

Unterrichtung
durch die Bundesregierung

Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe *)
— Fünfter Jugendbericht —

Stellungnahme der Bundesregierung zum Fünften Jugendbericht

**) Der Bericht der Sachverständigenkommission in ausführlicher Fassung folgt als Drucksache 8/3685*

Gemäß § 25 Abs. 2 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt zugeleitet mit Schreiben des Bundesministers für Jugend, Familie und Gesundheit — 014 — vom 20. Februar 1980.

Stellungnahme der Bundesregierung zum Fünften Jugendbericht

1. Berichtsauftrag und Arbeit der Kommission

Die Bundesregierung legt hiermit gemäß § 25 des Gesetzes für Jugendwohlfahrt (JWG) den Fünften Jugendbericht und ihre Stellungnahme vor.

Das Gesetz schreibt vor, daß die Berichte über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe von einer unabhängigen Kommission, der bis zu sieben fachkundige Persönlichkeiten angehören, erarbeitet werden (§ 25 Abs. 3 JWG). Die Verantwortung für den Fünften Jugendbericht, seinen Inhalt, seine Analysen, Schlußfolgerungen und Empfehlungen liegt nach dem Willen des Gesetzgebers ausschließlich bei der Sachverständigenkommission.

Das Gesetz schreibt weiter vor, daß der vorliegende Fünfte Jugendbericht einen Überblick über die gesamte Jugendhilfe vermitteln soll (§ 25 Abs. 2 JWG). Aus diesem Grunde hat das federführende Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit bei der Berufung der Kommission darauf geachtet, daß in ihr möglichst viele Fachrichtungen und Praxisfelder der Jugendhilfe durch die Berufenen repräsentiert waren. Aus dem gleichen Grunde verbot sich die sonst übliche besondere fach- oder problemgruppenorientierte Themenstellung.

Die Kommission hat auf Wunsch des Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit den Berichtsumfang auf 100 Schreibmaschinenseiten beschränkt. Sie legt daneben einen ausführlichen Bericht vor, der die von ihr behandelten Probleme eingehender untersucht; dieser wird gesondert als Bundestags-¹⁾ und Bundesratsdrucksache²⁾ veröffentlicht.

Die Kommission hat im Laufe ihrer Arbeit Zusammenstellungen und Auswertungen vorliegenden Materials sowie Ausarbeitungen in Auftrag gegeben und für den Bericht ausgewertet. Diese werden vom Deutschen Jugendinstitut unter dem Sammeltitlel „Untersuchungen zum Fünften Jugendbericht“ veröffentlicht.

Die Bundesregierung dankt der Kommission für ihre umfangreiche, mit großem Engagement geleistete Arbeit. Der Dank schließt das Deutsche Jugendinstitut mit ein, das auch die Geschäftsführung der Sachverständigenkommission hatte, sowie die von der Kommission beauftragten Experten und die von ihr befragten Personen und Organisationen, die zu der Materialsammlung, auf der die Arbeit der Kommission mit beruht, beigetragen haben.

Die Bundesregierung fügt dem Bericht entsprechend § 25 Abs. 2 JWG ihre Stellungnahme bei. Auf eine Stellungnahme zu jeder einzelnen Aussage der Kommission wird bewußt verzichtet. Dies gilt vor allen

¹⁾ Drucksache 8/3685

²⁾ zu Drucksache 109/80

Dingen für die analytischen Teile des Berichts und die darin enthaltenen Wertungen und Schlußfolgerungen der Kommission. Daraus kann aber nicht geschlossen werden, daß die Bundesregierung Aussagen, denen sie nicht im einzelnen widerspricht, zustimmt. Das gilt etwa für Ausführungen des Berichts zur Rechtslage und zur Auswirkung von Gesetzesreformen. Beispielsweise sind die Auswirkungen des neuen Scheidungsrechts auf die Lage der Kinder unzutreffend dargestellt (ausführlicher Bericht S. 43). In Wirklichkeit führt das neue Recht zu einer verbesserten Berücksichtigung der Belange der Kinder bei einer Scheidung der Eltern. Zu den Bemerkungen zur Stellung der Kinder in gerichtlichen Verfahren (S. 16, 44, 48) ist darauf hinzuweisen, daß insoweit durch das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge wesentliche Verbesserungen eingetreten sind.

Der Fünfte Jugendbericht soll entsprechend seinem gesetzlichen Auftrag einen „Überblick über die gesamte Jugendhilfe“ geben. Die Kommission versucht, diesen Auftrag dadurch zu erfüllen, daß sie „über die Jugendhilfe, ihre Strukturprobleme, Entwicklungstendenzen, Erfolge und Mängel“ berichtet und die Leistungen der Jugendhilfe im Hinblick auf die Lage junger Menschen in der Bundesrepublik Deutschland untersucht.

Die Kommission hat sich dafür entschieden, anstelle einer „Gesamtdarstellung, die ihr von Entwicklungsstand, Bedeutung und Problematik her besonders wichtig erscheinenden Bereiche auszuwählen“ (S. 6). Sie behandelt in ihrem Bericht einerseits die Situation ausgewählter, besonders benachteiligter Problemgruppen, andererseits untersucht sie Kindergärten, Schule, Ausbildung und Berufsmöglichkeiten vor allen Dingen daraufhin, welche Problemlagen und Problemgruppen dort auftreten. Sie zeichnet kein vollständiges Bild der Situation der jungen Menschen, sondern konzentriert sich auf besondere Probleme und Problemgruppen.

Diese kritische Perspektive führt mit einer gewissen Zwangsläufigkeit dazu, daß das Gutachten der Kommission Mängel analysiert und die Leistungen der Bundesregierung und positive Entwicklungen, z. B. bei der Beschaffung zusätzlicher Ausbildungsplätze und in der Bildungspolitik in den Hintergrund treten.

2. Überlegungen zur Situation junger Menschen

Die Kommission behauptet, daß für die gegenwärtige Jugendgeneration besonders schlechte Voraussetzungen für eine Integration in die Gesellschaft gegeben seien. Ihr Rückblick auf die Lage der Jugend in den dreißig Jahren der Geschichte der Bundesrepublik Deutschland verkennt die Schärfe

der Probleme früherer Jugendgenerationen. Die Probleme der heutigen Jugend werden im historischen Vergleich überzeichnet.

Die Bundesregierung respektiert es, daß die Kommission sich vorbehaltlos zum Anwalt der Jugend gemacht hat. In einigen Fällen enthält der Bericht jedoch verkürzte und überzeichnende Feststellungen, die erheblich über das hinausgehen, was sich aus dem ausführlichen Bericht ergibt, wie z. B. der Hinweis auf eine sich „offensichtlich in dramatischer Weise“ verschärfende Problematik (S. 17) gegenüber den zurückhaltenderen, wenn auch ebenfalls noch überzeichnenden Feststellungen auf Seite 43 des ausführlichen Berichts. Jugend heute als „Krisenphänomen“ oder „Sozialfall“ zu bezeichnen, wird auch durch die Ergebnisse der Kommissionsanalyse nicht getragen. Die Kommission fördert, in der aner kennenswerten Absicht, den Problemen bestimmter Gruppen noch stärker Gehör und Abhilfe zu verschaffen, eine Dramatisierung der Jugendprobleme, der sie selbst in anderem Zusammenhang kritisch gegenübersteht.

Die Bundesregierung stimmt der Kommission darin zu, daß zwischen ökonomisch-sozialen und psychisch-sozialen Problemlagen unterschieden werden muß, auch wenn materielle Probleme fast immer auch das psychisch-soziale Klima, in dem die Kinder aufwachsen, beeinträchtigen. Sie sieht sich hierdurch in ihrer Politik für junge Menschen und die Familien bestätigt, die darauf ausgerichtet ist, die Chancen junger Menschen und ihrer Integration in die Gesellschaft zu verbessern. Diese Politik geht grundsätzlich über die Verbesserung der materiellen Bedingungen junger Menschen hinaus. Die Bundesregierung stimmt der Kommission zu, daß die Zukunftschancen der jungen Menschen durch ihren Bildungsweg in der Jugend besonders nachhaltig bestimmt werden. Sie weist darauf hin, daß sich in der Bundesrepublik Deutschland Bildungs-, Ausbildungs- sowie Berufsaussichten und -möglichkeiten in den letzten Jahren verbessert und sich die ihnen entgegenstehenden materiellen Hindernisse verringert haben. Die Bundesregierung verweist in diesem Zusammenhang grundsätzlich auf ihre Antwort auf die Große Anfrage der Fraktionen von SPD und FDP zur Bildungspolitik (BT-Drucksache 8/1703). Mit der Verbesserung der Wohngeldregelung, der Ausbildungsförderung und der Kindergeldsätze — vor allem für dritte und weitere Kinder — wurden materielle Hindernisse abgebaut. Im einzelnen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Große Anfrage der Fraktion der CDU/CSU „Grundprobleme der Bevölkerungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland“ (BT-Drucksache 8/3299, S. 13 bis 15) verwiesen.

Die schulische Ausbildung führt heute insgesamt zu besseren Ergebnissen. Der Anteil der Hauptschüler ohne Abschluß ist erheblich zurückgegangen, und gleichzeitig ist der Anteil der Realschulabsolventen auf ein Drittel und der Anteil der Abiturienten auf 23 % angestiegen; der Anteil der Arbeiterkinder an den deutschen Studienanfängern hat sich von 1966 bis 1976 von 6,5 % auf 16 % erhöht. Der Anteil Ungelernter unter den 15- bis 16jährigen ist

zwischen 1965 und 1976 von 14 % auf 8 % zurückgegangen. Mit der Kommission ist die Bundesregierung der Auffassung, daß weiterhin Probleme bestehen, die einer Lösung bedürfen. Dabei ist ein wichtiger Gesichtspunkt, wie die Lebenschancen der besonders benachteiligten Gruppen wie z. B. der Kinder aus Familien ausländischer Arbeitnehmer verbessert werden können. Trotz wachsender Jahrgangsstärken hat sich die Situation in der beruflichen Ausbildung entspannt. In den nächsten Jahren wird sich die Entspannung auf dem Ausbildungsstellenmarkt fortsetzen, selbst wenn in bestimmten Regionen und für bestimmte Gruppen von jungen Menschen die Ausbildungssituation nach wie vor unbefriedigend bleiben dürfte.

Entsprechend ihrer kritischen Gesamtperspektive konzentriert die Kommission ihre Analysen vor allem auf die jungen Menschen, die angesichts der von ihnen empfundenen Probleme keine sinnvolle Lebensperspektive sehen. Die Bundesregierung ist sich bewußt, daß der Kreis der jungen Menschen, die auf Jugendarbeitslosigkeit, Numerus clausus und Leistungsanforderungen der Schule mit Verunsicherung reagieren, wesentlich größer ist als die Gruppe der tatsächlich Betroffenen. Besonders extreme Formen der Flucht aus der Realität stellen Alkoholismus, Drogengebrauch und die Hinwendung zu Jugendsekten dar.

Die Abwendung dieser jungen Menschen von verantwortlicher Teilnahme am gesellschaftlichen und politischen Leben muß mit Sorge verfolgt werden. Die Aufklärung ihrer Hintergründe hält die Bundesregierung für eine wichtige jugendpolitische Aufgabe. Sie nimmt die Integrationsprobleme, die sich hieraus für große Teile der jungen Menschen ergeben können, sehr ernst. Angesichts dieser Verunsicherung vieler junger Menschen sollten voreilige politische Schuldzuschreibungen, leichtfertige Bagatellisierung und ungerechtfertigte Dramatisierung von Jugendproblemen sich gleichermaßen verbieten.

Die Bundesregierung stimmt der Kommission in ihrer Forderung zu, daß die Ausdehnung von politischen und sozialen Gestaltungsmöglichkeiten für die Jugend besonders wichtig ist. Jugendpolitik hat die Aufgabe, der Verunsicherung von jungen Menschen entgegenzuwirken, indem sie nicht nur bei der Lösung bestehender Probleme hilft, sondern auch Perspektiven für junge Menschen aufzeigt. Dafür ist wichtig, daß die jungen Menschen selbst ihre Probleme, Wünsche und Bedürfnisse zur Sprache bringen und vertreten können und Jugendpolitik hieran anknüpft und gleichzeitig junge Menschen dabei unterstützt, bestehende Entfaltungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten zu erkennen und wahrzunehmen. Dies gilt in all ihren Lern-, Erlebens- und Erfahrungsbereichen, so zum Beispiel in Familie, Freizeit, Schule und Beruf, aber auch für Presse, Funk und Fernsehen, Gewerkschaften, Kirchen und andere gesellschaftliche Zusammenschlüsse. Es gilt in besonderer Weise für die verschiedenen Bereiche der Jugendhilfe, die in dem Bericht der Kommission dargestellt werden.

