasst werden.

werden. Beratung und Betreuung haben prinzipiell freiwillig zu erfolgen; die Voraussetzungen für Beratung und Betreuung gegen den Willen der betroffenen Person sind gesetzlich klar und abschliessend im Bundesrecht zu regeln. Schliesslich sind Beratungs- und Betreuungsaufgaben ausschliesslich durch Sozialdienste und nicht durch Behördenmitglieder wahrzunehmen.

Leitideen für die Behördenorganisation

Die nachfolgenden Leitideen gelten vor allem für die Kinderschutzbehörden, die komplexe Problemsituationen zu beurteilen und Massnahmen anzuordnen haben, die mehr oder weniger stark in die Rechtsstellung von Kindern und Jugendlichen und deren Eltern eingreifen.

- Regionalisierung
- Interdisziplinarität
- Professionalität
- EMRK-konformer Rechtsschutz

Kommunale Behörden haben zwar den Vorteil, dass sie nahe am Geschehen sind und oft mit den Verhältnissen gut vertraut sind. Dieser Vorteil kann aber zum Nachteil werden, wenn das formelle und informelle Beziehungsgeflecht zu Befangenheit führt. Ausserdem sind kommunale Laienbehörden mit den heutigen komplexen Problemen bald einmal zeitlich und fachlich überfordert. Mit einer Regionalisierung der Behörden können beide Probleme wirksam behoben werden. Das schliesst nicht aus, dass auf kommunaler Ebene Behörden mit gewissen Restfunktionen, z.B. unmittelbare Auf-

sicht über die MandatsträgerInnen, Abnahme von Rechenschaftsberichten, Ergreifung von Initiativen zur Verbesserung der Rahmenbedingungen für Kinder und Jugendliche, bestehen bleiben. Nur die Regionalisierung ermöglicht eine interdisziplinäre Zusammensetzung der Behörde, diese wiederum gewährleistet eher Professionalität und einen EMRK-konformen Rechtsschutz⁷.

Leitideen für die Organisation von Sozialdiensten

- Regionalisierung
- Polyvalenz
- Professionalität
- Interdisziplinarität
- Einheit von formeller Mandatsführung und effektiver Wahrnehmung der Betreuungsaufgabe

Abgesehen von grösseren Gemeinden und Städten drängt sich eine Regionalisierung von Sozialdiensten auf. Nur so ist es möglich, Dienste mit mehreren MitarbeiterInnen und einer entsprechenden fachlichen Infrastruktur einzurichten. Solche Dienste können von der Anzahl Fälle her Erfahrungen systematisieren und eine bestimmte Praxispolitik verfolgen. Dieses Konzept erlaubt auch eine gewisse milde Spezialisierung innerhalb des Teams von mehreren Fachleuten und die Erzielung von Synergieeffekten. Für die Ratsuchenden besteht zudem bei einem regionalen Sozialdienst in der Regel eine geringere Zugangsschwelle.

⁷ Die Expertengruppe Revision Vormundschaftsrecht schlägt darum regionale interdisziplinäre Fachgerichte vor für die Anordnung von gesetzlichen Betreuungsmassnahmen.

Polyvalenz bedeutet, dass freiwillige Beratung und Betreuung nach Sozial- und/oder Jugendhilferecht und gesetzliche Kinderschutzmassnahmen im gleichen Sozialdienst von den gleichen Fachkräften wahrgenommen wird. Die künstliche Trennung von freiwilliger und gesetzlicher Sozialarbeit ist weder aus der Sicht der Hilfebedürftigen noch aus der Sicht der professionellen Fachkraft sinnvoll⁸.

Professionalität in der Beratungsarbeit wird erreicht durch die Regionalisierung der Dienste sowie durch eine Personalpolitik, die Fachleute mit einschlägiger Grundausbildung und qualifizierter Fort- und Weiterbildung mit Beratungs- und Betreuungsaufgaben beauftragt. Nur grössere Dienste können Fachleute mit verschiedenen Ausbildungen anstellen und damit interdisziplinäre Teams bilden. Wo dies nicht möglich ist, muss Interdisziplinarität durch den Beizug von Fachleuten der entsprechenden Disziplinen hergestellt werden. Die Einheit von formeller Mandatsführung und effektiver Wahrnehmung von Betreuungsaufgaben ergibt sich aus einem ganzheitlichen Betreuungskonzept. Das Modell, in dem eine

Fachkraft gesetzliche Mandate führt und SozialarbeiterInnen als «Hilfskräfte» die effektive Betreuungsarbeit leisten, ist überholt und weder für KlientInnen noch für die betreffenden Fachleute attraktiv.

Schlussfolgerungen für die Organisation der Jugendhilfe

Sowohl in den Leitideen für die Behördenorganisation als auch in den Leitideen für die Organisation von Diensten taucht der Begriff der Regionalisierung auf. Für viele kleine Gemeinden ist sie ein unabdingbares Strukturelement zur Förderung der Professionalität im Bereich der Jugend- und Familienhilfe. Dennoch lässt sich Regionalisierung nicht für sämtliche Funktionen und Dienste postulieren, und grössere Gemeinden, wohl ab ca. 8'000 – 10'000 Einwohnern, sind durchaus in der Lage, professionelle kommunale Dienste einzurichten. Die ausserschulische Jugendarbeit ist wohl eher, wenn auch nicht ausschliesslich und zwingend, auf kommunaler Ebene zu organisieren, obwohl auch in diesem Bereich ein Zusammenspiel von kommunalen und regionalen Angeboten sinnvoll sein kann; Gleiches gilt für die familienergänzenden Betreuungsangebote. Die Planung und Organisation der familienersetzenden stationären Einrichtungen schliesslich muss nach überregionalen Gesichtspunkten der adäquaten Versorgung mit solchen Angeboten erfolgen.

Christoph Häfeli

Professionalität in der Beratungsarbeit wird erreicht durch die Regionalisierung der Dienste sowie durch eine Personalpolitik, die Fachleute mit einschlägiger Grundausbildung und qualifizierter Fort- und Weiterbildung mit Beratungs- und Betreuungsaufgaben beauftragt.

⁸ Die jahrzehntelangen positiven Erfahrungen der Zürcher Bezirksjugendsekretariate stützen diese These eindrücklich.