Die Lage junger Menschen wird auch durch ihre Bereitschaft und ihre Möglichkeiten bestimmt,

ihr Leben selbstverantwortlich zu gestalten, ihre Zukunft aktiv zu planen und eigene Vorstellungen zu verwirklichen. Viele junge Menschen sind in der Lage und bereit, dies zu tun. Sie sind bereit, sich gesellschaftlich und politisch zu engagieren. Viele junge Menschen wirken in Vereinen und sozialen Einrichtungen und Diensten mit und engagieren sich in allen Bereichen der Jugendarbeit. In vielen Bereichen ist die Bereitschaft zu einem solchen Engagement gerade in jüngerer Zeit gewachsen. Viele junge Menschen suchen nach neuen Formen politischen Engagements und sind um eine Neubestimmung gesellschaftlicher Wertvorstellungen bemüht.

3. Grundsätzliche Vorstellungen zur Weiterentwicklung der Jugendhilfe

Die Bundesregierung begrüßt die Fragestellung der Kommission, ob die Organisationsformen und Arbeitsweisen der Jugendhilfe der veränderten Qualität der Problemlagen junger Menschen und ihrer Familien entsprechen bzw. ob die entwickelten Arbeitsformen noch als angemessen verstanden werden können. Diese Fragen bilden einen nützlichen und wichtigen Ansatz für eine grundlegende Kritik und teilweise Neuorientierung der Praxis der Jugendhilfe.

Die Kommission befürwortet eine Richtungsänderung und neue Weichenstellung (S. 52) mit den Kernforderungen,

- a) nicht eine zunehmende Institutionalisierung der Jugendhilfe zu betreiben, sondern offene Formen der Problemlösung zu entwickeln und fördern (S. 52),
- b) den Prozeß der Professionalisierung, vor allem in therapeutischen Bereichen, nicht weiterzutreiben, sondern die Befähigung zu sozialpädagogischem Handeln zu stärken (S. 52),
- c) nicht in immer stärkerem Maße Arbeitsverfahren anzuwenden, die im technischen Sinne Erfolg und Wirksamkeit versprechen, sondern Arbeitsformen, die problemangemessen und für Beteiligung der Betroffenen offen sind und die Einbeziehung komplexer Problemzusammenhänge erlauben (S. 52).

Die Kommission spricht sich vor allem gegen die „Entmündigung“ der Betroffenen, die Ausblendung des sozialen Umfeldes und die Einengung der Sicht auf problematisches Verhalten oder auf Persönlichkeitsmerkmale aus. Dabei hebt sie den Wert der natürlichen erzieherischen Fähigkeiten der Eltern und alltäglicher Problemlösungen in der Familie positiv hervor und empfiehlt ihre Unterstützung und Stärkung (BT-Drucksache 8/3685, S. 90; BR-Drucksache zu 109/80, S. 90).

Die von der Kommission formulierten Empfehlungen und Vorschläge (S. 51 ff.) liegen auf einer Linie, der sich in den letzten Jahren früher sehr weit auseinanderliegende politische Positionen — von

der Öffentlichkeit weitgehend unbemerkt — zunehmend angenähert haben. Die Bundesregierung hat ihre Vorstellungen über die Zielsetzungen der Jugendhilfe im Regierungsentwurf eines Jugendhilferechts formuliert. Danach soll Jugendhilfe — unbeschadet des Rechts und der Pflicht der Eltern zur Pflege und Erziehung der Kinder — jungen Menschen ermöglichen, ihre Anlagen und Fähigkeiten zu entwickeln, damit sie ihre Persönlichkeit frei entfalten können und lernen, die Würde des Menschen zu achten; Jugendhilfe soll sie zugleich besser befähigen, ihre persönlichen und gesellschaftlichen Lebensbedingungen zu erkennen, ihre eigenen Rechte und Interessen unter Achtung der Rechte anderer wahrzunehmen, ihre Pflichten gegenüber Mitmenschen, Familie, Gesellschaft und Staat zu erfüllen und an der Gestaltung von Staat und Gesellschaft mitzuwirken. Jugendhilfe soll den Erfahrungs- und Lebensraum von jungen Menschen und von Familien erweitern und bereichern. Jugendhilfe soll aber auch den privaten Charakter persönlicher Lebensbereiche achten. Es kann grundsätzlich nicht Aufgabe staatlicher Politik sein, sich ohne besonderen Anlaß mit Bereichen des privaten Lebens — vor allem der Familie — zu befassen und sie beeinflussen und gestalten zu wollen. Dies muß auch gegenüber den Familien und jungen Menschen beachtet werden, denen heute als kennzeichnendes Merkmal „abweichendes Verhalten“ zugeschrieben wird. Spannungen im Verhältnis zum Staat bestehen fast ausschließlich bei solchen Familien und jungen Menschen. Die Forderung nach weniger „staatlichen Eingriffen in die Familie“ betrifft nicht die „intakte Familie“ — in deren Bereich darf ohnehin nicht mit Jugendhilfemaßnahmen eingegriffen werden —, sondern verlangt große Toleranz gegenüber „abweichendem“ Verhalten. Schon die Bezeichnung „nicht intakte Familie“ enthält eine problematische Wertung.

4. Jugendhilfebedarf und Entwicklungstendenzen

Die Bundesregierung stellt fest, daß der durch den Regierungsentwurf eines Jugendhilferechts angestrebte Ausbau der Jugendhilfe sich auf die Bereiche konzentriert, für die die Kommission besonders einschneidende Entwicklungsrückstände feststellt, nämlich auf die Jugendarbeit, die Familienarbeit (besonders durch die sozialen Dienste), die fachliche Beratung und das Pflegekinderwesen. Der Kommission ist darin zuzustimmen, daß es darauf ankommt, daß die Betroffenen selbst ihre Probleme und Lösungsvorschläge zur Sprache bringen und wirkungsvoll vertreten können. Dies wird nach dem Regierungsentwurf eines neuen Jugendhilferechts durch die dort verankerten Rechte der jungen Menschen und Erziehungsberechtigten (Artikel 1 § 10) und durch die Jugendhilfeplanung und die Förderungspraxis zu verwirklichen versucht. Der Entwurf verpflichtet den öffentlichen Träger der Jugendhilfe, sich nach den Wünschen, Bedürfnissen und Interessen der Betroffenen zu richten und gegebenenfalls zusätzliche Verfahren zur Ermittlung

der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen zu entwickeln und einzuführen. Eine Fortschreibung bisheriger Planung und Praxis ohne Prüfung des tatsächlichen Bedarfs entspräche dieser gesetzlichen Verpflichtung nicht.

Wichtig ist vor allen Dingen, daß zwischen Einrichtungen und Diensten der Jugendhilfe und den jungen Menschen und den Familien ein Vertrauensverhältnis besteht und daß junge Menschen Beratung und Betreuung als wirkliche Hilfe empfinden, bei der sie ihre Situation und ihre Probleme aus ihrer eigenen Sicht darstellen können. Es ist im übrigen schwierig, die von der Kommission gewünschte Entwicklung gesetzlich abzusichern. In der Sache kann es in der Tat weniger darum gehen, fachliche Entwicklungen bis in jede Einzelheit festzulegen, als vielmehr darum, Möglichkeiten für fachliche Entwicklungen, die sich an den praktischen Erfordernissen und der Situation junger Menschen orientieren, zu eröffnen und offen zu halten. Eine darüber hinausgehende Zielsetzung erscheint eher unrealistisch. Die Regelungen des Regierungsentwurfs eines Jugendhilferechts sind z. T. dahin mißverstanden worden, sie seien perfektionistisch. Ziel dieser Regelungen ist es jedoch gerade nicht, die Leistungen der Jugendhilfe bis in jede Einzelheit zu regeln, sondern im Gegenteil sozialpädagogische Gestaltungsräume gegenüber sonst zwangsläufig wirksam werdenden verwaltungsmäßig starren Abläufen abzusichern.

Der Bedarf nach Jugendhilfeleistungen ist für unterschiedliche Bevölkerungsgruppen nach Art und Umfang unterschiedlich. Bemerkenswert ist, daß die meisten Förderungsangebote der Jugendhilfe in der Praxis überwiegend von Familien und jungen Menschen mit überdurchschnittlich guter Ausbildung und überdurchschnittlichem Einkommen genutzt werden. Dies bedeutet, daß die Förderungsangebote der Jugendhilfe gerade von diesen Familien als Bereicherung empfunden werden. Demgegenüber bleibt der vergleichsweise wesentlich größere bzw. andersartige Bedarf benachteiligter Familien und junger Menschen weitgehend unbefriedigt. Aufgabe der Jugendhilfe muß es daher sein, benachteiligten Familien und jungen Menschen gezielt Leistungen anzubieten. Die Bundesregierung teilt die Auffassung der Kommission (S. 51), daß es nicht um einen pauschalen Ausbau von Förderungsangeboten und Hilfen auf allen Praxisfeldern, sondern um einen bedarfsgerechten Ausbau geht. Es geht auch darum zu vermeiden, daß der Jugendhilfe Probleme zugewiesen werden, die mit Mitteln der Jugendhilfe nicht gelöst werden können. Probleme, die etwa in der Schule oder im Ausbildungssystem entstehen, sollten zunächst auch dort gelöst werden. Solange jedoch junge Menschen ihre Situation als problematisch empfinden, kann sich Jugendhilfe diesen Problemen nicht verschließen; dies gilt auch dann, wenn die Probleme in anderen Bereichen verursacht werden. Jugendhilfe hat hier als Anwalt junger Menschen jedoch zugleich die Aufgabe, auf die Lösung dieser Probleme zu drängen und sie nicht durch eigene Problemlösungsversuche zu verdecken, die an die eigentlichen Ursachen nicht heranreichen.

5. Grenzen staatlichen Handelns

Eingriffe des Staates in die Erziehungsrechte der Eltern sind nur im Rahmen des Wächteramtes des Staates (Artikel 6 Abs. 2 Satz 2 GG) zulässig. In der öffentlichen Diskussion wird gelegentlich der Eindruck erweckt, als bestünde ein Gegensatz zwischen dem Elternrecht und dem Recht der jungen Menschen, sich zu entwickeln und ihre Persönlichkeit unter Wahrung der Rechte anderer frei zu entfalten. Auch der vorliegende Bericht könnte in einigen Aussagen diesen Eindruck hervorrufen. Die Bundesregierung teilt diese Auffassung nicht. Sie weist darauf hin, daß nach Artikel 6 Abs. 2 GG Pflege und Erziehung der Kinder das natürliche Recht der Eltern und die zuvörderst ihnen obliegende Pflicht sind. Aufgrund dieser Verantwortung obliegt es den Eltern, die Entwicklung ihrer Kinder zu einer eigenverantwortlichen Persönlichkeit zu fördern. Das Elternrecht erfüllt auch eine wichtige Schutzfunktion zugunsten der jungen Menschen.

Der steigenden Fähigkeit des heranwachsenden jungen Menschen zu selbständigem verantwortungsbewußtem Handeln im Rahmen des Eltern-Kind-Verhältnisses trägt das Gesetz zur Neuregelung des Rechts der elterlichen Sorge Rechnung. Nach § 1626 Abs. 2 BGB n. F. sind die Fähigkeit und das Bedürfnis von jungen Menschen, selbständig nach ihrer Reife und ihrem Entwicklungsstand zu handeln, zu berücksichtigen.

Unbestreitbar ist, daß es Konflikte im Eltern-Kind-Verhältnis gibt. Die Bundesregierung stimmt jedoch der Auffassung nicht zu, daß diese Konflikte durch eine isolierte Verstärkung der Rechtsstellung des Kindes gegenüber den Eltern oder durch eine stärkere Einschaltung außerfamiliärer Einrichtungen allgemein besser gelöst werden könnten. Vielmehr ist gerade auch aus der Sicht junger Menschen eine Konfliktlösung in der Familie in der Regel einer Konfliktlösung außerhalb der Familie vorzuziehen, und zwar auch deshalb, weil junge Menschen es in der Regel in der Familie leichter als z. B. gegenüber dem Jugendamt haben, ihre Probleme, ihre Problemsicht, ihre Wünsche und ihre Interessen einzubringen.

Sachgerecht ist es allerdings, daß auch Minderjährige Beratung im Ausnahmefall ohne Zustimmung ihrer Eltern erhalten können, wenn die Beratung der Lösung einer akuten Konfliktsituation dient.

6. Adressaten und Umsetzung des Berichtes

Die Kommission wendet sich als Anwalt junger Menschen bewußt nicht allein an die Bundesregierung als Auftraggeber und die gesetzlich festgelegten Adressaten, Bundestag und Bundesrat. Wo die Kommission kritisiert, daß Ziele der Politik von Bund und Ländern bisher noch nicht voll erreicht sind, wie im Bereich der Bildungspolitik, nimmt die Bundesregierung die Kritik ernst, weist aber zugleich darauf hin, daß in wichtigen Bereichen, wie z. B. im Bildungswesen, die Bundesregierung Anstöße geben und Ziele anstreben kann, die politische

Entscheidung und Umsetzung aber letztlich nicht von ihr abhängt.

In vielen anderen der angesprochenen Bereiche steht dem Bund zwar die Gesetzgebung zu; die Gesetze werden jedoch von den Ländern ausgeführt, und die Situation der Betroffenen wird wesentlich auch durch den Vollzug in der Praxis bestimmt.

Insofern, vor allem hinsichtlich der sog. Vollzugsprobleme, richtet sich der Bericht der Kommission nicht nur an den Bund, sondern auch an die Länder, die Kommunen, die freien Träger und auch an die Eltern selbst. Die Kommission spricht ausdrücklich die Hoffnung aus, daß ihr Bericht „auf den verschiedenen Ebenen der Jugendhilfe eine intensive Diskussion und Auseinandersetzung auslöst“ (S. 6). In den Kreis der möglichen Adressaten reiht sich auch

die Wissenschaft selbst ein: Die Kommission ist bei ihrer Arbeit auf Probleme und Fragen gestoßen, für die sie in den vorhandenen Untersuchungen keine Antwort fand. Angesprochen sind aber auch die gesellschaftlichen Gruppen, z. B. die Gewerkschaften im Bereich der gewerkschaftlichen Jugendarbeit und die Arbeitgeber bei der Sicherung von Arbeits- und Ausbildungsplätzen, sowie die Kirchen, die Massenmedien, die Träger der Jugendhilfe und die Öffentlichkeit.

Die Bundesregierung würde es begrüßen und darin die bestmögliche Aufnahme des Berichts sehen, wenn er eine umfassende Diskussion der Situation der Jugend und der Leistungen der Jugendhilfe auslöste, in die auch die jungen Menschen und ihre Familien einbezogen werden.

Bericht über Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe — Fünfter Jugendbericht —

Vorbemerkung

Auf Wunsch des für die Jugendberichte der Bundesregierung federführenden Bundesministeriums für Jugend, Familie und Gesundheit legt die Sachverständigenkommission neben einer ausführlichen Fassung diesen zusammenfassenden Bericht vor. Er enthält in knapper und geraffter Form die wichtigsten Ergebnisse ihrer Arbeit. Aufbau und Struktur sind identisch mit der Struktur der ausführlichen Fassung.

Für eine inhaltliche Beschäftigung mit den Ergebnissen und Empfehlungen der Kommission ist die ausführliche Fassung unerlässlich; der zusammenfassende Bericht kann lediglich eine erste Orientierung bieten; er ist zwar so formuliert, daß er für sich selbst verstehbar ist; seine Lektüre ersetzt jedoch nicht die Auseinandersetzung mit der ausführlichen Fassung des Berichts. Die wichtigsten Materialien, auf die sich die Sachverständigenkommission bei ihrer Arbeit gestützt hat, werden gesondert als „Materialien zum Fünften Jugendbericht“ erscheinen.

Zu beziehen sind die Materialien beim Deutschen Jugendinstitut, Saarstraße 7, 8000 München 40.

Inhaltsverzeichnis

| | Seite |
|--|-------|
| Vorwort | 5 |
| Mitglieder der Kommission; Arbeitsgruppen; Expertisenaufträge; Empirische Untersuchungen | 8 |
| Teil A | |
| Kinder und Jugendliche in der Bundesrepublik Deutschland/Statistischer Überblick, Formen der Thematisierung, Probleme | 10 |
| Zielsetzung des Berichts (S. 10) — Kinder und Jugendliche im Statistischen Überblick (S. 10) — Kindheit und Jugend im gesellschaftlich-politischen Prozeß (S. 14) — Probleme und Problemlagen von Kindern und Jugendlichen, Perspektiven der Auswahl und Darstellung (S. 14) | |
| Teil B | |
| Analysen aktueller Problemlagen von Kindern und Jugendlichen | 16 |
| 1. Kinder und Jugendliche in ungünstigen Lebensverhältnissen | 16 |
| Bedingungszusammenhänge (S. 16) — Handlungsformen und Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfe (S. 17) — Fazit und Folgerungen für die Jugendhilfe (S. 17) | |
| 2. Schulversagen | 17 |
| Erscheinungsformen (S. 17) — Bedingungszusammenhänge (S. 18) — Inner-schulische Auslese- und Diskriminierungsprozesse (S. 19) — Rahmenbedingungen (S. 19) — Bewertung durch die Institution Schule (S. 19) — Möglichkeiten der Auseinandersetzung (S. 19) — Handlungsformen und Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfe (S. 20) — Fazit und Folgerungen für die Jugendhilfe (S. 20) | |
| 3. Beruflich-soziale Lebensperspektiven von Jugendlichen | 21 |
| Darstellung der Situation (S. 21) — Arbeitslose Jugendliche (S. 21) — Die Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt (S. 21) — Ausbildungswünsche und ihre Realisierung (S. 21) — Zur Situation einzelner Sozialgruppen (S. 22) — Formen der Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Ausbildungskrise (S. 22) — Bewertung der Berufsberatung (S. 22) — Arbeitslehre und Berufspraktikum (S. 22) — Formen der subjektiven Verarbeitung der Arbeitslosigkeit (S. 22) — Verschärfte Auswirkungen bei weiblichen Jugendlichen (S. 23) — Bedingungszusammenhänge (S. 23) — Gesellschaftliche Maßnahmen und die Rolle der Jugendhilfe (S. 23) — Konsequenzen für die Jugendhilfe (S. 24) | |
| 4. Probleme verhaltensauffälliger und behinderter Kinder und Jugendlicher | 24 |
| Probleme verhaltensauffälliger Kinder und Jugendlicher (S. 24) — Bedingungszusammenhänge (S. 24) — Belastungsmomente (S. 24) — Verhaltensauffälligkeit als situationsangemessenes Verhalten (S. 25) — Gesellschaftliche Reaktionen und institutionell vorgesehene Formen der Problembearbeitung (S. 25) — Probleme der Zuweisung und Zuständigkeit (S. 25) — Die Rolle der Jugendhilfe (S. 26) — Probleme behinderter Kinder und Jugendlicher (S. 26) — Quantitative Aspekte (S. 26) — Zuordnung und Klassifikation (S. 26) — Bedingungszusammenhänge (S. 26) — Gesellschaftliche Reaktionen und institutionell vorgesehene Formen der Problembearbeitung (S. 27) — Handlungsstrategien von Familien mit behinderten Kindern (S. 27) — Behinderung und Jugendhilfe (S. 27) — Notwendigkeit der Neuregelung (S. 27) | |

| | Seite |
|--|-------|
| 5. Besonders benachteiligte Sozialgruppen | 28 |
| Situation und Probleme ausländischer Kinder und Jugendlicher (S. 28) — Versäumnisse (S. 28) — Situation und Probleme junger Spätaussiedler (S. 29) — Maßnahmen und Programme (S. 29) — Mängel in der Betreuung (S. 29) — Situation und Probleme von Kindern und Jugendlichen in Obdachlosen-Unterkünften (S. 29) — Maßnahmen und Programme (S. 30) — Mängel (S. 30) — Forderungen und Folgerungen (S. 30) — Forderungen an die Jugendhilfe (S. 30) | |
| 6. Bedingungen und Möglichkeiten sozialer und politischer Partizipation .. | 31 |
| Problemkonstellation in der Gegenwart (S. 31) — Gesellschaftliche Bedingungen der Partizipation (S. 31) — Familie, Schule, Betrieb (S. 31) — Partizipation in selbstorganisierten Gesellungsformen (S. 32) — Fußball-Fanclubs (S. 32) — Jugendzentren (S. 33) — Gewerkschaftsjugend (S. 33) | |

Teil C

| | |
|---|----|
| Strukturprobleme der Jugendhilfe | 35 |
| Ergebnisse der Analysen der Problemlagen für die Jugendhilfe (S. 35) — Qualitative Veränderungen im Sozialisationsbereich (S. 35) — Folgerungen für die Rolle der Jugendhilfe (S. 36) | |

Teil D

| | |
|--|----|
| Analyse der Entwicklungen in zentralen Feldern der Jugendhilfe | 37 |
| 1. Familienarbeit | 37 |
| Wandlungen in den Problemen und Aufgaben (S. 37) — Organisations- und Arbeitsformen der Familienarbeit (S. 37) — Einrichtungen, Maßnahmen und Programme der Eltern- und Familienbildung (S. 37) — Maßnahmen, Aktivitäten und Programme der Familienarbeit im Zusammenhang mit Kindergarten und Schule (S. 37) — Familienarbeit im Zusammenhang mit Erziehungshilfe und Sozialarbeit (S. 38) — Bewertung (S. 38) — Zielvorstellungen (S. 38) | |
| 2. Kindergarten | 39 |
| Derzeitige Situation (S. 39) — Offene Probleme (S. 39) — Perspektiven für die Weiterentwicklung (S. 40) | |
| 3. Pflegekinderwesen und Adoption | 40 |
| Die Tagespflege (S. 40) — Die Funktion der Tagespflege im System der Erziehungshilfe (S. 40) — Derzeitige Situation (S. 41) — Prinzipien für die Weiterentwicklung (S. 41) — Dauerpflege (S. 41) — Funktion der Dauerpflege im System der Jugendhilfe (S. 41) — Derzeitige Situation (S. 42) — Prinzipien der Weiterentwicklung (S. 42) — Adoption (S. 43) — Situation und jugendpolitische Funktion (S. 43) — Konfliktkonstellationen in der gegenwärtigen Praxis (S. 43) — Die Adoption als Leistung der Jugendhilfe nach der Adoptionsreform (S. 43) — Prinzipien der Weiterentwicklung (S. 44) — Zur Frage der Organisation und Zuständigkeitsregelungen im Bereich Pflegekinderwesen/Adoption (S. 44) | |
| 4. Erziehungshilfen | 45 |
| Grundzüge der Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt (S. 45) — Derzeitige Lage im Bereich der Erziehungshilfen (S. 46) — Heimerziehung (S. 46) — Offene Erziehungshilfen (S. 46) — Schlüsselprobleme (S. 46) — Zunehmende therapeutische Ausrichtung der Erziehungshilfen (S. 46) — Folgerungen und Forderungen (S. 47) — Regelung des Zugangs zur Erziehungshilfe durch „Diagnose“ (S. 47) — Folgerungen und Forderungen (S. 48) — Zwischen Eingriffs- und Angebotscharakter (S. 48) — Forderungen (S. 48) — Prinzipien für die Weiterentwicklung (S. 48) | |

Seite

| | |
|---|----|
| 5. Jugendarbeit | 49 |
| Entwicklungstendenzen (S. 49) — Wachsende sozialpolitische Inpflichtnahme der Jugendarbeit (S. 49) — Professionalisierung und Institutionalisierung (S. 49) — Verwissenschaftlichung (S. 49) — Probleme einzelner Arbeitsfelder (S. 49) — Kommunale Jugendpflege (S. 49) — Jugendbildungsstätten (S. 49) — Jugendarbeit und Jugendverbände (S. 50) — Jugendarbeit und Schule — Schulsozialarbeit (S. 50) — Prinzipien für die Weiterentwicklung (S. 50) | |

Teil E

| | |
|--|----|
| Empfehlungen und Vorschläge der Kommission | 51 |
| Zu Inhalt, Charakter und Zielrichtung der Empfehlungen (S. 51) — Voraussetzungen für die Verwirklichung notwendiger Veränderungen (S. 51) — Kurskorrektur und neue Weichenstellung (S. 52) — Offene Formen der Problemlösung (S. 52) — Sozialpädagogische Handlungskompetenz (S. 52) — Offene Praxisformen (S. 52) — Schritte zur Verwirklichung (S. 52) — Dezentralisierung der Institutionen und Kompetenzen (S. 52) — Demokratisierung der Einrichtungen der Jugendhilfe (S. 52) — Förderung der Selbsthilfegruppen (S. 53) — Verpflichtung zu regelmäßiger Überprüfung der Ziele und Ergebnisse (S. 53) — Überprüfung des Förderungs- und Verteilungssystems (S. 53) — Weiterentwicklung der Forschung (S. 53) | |

Vorwort

Nach § 25 Abs. 2 des Jugendwohlfahrtsgesetzes (in der Fassung vom 22. Dezember 1967, BGBl I, S. 1348) ist die Bundesregierung gehalten, dem Bundestag und dem Bundesrat in jeder Legislaturperiode einen Bericht über die „Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe“ vorzulegen. „Jeder dritte Jugendbericht“, so wird an der angegebenen Stelle festgelegt, „soll einen Überblick über die gesamte Jugendhilfe vermitteln.“ „Die Berichte sollen“, so heißt es weiter, „auch Ergebnisse und Mängel darstellen und Verbesserungsvorschläge enthalten“.

Der Bundesminister für Jugend, Familie und Gesundheit hat mit Schreiben vom 25. Mai 1976 die Kommission zur Erarbeitung des zum 1. Juli 1979 vorzulegenden Berichts eingesetzt. Die Kommission hat am 7. Juli 1976 mit ihrer Arbeit begonnen und den Bericht nach 25 Sitzungen am 28. März 1979 dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit übergeben.

Berichtsauftrag

Die Kommission hat in der Aufgabe, einen „Gesamtjugendbericht“ zu erstellen, also nicht einzelne Bereiche der Jugendhilfe oder Lebensfelder der Jugend herauszugreifen, sondern umfassend über die Jugendhilfe und ihre Probleme zu berichten, sowohl eine besondere Schwierigkeit, als auch eine Chance gesehen. Eine Schwierigkeit insofern, als es ihr von vornherein — und zwar sowohl aus Gründen der Datenlage in diesem Bereich wie auch aus Gründen der beschränkten Zeit, die für die Erarbeitung des Berichts zur Verfügung stand — unmöglich schien, in einer ins einzelne gehenden Weise über die verschiedenen Felder, Institutionen und Maßnahmen detailliert zu berichten. Dafür fehlten so gut wie alle Voraussetzungen.

Auf der anderen Seite schien der Kommission in der Aufgabe, die Jugendhilfe als Ganzes ins Auge zu fassen, auch eine besondere Chance zu liegen. Die Chance nämlich, die grundsätzlichen Strukturen dieses Bereichs herauszustellen und zu fragen, wie sie die Erfüllung des gesellschaftlichen Auftrags der Jugendhilfe, nämlich einen Beitrag zur Lösung der Jugendprobleme zu leisten, ermöglichen oder behindern.

Ausgangspunkte

Damit ist eine der Prämissen benannt, von denen sich die Kommission bei ihrer Arbeit hat leiten lassen. Sie geht davon aus, daß es zu kurz gegriffen wäre, über die Jugendhilfe, ihre Strukturprobleme, Entwicklungstendenzen, Erfolge und Mängel für sich genommen zu berichten. Entscheidend scheint vielmehr der Gesichtspunkt, ob und in welcher mehr oder weniger wirkungsvollen Form in der Jugend-

hilfe die Probleme der heranwachsenden Generation aufgegriffen und ob und in welcher Form ein Beitrag zu ihrer Lösung geleistet wird.

Dieser Bericht geht deshalb von der Lage der Jugend aus und fragt, wie die Jugendhilfe sich zu den diese Lage kennzeichnenden Problemen verhält. Die Kommission begrüßt es im übrigen, daß im Entwurf der Bundesregierung zu einem neuen Jugendhilfegesetz in den entsprechenden Regelungen im Gegensatz zu den derzeit geltenden Bestimmungen ausdrücklich „die Lage junger Menschen“ als Gegenstand der Berichte genannt wird.

Gerade von einem solchen Ausgangspunkt aus war es dann aber auch notwendig, eine Auswahl aus der Fülle sich anbietender Probleme zu treffen. Die Kommission hat sich dabei von der Überlegung leiten lassen, daß Auswahlentscheidungen im Hinblick auf einen „Gesamtjugendbericht“ sich weniger von den gerade tagespolitisch aktuellen Fragen leiten lassen sollten, sondern daß dabei Probleme grundsätzlicher Art in den Vordergrund gestellt werden sollten. Von da aus sollte sich dann auch die Möglichkeit ergeben, auf einer ebenfalls grundsätzlichen Ebene übergreifende strukturelle Fragen der Jugendhilfe und Jugendpolitik zu behandeln.

So ist die Kommission zur Behandlung von Problemen gekommen, die zwar einerseits gegenwärtig diskutiert werden, an denen aber doch zugleich gezeigt werden kann, wie sich im gesellschaftlich-politischen Prozeß der Bundesrepublik Deutschland die Bedingungen des Hineinwachsens der jungen Generation in die Gesellschaft wandeln und welche Handlungskonsequenzen für Jugendhilfe und Jugendpolitik im Rahmen anderer Interventionssysteme sich daraus ergeben.

Die Kommission ging dabei davon aus, daß die Jugendhilfe zwar immer schon in ihrer Praxis auf die Probleme der heranwachsenden Generation reagiert, daß sie dies aber in institutionell festgelegten Formen tut, die die Problemsicht und die Problemlösungen bereits in einer bestimmten Weise festlegen. Dabei besteht die Gefahr, daß die in den Institutionen enthaltenen Problemdefinitionen zumindest tendenziell in Widerspruch geraten können zur Problemsicht derer, um die es dabei geht. Dies ist besonders wahrscheinlich in Zeiten, in denen sich die Lage und Probleme der Jugend im Zusammenhang wirtschaftlicher, sozialer und politischer Veränderungen rasch wandeln. Hier ist es dann besonders notwendig, die in den Institutionen enthaltene und darin das Handeln leitende Sicht der Probleme kritisch daraufhin zu prüfen, ob sie den gewandelten Verhältnissen entsprechen.

Daraus erklärt sich auch, daß dieser Jugendbericht sein Schwergewicht in der qualitativen Analyse von Problemzusammenhängen hat und weniger im Aufweis zahlenmäßiger Verhältnisse, die selbst häufig

genug nur die mit Hilfe fragwürdiger Verfahren erhobene Oberflächenstruktur von Sachverhalten, nicht jedoch die Probleme selbst widerspiegeln.

Entsprechend hat sich die Kommission zu der Aufgabe verhalten, einen Überblick über die gesamte Jugendhilfe zu geben. Auch hier hat sich die Kommission dafür entschieden, anstelle einer unter den gegebenen Bedingungen notwendig ganz oberflächlich bleibenden Gesamtdarstellung, die ihr von Entwicklungsstand, Bedeutung und Problematik her besonders wichtig erscheinenden Bereiche auszuwählen und darin vor allem bilanzierend und Entwicklungen bewertend herauszuarbeiten, wie der Stand der Entwicklung in den einzelnen Bereichen sich darstellt, welche Grundprobleme einer besonderen Aufmerksamkeit bedürfen und in welche Richtung die weitere Entwicklung nach Auffassung der Kommission gehen sollte.

Aus dieser Arbeitsweise der Kommission ergeben sich Konsequenzen für die Art der Empfehlungen, die die Kommission am Schluß ihres Berichts ausspricht. Sie konnte — in der Konsequenz des geschilderten Vorgehens — ihre Aufgabe nicht darin sehen, detaillierte Planungsschritte oder organisatorische Maßnahmen, Rechtsvorschriften oder Förderungsrichtlinien zu entwickeln und vorzuschlagen. Sie hat vielmehr versucht, grundsätzliche Perspektiven für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe und Jugendpolitik zur Diskussion zu stellen und damit Orientierungspunkte zu setzen, an denen sowohl derzeit diskutierte, in Realisierung begriffenen Planungen rechtlicher, organisatorischer, konzeptioneller, jugendpolitischer Art gemessen, wie auch künftige in Gang zu setzende Maßnahmen ihrerseits einen Maßstab gewinnen könnten. Dies setzt allerdings voraus, daß dieser Bericht nicht nur von seinem Auftraggeber und gesetzlich festgelegten Adressaten, nämlich Bundestag und Bundesrat, zur Kenntnis genommen wird, sondern daß er auf den verschiedenen Ebenen der Jugendhilfe eine intensive Diskussion und Auseinandersetzung auslöst. Dies erhofft sich die Kommission, und nur so kann der Bericht für die Weiterentwicklung der Jugendhilfe fruchtbar werden. Die Kommission ist sich im klaren darüber, daß sie mit der Entscheidung für generelle Orientierungspunkte — anstatt für eine Fülle einzelner, detaillierter Regelungen — ein Risiko eingeht und vielleicht auch Erwartungen enttäuscht. Aus Gründen, die sich aus dem Bericht selbst ergeben, hält sie die von ihr gewählte Vorgehensweise allerdings für zwingend; sie baut darauf, daß sie nachvollzogen und daß der Bericht so fruchtbar gemacht wird.

Arbeitsweise der Kommission

Die Kommission hat davon abgesehen, eigene empirische Erhebungen größeren Stils in Auftrag zu geben oder selbst durchzuführen. Sie stützt sich in ihren Materialien also ganz überwiegend auf vorhandenes empirisches Material. Darin liegt ein Problem insofern, als auf manche der von der Kommission aufgeworfenen Fragen und Probleme die vorhandenen Untersuchungen keine Antwort gaben; in vielen

Fällen fehlte es völlig an entsprechendem Untersuchungen, in anderen waren vorliegende Forschungsergebnisse nur schwer oder gar nicht auf die von der Kommission entwickelten Fragestellungen beziehbar.

Auf der anderen Seite schien es der Kommission im Rahmen ihrer Arbeitsbedingungen aber auch gar nicht zweckmäßig, die Aufgabenstellung eines „Gesamtsberichts“ mit den schwer kalkulierbaren Risiken und den notwendigen Beschränkungen empirischer Erhebungen zu verbinden. Sie hat deshalb bewußt in Kauf genommen, an vielen Stellen Lücken im empirischen Material lediglich zu benennen. Sowohl im Hinblick auf Statistik wie im Hinblick auf andere Formen der Klärung zentraler Fragen ist deshalb an vielen Stellen darauf hingewiesen, wie Forschung weiterentwickelt und die statistischen Grundlagen verbessert werden könnten.

Die Kommission verantwortet den Bericht als Ganzes. Für die einzelnen Abschnitte in Teil B „Analysen aktueller Problemlagen von Kindern und Jugendlichen“ war jeweils ein Kommissionsmitglied federführend — und zwar: Für B. 1 und B. 2 der Unterzeichnende, für B. 3 Frau Prof. Sommerkorn, für B. 4 Herr Prof. Lempp, für B. 5 Herr Prof. Bäuerle sowie für B. 6 Herr Greese und Herr Prof. Protz.

Die Texte des Teiles D — mit Ausnahme des Teils D. 3, der vor allem von Herrn Greese bearbeitet wurde — samt der dazugehörigen Materialteile sind — unter Federführung von Herrn Dr. Mollenhauer — im wesentlichen von den im jeweiligen Gebiet tätigen Arbeitsgruppen des Deutschen Jugendinstituts erarbeitet und von der Kommission diskutiert und verabschiedet worden.

Der Bericht der Kommission wird neben dieser zusammenfassenden noch in einer ausführlichen Fassung vorgelegt. Aufbau und Struktur stimmen in beiden Fassungen überein, so daß die jeweils entsprechenden Textstellen unschwer in der ausführlichen Darstellung aufgefunden werden können. Die Kommission ist der Auffassung, daß die zusammengefaßten Ergebnisse nur dann sachgerecht in die politische und wissenschaftliche Diskussion übernommen werden können, wenn der Rückgriff auf die ausführliche Darstellung erfolgt. Der zusammenfassende Bericht soll die Orientierung erleichtern. Die Expertisen und Materialien, auf die sich der Text stützt, sind in den im Deutschen Jugendinstitut erscheinenden und von dort beziehbaren „Materialien zum Fünften Jugendbericht“ enthalten.

Dank für Zusammenarbeit

Die Kommission wurde bei der Erarbeitung des Berichts vom Deutschen Jugendinstitut unterstützt. Die Geschäftsführung lag in den Händen von Herrn Winfried Krüger, M. A., der auch an der Erarbeitung inhaltlicher Abschnitte beteiligt war.

Darüber hinaus haben die Herren Dr. Lothar Böhnisch, Dr. Werner Schefold und Richard Münchmeier durch engagierte Diskussionsbeiträge, durch Formulierung von Textbeiträgen und in mancherlei anderen Formen an der Erstellung des Berichts mitge-

wirkt. Außerdem hat Herr Hermann Scheib vom Institut für Sozialarbeit und Sozialpädagogik in Frankfurt den Text zum Abschnitt B. 5 mitgearbeitet.

Andere Mitarbeiter des Deutschen Jugendinstituts haben in vielfältiger Weise, durch Materialaufarbei-

tung, durch Erstellung von Expertisen und schließlich bei der abschließenden redaktionellen Fertigstellung an der Erarbeitung des Berichts mitgewirkt. Ihnen und dem Bundesministerium für Jugend, Familie und Gesundheit sei für ihre Unterstützung gedankt.

München, Januar 1979

Prof. Dr. Walter Hornstein

Vorsitzender der Kommission Fünfter Jugendbericht

Mitglieder der Sachverständigenkommission

| | |
|-------------------------------------|---|
| Dr. Walter Hornstein | Professor für Sozialisationsforschung und Sozialpädagogik an der Hochschule der Bundeswehr, München — Vorsitzender |
| Dieter Greese, Sozialarbeiter grad. | Geschäftsführer der AGJ, Bonn, stellvertretender Vorsitzender |
| Dr. Wolfgang Bäuerle | Professor für Pädagogik an der Universität Bielefeld |
| Dr. Reinhart Lempp | Professor für Kinder- und Jugendpsychiatrie an der Universität Tübingen |
| Dr. Peter Mollenhauer | Ministerialrat im Hessischen Sozialministerium |
| Dr. Jürgen Prott | Professor für Kommunikationssoziologie an der Freien Universität Berlin, Institut für Publizistik und Dokumentationswissenschaften |
| Dr. Ingrid N. Sommerkorn | Professor für Hochschuldidaktik und Soziologie der Bildung an der Universität Hamburg, Interdisziplinäres Zentrum für Hochschuldidaktik |
| Geschäftsführer der Kommission: | Winfried Krüger, M. A., wissenschaftlicher Mitarbeiter am Deutschen Jugendinstitut. |

Mitglieder der Arbeitsgruppe Fünfter Jugendbericht des Deutschen Jugendinstituts

| | |
|------------------------------|---|
| Dr. Lothar Böhnisch | Leiter des Arbeitsbereichs Jugendhilfe und Jugendpolitik des Deutschen Jugendinstituts, München |
| Richard Münchmeier, Pädagoge | Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Jugendinstituts, München |
| Dr. Werner Schefold | Wissenschaftlicher Mitarbeiter des Deutschen Jugendinstituts, München |

An der Bearbeitung einzelner Themenbereiche beteiligte Arbeitsgruppen des Deutschen Jugendinstituts

Familienarbeit/Elternbildung

Anita Heiliger
Monika Jaeckel
Hannes Lachenmayr
Konrad Leube
Jan Marbach

Kindergarten

Irene Herzberg
Jens Lipski

Tagespflege

Brigitte Frauenknecht

Erziehungshilfen

Vera Sprau-Kuhlen

Jugendarbeit

Heide Funk
Hans Lösch
Ekkehard Sander

Jugendhilfe-Statistik

Günter Cremer
Heinrich Schäfer

Ausbildungskrise/Jugendarbeitslosigkeit

Frank Braun
Alois Weidacher

Schule

Eva Bujok-Hohenauer
Maria Furtner-Kallmünzer
Armin Kräuter
Sabine Sardei-Biermann

Im Auftrag der Kommission erstellte Expertisen und Materialien

Blandow, Jürgen

Zur Situation des Dauerpflegekinderwesens

Colberg-Schrader, Hedi

Die Situation der Fortbildung im Elementarbereich

Crusius, Rainer/Wilke, Manfred

Partizipationsprobleme der Arbeiterjugend in den Gewerkschaften

Derschau, Dietrich von/Krause, Hans-Joachim/Richter-Langbehn, Rüdiger

Ausbildung des pädagogischen Fachpersonals in Kindertagesstätten

Ehrhardt-Plaschke, Angelika

Zur Situation der Horterziehung in der Bundesrepublik Deutschland

Hager, Bodo/Wandel, Fritz

Zur Situation junger Aussiedler in der Bundesrepublik

Hecker, Konrad

Junge Generation und Zivildienst

Hecker, Konrad/Niehoff, Walter/Wessoly, Ulrich

Aspekte ungünstiger Sozialisationsverläufe

Herfellner, Christine

Berufsfindung und Erfahrungen mit der Berufsberatung

Köhler, Helmut

Zur Rolle demografischer Einflüsse im Bildungs- und Beschäftigungssystem

Köhler, Helmut

Probleme der Erfassung von Übergängen zwischen den Bildungseinrichtungen und zwischen Bildungs- und Beschäftigungssystem

Kreutz, Henrik/Landwehr, Reinhard/Wuggenig, Ulf

Zu Aspekten der Ausbildung in der Jugendhilfe 1970—1978

Lindner, Gudrun

Berufsnot und Ungleichheit — Zur Ausbildungssituation der Jugendlichen unter 20 Jahren

Rauschenbach, Thomas/Späth, Bernhard/Steinhilber, Horst

Behinderung, Auffälligkeit, Benachteiligung/Sozialwissenschaftliche Materialien zur Produktion von Abweichung und eingeschränkter Handlungskompetenz

Schmitt-Wenkebach, Rainer

Gesetzliche Regelungen im Kindergarten

Schoenke, Eva

Beruflich-soziale Lebensperspektiven von Hauptschülern/Eine Analyse von Schüleraufsätzen

Schusser, Horst

Junge Generation und Bundeswehr

Teichler, Ulrich

Der Wandel der Beziehungen von Bildungs- und Beschäftigungssystem und die Entwicklung der beruflich-sozialen Lebensperspektiven Jugendlicher

Teichler, Ulrich/Voss, Friedrich

Materialien zur Arbeitsmarktlage von Hochschulabsolventen

Walther, Hartmut

Fragen der Fortbildung sozialer Fachkräfte in der Jugendhilfe

Im Auftrag der Kommission durchgeführte Erhebungen

Friebel, Harry/Gunkel-Henning, Doris/Protz, Jürgen/Toth, Stephan/Beckhuis, Werner

Selbstorganisierte Jugendgruppen zwischen Partikultur und politischer Partizipation am Beispiel von Jugendzentren und Fußball-Fanclubs

Gutenberger, Brigitte

Befragung der Landesjugendämter zu offenen Erziehungshilfen

Scheib, Hermann

Beitrag der kommunalen Jugendhilfe zur Lösung der Probleme ausländischer Kinder und Jugendlicher

Teil A

Kinder und Jugendliche in der Bundesrepublik Deutschland — Statistischer Überblick, Formen der Thematisierung, Probleme

Zielsetzung des Berichts

Nach der geltenden gesetzlichen Regelung sollen Jugendberichte „Bestrebungen und Leistungen der Jugendhilfe“ zum Gegenstand haben (§ 25 Abs. 2 JWG). Sie sollen auch „Ergebnisse und Mängel darstellen und Verbesserungsvorschläge enthalten“. Der hier vorgelegte Bericht soll als Gesamtbericht einen Überblick über die „gesamte Jugendhilfe“ vermitteln.

Wenn Jugendberichte „Mängel“ aufzeigen und „Empfehlungen“ entwickeln sollen, bedarf es dazu der Maßstäbe. Ohne sie ist weder die Formulierung von Kritik noch die Erarbeitung von Perspektiven für die künftige Entwicklung möglich.

Der Maßstab für diese Kritik kann nur aus dem gesellschaftlichen Auftrag der Jugendhilfe gewonnen werden. Dieser besteht darin, einen Beitrag zur Lösung von Problemen zu leisten, mit denen Kinder und Jugendliche im Prozeß ihres Hineinwachsens in die Gesellschaft konfrontiert werden und die ihre Entwicklungsmöglichkeiten beeinträchtigen. Die Jugendhilfe muß sich also — entsprechend ihrem eigenen Anspruch — messen lassen an der Art und Weise, wie sie den Problemen, Bedürfnissen und Interessen der Kinder und Jugendlichen in unserer Gesellschaft gerecht wird. Ein Bericht über die Jugendhilfe muß demnach immer auch ein Bericht über die Lage der Jugend selbst sein.

Der Gegenstand dieses Berichts ist demnach — in Teil B — eine Analyse ausgewählter Probleme von Kindern und Jugendlichen in unserer gegenwärtigen Gesellschaft; diese Analysen sollen an den ausgewählten Beispielen zeigen, wie sich Probleme von Kindern und Jugendlichen in unserer Gesellschaft darstellen, innerhalb welcher Bedingungsbeziehungen sie zu sehen sind und in welcher Weise Jugendhilfe derzeit ihren Beitrag zur Lösung der damit gegebenen Aufgaben leistet. Die dabei zutage tretenden Probleme der Jugendhilfe werden zusammenfassend im Teil C erörtert.

Im Teil D des Berichts werden die kritischen Rückfragen, die sich aus den Analysen der Problemlagen ergeben, in Beziehung gesetzt zu den Entwicklungen und Handlungsformen der Jugendhilfe selbst. Es

wird gefragt, wie sich die in ihnen feststellbaren Tendenzen zu den in den Analysen der Problemlagen herausgearbeiteten Aufgaben verhalten.

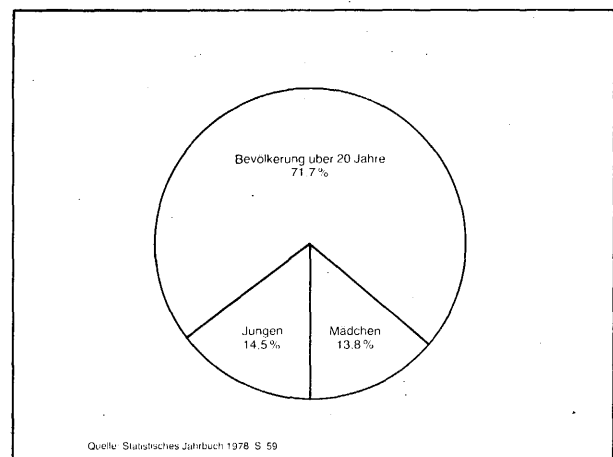
Der Teil E schließlich enthält Vorschläge und Empfehlungen der Kommission. Sie bezeichnen Orientierungspunkte, an denen sich nach Auffassung der Kommission die künftige Entwicklung der Jugendhilfe ausrichten sollte.

Kinder und Jugendliche im statistischen Überblick

Dieser Bericht handelt von der Lage und den Problemen einer Bevölkerungsgruppe, deren Größe, soziostrukturelle Verankerung und Lebensverhältnisse sich im statistischen Überblick wie folgt darstellen lassen:

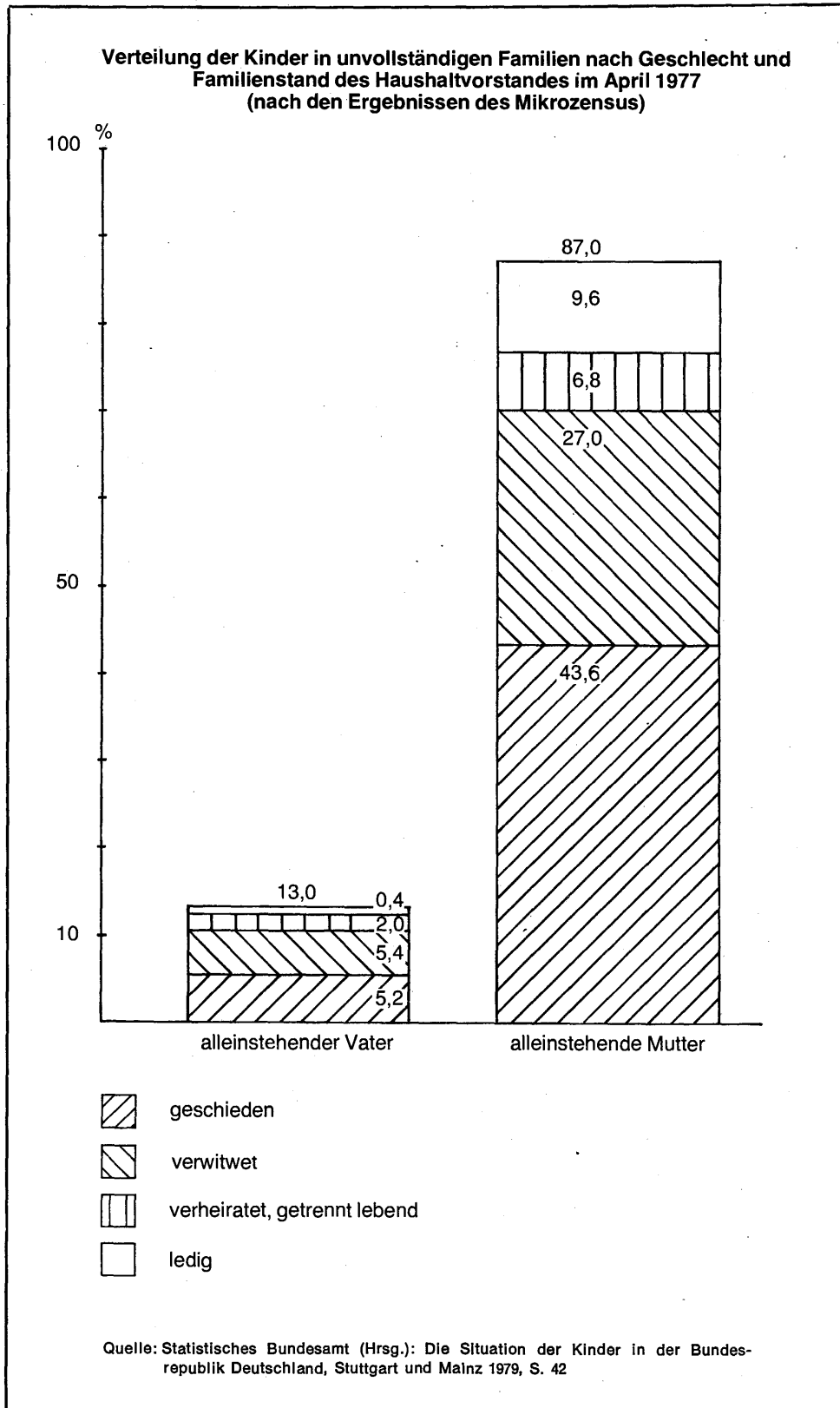
Schaubild 1

Anteil der Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen an der Wohnbevölkerung in der Bundesrepublik Deutschland am 31. Dezember 1976



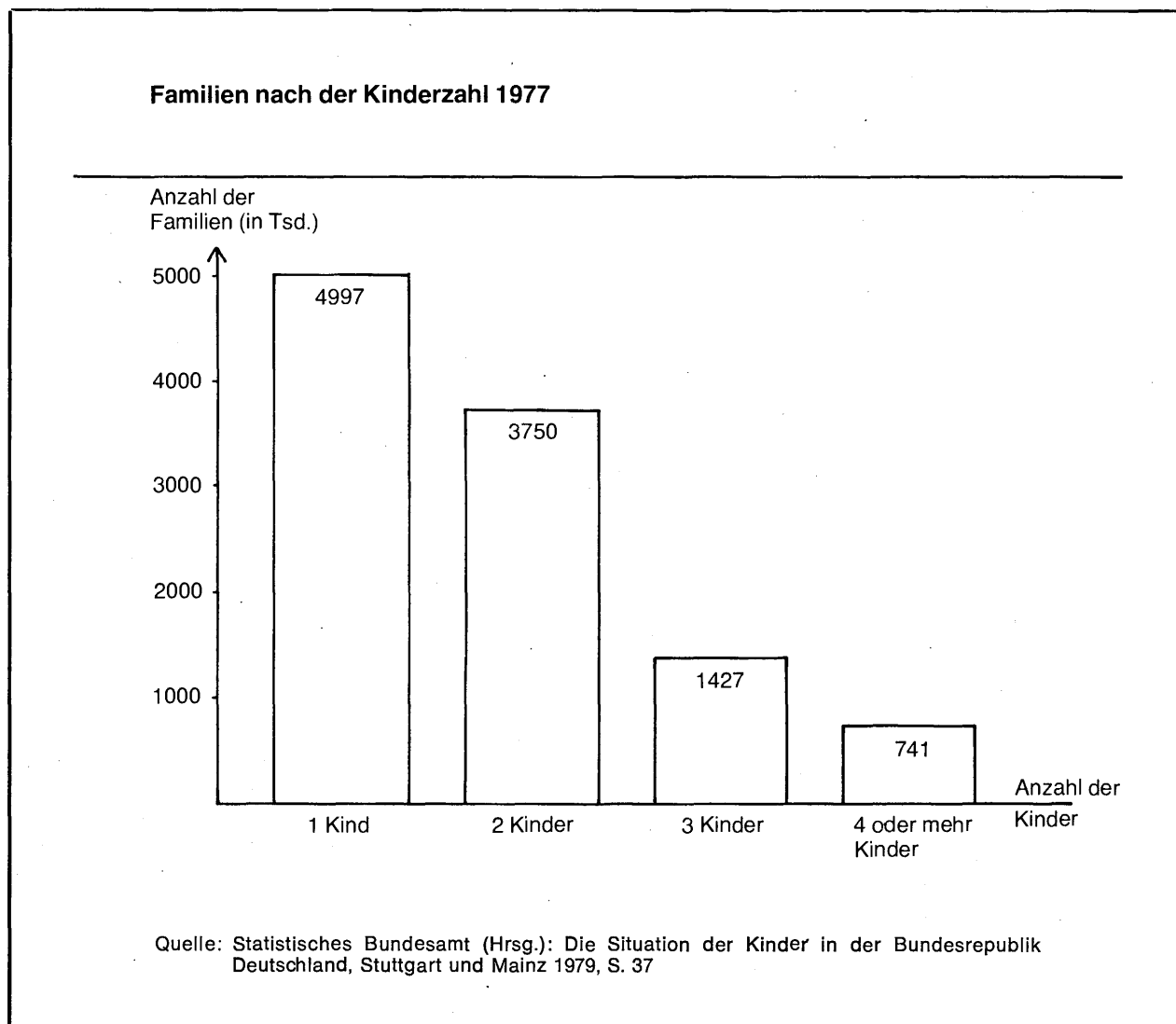
Das Schaubild zeigt, daß der Anteil von Kindern, Jugendlichen und jungen Erwachsenen bis 20 Jahre an der Gesamtbevölkerung 28,3% beträgt. Der Anteil der Jungen liegt dabei um knapp eine halbe Million über dem der Mädchen.

Schaubild 2



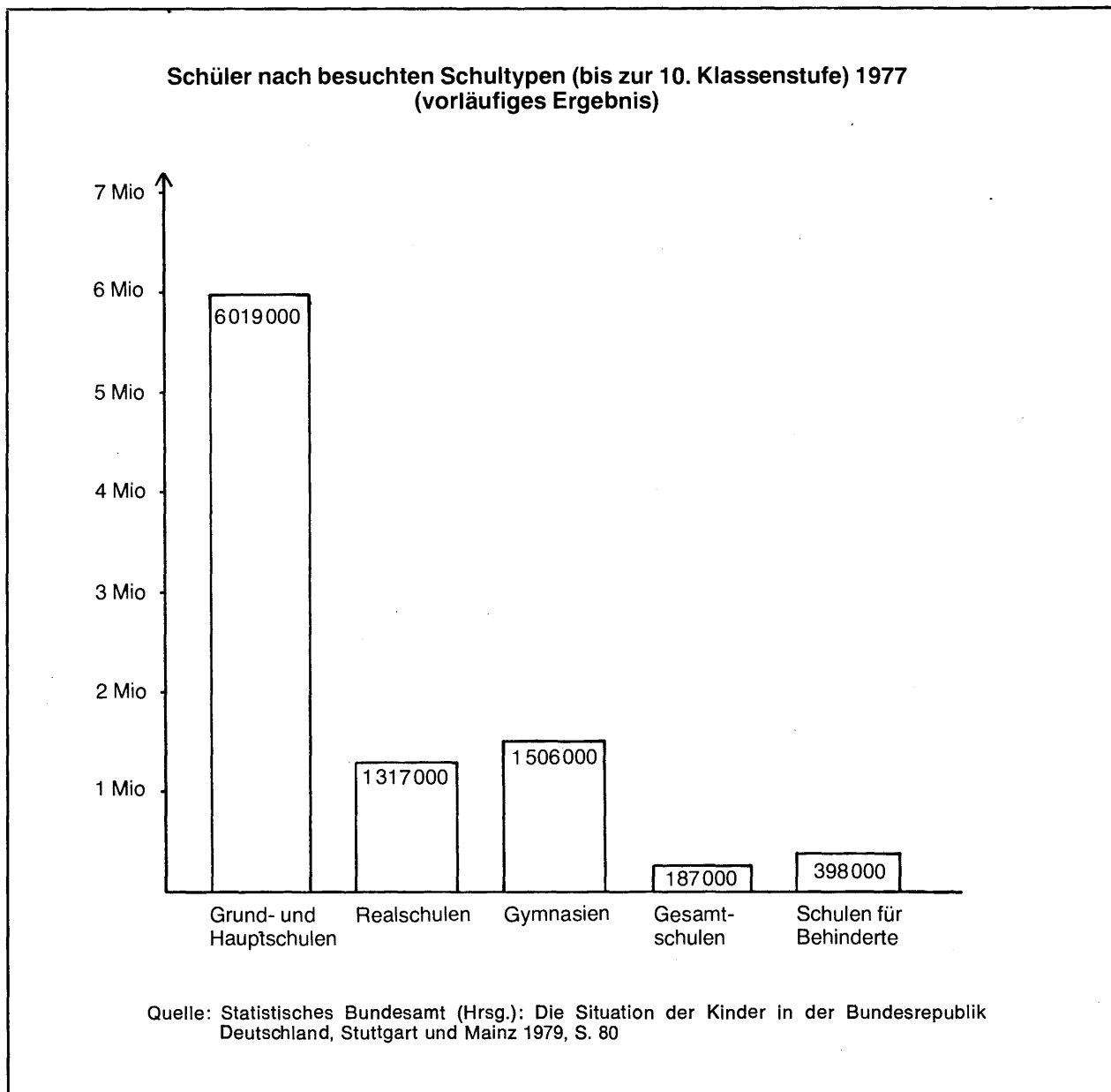
Von 15 342 000 Kindern unter 18 Jahren leben 1 237 000, das sind 8,1 %, in unvollständigen Familien. Dabei leben diese Kinder mehr als sechsmal so häufig bei ihren Müttern als bei ihren Vätern.

Schaubild 3



Wie dieses Schaubild zeigt, dominiert eindeutig die 1-Kind-Familie; ihre Anzahl übersteigt die Zahl der Familien mit drei Kindern um mehr als das Dreifache.

Schaubild 4



Kindheit und Jugend im gesellschaftlich-politischen Prozeß

Kindheit und Jugend gelten in unserer Gesellschaft nach der verfassungsmäßigen Ordnung als Lebensphasen, in denen der einzelne die individuellen Voraussetzungen erlangen soll, um sein Recht auf Selbstentfaltung und Selbstverwirklichung wahrnehmen zu können. Dazu bedarf der einzelne der Hilfe und Förderung durch die Familie, die Schule sowie die Einrichtungen der beruflichen Bildung; in diesem Zusammenhang, nämlich als eine der gesellschaftlichen Institutionen zur Förderung und Sicherung dieser Zielsetzungen, ist auch die Jugendhilfe zu sehen.

Die Bedingungen, unter denen diese Zielsetzungen erreicht werden müssen, wandeln sich im historischen Prozeß; dementsprechend müssen sich auch die Angebote, Maßnahmen und Institutionen, die den Anspruch der jungen Generation auf die Erreichung dieser Zielsetzungen sichern sollen, wandeln. Veränderungen finden dabei auch in der Art und Weise statt, wie Probleme, die damit zusammenhängen, diskutiert und als politische Aufgaben thematisiert werden. In der Epoche des wirtschaftlichen Aufbaus nach dem Ende des Zweiten Weltkriegs stellte sich diese Aufgabe vor allem als Aufgabe der Integration der heranwachsenden Generation in eine sich allmählich wieder stabilisierende Gesellschaft dar — und zwar in Hilfen für unvollständige und durch Krieg und Nachkriegsereignisse gefährdete Familien, im Ausbau des Schulwesens und der beruflichen Bildung, in der Bereitstellung von Arbeitsplätzen sowie im Bemühen, die Jugend für die Ideen der bürgerlich-liberalen Demokratie zu gewinnen.

In den Jahren nach dem unmittelbaren wirtschaftlichen Aufbau stellt die Integration der Jugend in die Gesellschaft offensichtlich kein Problem dar. Erst Ende der 60er Jahre melden sich Teile der Jugend gegenüber den verschiedenen Versuchen, sie von seiten der Gesellschaft zu integrieren, mit Protest und Kritik zu Wort. Die Kritik bezog sich vor allem auf

- die unmenschliche Politik der Industrieländer gegenüber den Ländern der Dritten Welt;
- die Existenz gesellschaftlicher Ungleichheit, sozialer Deklassierung und Ungleichheit der Lebenschancen in einem Land, das sich von seinem Anspruch her für Gleichheit der Lebenschancen, für die Schaffung sozialer Gerechtigkeit und für den Abbau von Chancenungleichheit verpflichtet hatte;
- das Fortbestehen irrationaler, unbegründeter Herrschaft und Autorität sowie schlechter Ausbildungsbedingungen in den Institutionen des Bildungswesens, insbesondere in den Universitäten und Schulen.

Dieses neue Selbstverständnis der Jugend ist in dieser Epoche durch eine Politik, die sich an der Zielsetzung orientiert, demokratische Ansprüche verwirklichen zu wollen, zumindest teilweise aufgegriffen worden; auch wenn dann die konkrete

Politik der sozial-liberalen Koalition in vielen und entscheidenden Punkten zu den Bestrebungen der jungen Generation in Widerspruch geriet. Dennoch kann gesagt werden, daß zu diesem Zeitpunkt Jugend, vor allem auch in der Politik, als ein Motor sozialer und politischer Veränderung gesehen und thematisiert wurde.

In der Gegenwart hat sich — unter dem Einfluß tiefgreifender ökonomischer Krisenerscheinungen — die Form, in der Jugend zum Thema wird, erheblich verändert. Jugend findet nicht mehr unter Gesichtspunkten von Reform und Verwirklichung gesellschaftlicher Zielvorstellungen Beachtung, sondern sie ist eher zu einem Problem geworden. Themen wie Jugendarbeitslosigkeit, Ausbildungsplatzmangel, Schulstreß und Numerus clausus signalisieren, daß Jugend zu einem Krisenphänomen geworden ist. Viele junge Menschen müssen ihre Zukunftsperspektiven als unsicher erfahren, sich in schwierige Verhältnisse finden und besorgt darüber sein, wie ihre Zukunft unter derartigen Bedingungen aussehen wird.

Entsprechend sieht die Politik nunmehr auch Jugend weniger als zukunftsweisenden Faktor sozialen Wandels, sondern eher als Sozialfall. Problemschilderungen, wie sie sich z. B. in der Regierungserklärung von 1976 zeigen, bestimmen daher auch die Form, in der von Jugend gegenwärtig vor allem die Rede ist.

Probleme und Problemlagen von Kindern und Jugendlichen, Perspektiven der Auswahl und Darstellung *)

Die Kommission ist bei ihrem Auftrag davon ausgegangen, daß sie ihre Arbeit in einer historischen Situation durchführt, die durch die eben skizzierte Lage charakterisiert ist. Sie knüpft in ihren Analysen an die derzeit diskutierten Probleme an, hält allerdings folgende zusätzliche Gesichtspunkte für wichtig:

- Die ausgewählten Probleme sollen nicht nur aktuelle und derzeit diskutierte sein, sondern zu-

*) Die in der Überschrift genannten Begriffe „Probleme“ und „Problemlagen“ betonen in diesem Bericht Unterschiedliches: Der Begriff „Problem“ wird überall da verwendet, wo in einer eher umgangssprachlichen und an die unmittelbar sichtbaren oder diskutierten Sachverhalte anschließenden Weise von Phänomenen gesprochen wird, die als auffällig, als nicht-in-Ordnung empfunden werden. Der Begriff „Problemlage“ wird dagegen stets im Hinblick auf Konstellationen, d. h. auf soziale Situationen verwandt, die die an der Oberfläche sichtbaren Probleme hervorbringen; er bezeichnet also praktisch immer auch eine Absicht der Analyse. Jugendkriminalität, Drogengebrauch, Jugendalkoholismus wären demnach als Probleme zu bezeichnen, weil sie als auffällig, als störend empfunden und diskutiert werden. Ungünstige Lebensverhältnisse, das Spannungsverhältnis zwischen gesellschaftlich vermittelten Bedürfnissen und den fehlenden Möglichkeiten der Realisierung stellen dagegen Problemlagen für den Jugendlichen dar, also Bedingungs-zusammenhänge, aus denen Probleme resultieren können.

gleich erlauben, grundsätzliche Problemlagen im Bereich der Erziehung und Sozialisation der jungen Generation sichtbar zu machen.

- Was in der Öffentlichkeit als Jugendproblem diskutiert wird, stellt oft nicht das eigentliche Problem dar, sondern die Folgeerscheinung einer Problemkonstellation, die selbst im Hintergrund bleibt. Die Diskussion bezieht sich dann auf Symptome, die die Öffentlichkeit beunruhigen, während die eigentlich problemverursachenden Bedingungen überhaupt nicht mehr gesehen und erörtert werden. Demgegenüber versuchen die nachfolgenden Analysen jeweils die Bedingungs-zusammenhänge, d. h. Symptome und ihre Ursachen aufzuklären.
- Schließlich sollen Probleme und Problemlagen so dargestellt werden, daß sowohl die derzeitige wie auch die Rolle einer veränderten Jugendhilfe und Jugendpolitik in ihrer jeweiligen Problematik deutlich werden. Jugendhilfe und Jugendpolitik tendieren nämlich dazu, sich jeweils nur auf die eben kritisierten Formen öffentlicher Thematisierung einzustellen und damit, ungewollt, einen Beitrag dazu zu leisten, daß die Strukturen, die ein Problem verursachen, im Hintergrund bleiben.

Von diesen Ausgangspunkten her werden folgende Problemlagen behandelt:

- Die Situation und die Probleme von Kindern, die sich in ungünstigen Lebensverhältnissen befinden. Formen von Kindesmißhandlung, der Ausbeutung von Kindern und Jugendlichen, Kinder, die davonlaufen, kriminell werden, zu Drogen und Alkohol greifen, machen darauf aufmerksam, daß sich Kinder in unserer Gesellschaft nicht selten in Verhältnissen befinden, die in besonders gravierender Weise ihre Entwicklungschancen beeinträchtigen.
- Sachverhalte, die sich daraus ergeben, daß für offensichtlich zunehmend mehr Kinder und Jugendliche die Institution Schule zum Problem geworden ist. Schulversagen ist deshalb zu einem öffentlich diskutierten Thema geworden. Es signalisiert, daß die Schule als Form öffentlich organisierter und verantworteter Sozialisation zunehmend problematisch geworden ist.
- Zu einem Problem geworden sind in der Gegenwart offensichtlich auch in breitem Umfang die beruflich-sozialen Lebensperspektiven der heranwachsenden Generation. Viele Kinder und Jugendliche sind verunsichert hinsichtlich ihrer sozialen und beruflichen Zukunft. Der Bericht befaßt sich mit der Darstellung der Ausbildungs- und Beschäftigungssituation als Hintergrund dieser Verunsicherung und versucht zu prüfen, welche Faktoren dabei eine Rolle spielen und welchen Beitrag die Jugendhilfe in diesem Zusammenhang leisten könnte.
- In unserer Gesellschaft gibt es eine große Zahl von Kindern und Jugendlichen, die als „verhaltensgestört“ gelten oder als Behinderte versuchen müssen, trotz Beeinträchtigung und Handicaps einen Platz in der Gesellschaft zu finden. Die Analyse zielt auf die Bedingungs-zusammenhänge und auf den Aufweis von Prozessen, die hier eine Rolle spielen, sowie auf die Entwicklung und Diskussion alternativer Formen gesellschaftlicher Problembehandlung.
- In der Bundesrepublik Deutschland lebt eine Reihe von sozialen Gruppen, die in einer massiven Form in ihren Lebensbedingungen benachteiligt ist und deren Kinder, als Folge davon, erhebliche Schwierigkeiten hat. Zu diesen Gruppen gehören u. a. die ausländischen Kinder und Jugendlichen, die Familien von Spätaussiedlern sowie die Kinder und Jugendlichen in Obdachlosen-Unterkünften. Auch hier ist zu untersuchen, welche Bedingungen wirksam sind, wie diese die Lebens- und Entwicklungschancen beeinträchtigen und welche Maßnahmen notwendig wären, um auch diesen Gruppen die von der Verfassung her zugesagten Entwicklungsmöglichkeiten zu eröffnen.
- Schließlich soll der Sachverhalt analysiert werden, daß die heranwachsende Generation gegenwärtig in ihren verschiedenen Lebensbereichen, den Bildungs- und Ausbildungseinrichtungen und auch in den Institutionen des politischen Lebens nur in sehr eingeschränktem Maße die Möglichkeit hat, ihre Interessen zu artikulieren, zur Geltung zu bringen und durchzusetzen — und dies im Gegensatz zum Anspruch dieser Gesellschaft an sich selbst, aktive Mitbeteiligung ermöglichen zu wollen. Am Beispiel einiger Formen selbstgewählter Partizipation soll dieses Problem untersucht werden.

Teil B

Analysen aktueller Problemlagen von Kindern und Jugendlichen

1. Kinder und Jugendliche in ungünstigen Lebensverhältnissen

Es gibt Anzeichen dafür, daß in der Bundesrepublik Deutschland eine nicht geringe Zahl von Kindern unter Lebensbedingungen aufwachsen, die ihre Entwicklung in schwerwiegender Weise beeinträchtigen.

Anzeichen dafür sind:

- Die statistisch steigende Zahl von Kindern und Jugendlichen, die von Erwachsenen vernachlässigt und mißhandelt werden. Dabei muß davon ausgegangen werden, daß in den genannten Fällen die Dunkelziffern extrem hoch sind. So schätzen die Experten, daß im Falle der Kindesmißhandlungen die Delikte in Wirklichkeit etwa fünf- bis achtfach häufiger begangen werden, als die öffentliche Statistik ausweist. Weiter muß berücksichtigt werden, daß die gesamte Bandbreite der Erscheinungen psychischer Beeinträchtigung und Mißhandlung von Kindern statistisch nicht erfaßt wird und auch nicht erfaßbar ist.
- Ein weiteres Anzeichen ist die ebenfalls steigende Zahl von Kindern, die durch Weglaufen, durch versuchten oder vollendeten Selbstmord, durch Gebrauch von Alkohol oder Drogen und schließlich dadurch, daß sie Handlungen begehen, die als kriminell eingestuft werden, darauf aufmerksam machen, daß sie unter Bedingungen aufwachsen, die ihnen derartige Reaktionen nahelegen. Solche Reaktionen müssen als Signale für nicht bewältigte Konflikte verstanden werden. Häufig ist die gesellschaftliche Beantwortung dieser Handlungen so geartet, daß daraus keine Hilfe zur Konfliktlösung, sondern eher eine weitere Zuspitzung resultiert.
- Hinzu kommt der Umstand, daß die Stellung und die Rechte des Kindes in Verfahren der Regelung des Sorgerechts so schwach ist, daß Kinder kaum eine Möglichkeit haben, ihre Wünsche und Bedürfnisse zur Geltung zu bringen. Vorliegende Untersuchungen über die Praxis der Rechtsprechung in diesem Bereich zeigen, daß Ansprüche der Eltern, insbesondere auch divergierende der auseinandergelassenen Elternteile, in der Regel stärker und eindeutiger berücksichtigt werden als diejenigen der betroffenen Kinder.

Untersuchungen zeigen ferner, daß Kinder und Jugendliche, die durch auffälliges Verhalten, durch Davonlaufen, durch kriminelle Handlungsweisen, durch Drogen- und Alkoholgebrauch, durch andere Formen auffälligen Verhaltens demonstrieren, daß sie unter schwierigen Lebensumständen leben, mit denen sie nicht zurecht kommen, kaum eine Mög-

lichkeit haben, ihre eigene Problemsicht und ihre eigene Interpretation ihrer Probleme zur Sprache und zur Geltung zu bringen. Deshalb führt auch in vielen Fällen die Form der Reaktionen — wie z. B. das Wieder-nach-Hause-Zurückbringen, die Formen der Resozialisierung, die Geltendmachung gesetzlicher Regelungen über das Sorgerecht — zu keiner wirklichen Lösung der Probleme der betroffenen Kinder, sondern höchstens zu einer Beseitigung der äußerlich sichtbaren und deshalb die Öffentlichkeit beunruhigenden Symptome.

Bedingungsbeziehungen

So gut wie nie ist ein einzelner Faktor dafür verantwortlich zu machen, daß Eltern ihre Kinder vernachlässigen oder mißhandeln, bzw. dafür, daß Kinder und Jugendliche Formen abweichenden Verhaltens wählen.

Die Mißhandlung und Vernachlässigung von Kindern ist besonders da festzustellen, wo Kinder für die Eltern eine Belastung darstellen, denen diese aus materiellen Gründen und/oder aus Gründen, die mit ihrer psychosozialen Situation zusammenhängen, nicht gewachsen sind.

Verschärfend wirkt in diesem Zusammenhang, wenn das Kind Erwartungen, die die Eltern ihm gegenüber haben, nicht erfüllen kann und deshalb bei den Eltern zu der Belastung die Enttäuschung tritt. Die Erwartung von Eltern, das Kind möge gleichsam entschädigend für entgangene eigene Befriedigung eintreten, ist da besonders hoch, wo die Lebensumstände der Eltern schlecht und vor allem die materiellen Bedingungen ungünstig sind. In solchen Fällen ist die Gefahr besonders groß, daß Kinder unter Verhältnissen aufwachsen müssen, die sie erheblich beeinträchtigen.

Insofern können die als auffällig registrierten Verhaltensweisen von Kindern und Jugendlichen — wie Davonlaufen, als kriminell geahndete Verhaltensweisen, Drogen- und Alkoholgebrauch, versuchter oder vollendeter Selbstmord — als Symptom für schwierige Verhältnisse interpretiert werden. In diesem Sinne kann Kriminalität — vor allem die bei Jugendlichen vorherrschende Diebstahlskriminalität — als Ausdruck dafür verstanden werden, daß die Schere zwischen dem gesellschaftlich nahegelegten Wunsch nach Besitz, nach Gütern und Geltung und den in dieser Altersphase ihnen hierfür nur beschränkt zur Verfügung stehenden Mitteln weit auseinanderklafft; und Formen des Davonlaufens können als Flucht verstanden werden vor unbefriedi-

genden Verhältnissen, die den elementaren Bedürfnissen von Kindern nach Anerkennung, Liebe, Geborgenheit und Wärme nicht Rechnung tragen; wobei es für Kinder und Jugendliche so gut wie keine legitimen Möglichkeiten dafür gibt, derartige Probleme auf anerkannte Weise zu lösen. Eine Rolle bei der Verschärfung dieser Verhaltensweisen spielt auch der Mangel an erlebnisintensiven und selbstgestaltbaren Handlungsfeldern für Kinder und Jugendliche.

In der Gegenwart verschärfen sich die damit ange deuteten Problemkonstellationen offensichtlich in dramatischer Weise:

- Es wird angesichts wirtschaftlicher Krisen und gleichzeitig steigenden Bedürfnissen an Konsumgütern für immer mehr Familien schwieriger, die für eine günstige Entwicklung der Kinder notwendigen Bedingungen aufrechtzuerhalten. Sowohl Kompensationsansprüche gegenüber Kindern wie auch das Gefühl der Belastung durch Kinder steigen.
- Aus materiellen Gründen und aufgrund veränderter Wertorientierungen kollidieren immer häufiger die Ansprüche von Kindern und Jugendlichen mit den Interessen, die sich aus den Lebensansprüchen der Erwachsenen ergeben. In vielerlei Hinsicht besteht die Tendenz, Kinder für die psychischen Bedürfnisse von Erwachsenen zu funktionalisieren. Dabei besteht die Gefahr, daß sie zu Opfern werden.

Handlungsformen und Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfe

Die Jugendhilfe mit ihren Institutionen, Programmen und Maßnahmen wird mit Problemen dieser Art in einer Weise konfrontiert, die durch folgende Momente charakterisiert ist:

- Häufig gelangen die Probleme erst in einem Stadium zu ihr, wo sie bereits durch andere Instanzen vordefiniert und in einen bestimmten krisenhaften Stand gelangt sind. Dies gilt für die Formen der Kindsmißhandlung und Kindesvernachlässigung, für die als kriminell bezeichneten Phänomene, für Drogen- oder Alkoholmißbrauch ebenso wie für das Davonlaufen.
- Die Jugendhilfe verfügt zwar in allen diesen Fällen über Schemata zur Erklärung der Entstehung des jeweiligen Problems, etwa in Form des Interpretationsmusters der defizitären Sozialisation. Einen praktischen Zugang hat sie aber zunächst

2. Schulversagen

Erscheinungsformen

Die zahlreichen und intensiven Diskussionen zum Thema Schule in den vergangenen Jahren deuten darauf hin, daß die Institution Schule in vielerlei

nur zu den Folgen problemverursachender Konstellationen, nicht jedoch zu den problematischen Lebensverhältnissen selbst, die derartiges produzieren.

- Die Jugendhilfe hat als administrativ und institutionell geregeltes und verfaßtes gesellschaftliches Subsystem Problemsichten und Problemlösungen entwickelt, die stärker von den Bedingungen eines administrativen Apparats bestimmt sind, als daß sie an den Interessen, den Problemsichten und den Lebenswelten der Klienten orientiert wären.
- Wegen ihrer Zugehörigkeit zum administrativen Apparat muß die Jugendhilfe die komplexen sozialen Prozesse, die in diesem Bereich eine Rolle spielen, durch Klassifizierungs- und Typisierungsvorgänge auf eine verwaltungsmäßig handhabbare Größe zuschneiden. Dies führt dazu, daß die Klienten häufig in der Art, wie sie behandelt werden, ihre eigene Problematik kaum wiedererkennen können. Häufig empfinden sie das Eingreifen öffentlicher Stellen deshalb auch weniger als Hilfe, denn als zusätzliche Kontrolle und Belastung.
- Insbesondere für Jugendliche ergeben sich aus dieser problematischen Distanz des Jugendhilfeapparates zu ihrer eigenen Problematik negative Folgen: das Eingreifen führt hier häufig zu negativen Karrieren, nicht selten bis hin zur Kriminalität.

Fazit und Folgerungen für die Jugendhilfe

Den Lebensproblemen, um die es hier geht, steht — dies ist festzuhalten — ein nur sehr beschränktes und in vielerlei Hinsicht fragwürdiges Instrumentarium der Jugendhilfe gegenüber, das in seiner derzeitigen Verfassung weder an die Bedingungs zusammenhänge der Probleme herankommt, noch da, wo die Jugendhilfe zunächst nur mit Symptomen und Erscheinungen konfrontiert ist, diese in einer problemadäquaten Weise bearbeiten kann. Die Probleme entstehen in einem Bereich, der öffentlicher Planung und Intervention kaum zugänglich ist. Die Antwort der Jugendhilfe auf diese Feststellung kann allerdings nicht darin liegen, auf den Versuch der Bewältigung dieser Problematik zu verzichten, sondern muß in der Entwicklung neuer Formen problemangemessenen Handelns liegen, die auch von den Betroffenen als wirkliche Hilfe erfahren werden können.

Hinsicht zu einem Problem geworden ist. Sie erzeugt offensichtlich in zunehmendem Ausmaß Probleme, die für die primär Betroffenen, nämlich die Kinder und Jugendlichen, dann aber auch für die Eltern und die Lehrer belastend sind. Dies ist von beson-

derer Tragweite insofern, als die Schule ein Ort öffentlich geplanter, organisierter und verantworteter Sozialisation ist, also in ihrer jeweiligen konkreten Form Ergebnis politischen Handelns oder politischer Versäumnisse darstellt; darüber hinaus ist sie der Ort, an dem durch Abschlüsse, Zeugnisse und Leistungsnachweise Berechtigungen für den Eintritt ins Berufs- und Arbeitsleben vermittelt oder aber vorenthalten werden. Die Schule besitzt als Institution deshalb ein Monopol hinsichtlich dessen, was von der heranwachsenden Generation verlangt wird, indem sie definiert, was erreicht werden muß. Das Versagen gegenüber ihren Ansprüchen ist deshalb von weitreichenden Folgen begleitet.

Schulversagen dokumentiert sich derzeit in folgenden Formen:

- In Form der Zurückstellung vom Schulbesuch, ohne die gesicherte Möglichkeit der pädagogischen Förderung im vorschulischen Lebensbereich.

Knapp 5 % der Schulanfänger werden jedes Jahr in der Bundesrepublik Deutschland vom Schulbesuch zurückgestellt. Das Problem besteht darin, daß über Zurückstellung auf Grund fragwürdiger Kriterien der Schulreife entschieden wird und daß die Zurückstellung nicht immer mit vorschulischer und außerschulischer pädagogischer Förderung verknüpft ist. Damit wird der Tatsache, daß Schulreife vor allem Ergebnis sozial vermittelter Lernchancen ist, zuwidergehandelt.

- In Form des Sitzenbleibens, trotz der Tatsache, daß der pädagogische Wert dieser schulischen Maßnahme höchst umstritten ist.

Im Durchschnitt der Bundesländer bleiben derzeit immer noch etwa 4 % der Schulanfänger am Ende des ersten Schuljahrs sitzen. Etwa ein Viertel aller Schulabgänger hat einmal im Verlauf der Schulzeit eine Klasse wiederholt, jeder zweite Realschüler einmal und jeder Gymnasiast einmal. Dies bedeutet, daß ein erheblicher Prozentsatz der Schüler eine im gegenwärtigen Schulsystem als diskriminierend betrachtete und pädagogisch bedenkliche Maßnahme an sich erfährt.

- In Form der Überweisung in Sonderschulen als Beginn einer negativen Karriere.

Entgegen dem Selbstverständnis erweist sich die Überweisung in Sonderschulen nicht ohne weiteres und immer als eine sinnvolle pädagogische Maßnahme. Sie wird häufig zum Beginn einer negativen Karriere, als Anfang einer schulischen und beruflichen Sackgasse. Es kann als erwiesen gelten, daß für Schüler eine Überweisung in die Sonderschule zu einem negativ gefärbten Selbstbild führt, daß es von dort so gut wie keine Rückkehr in normale Schulen gibt, daß sie geringere Chancen beruflicher und sozialer Art haben und daß die Kriterien, die zur Überweisung führen, häufig höchst fragwürdig sind.

- Gegenüber diesen den mehr traditionellen Schulformen zugehörigen Ausdrucksformen von Schul-

versagen entwickeln sich in der Gegenwart neue und subtilere Formen, die sich aus den Strukturprinzipien einer Schule ergeben, in die lediglich Elemente von Reformen eingebaut wurden, in der aber keine grundsätzlichen Veränderungen stattgefunden haben.

In einem zumindest teilweise und unter bestimmten Aspekten veränderten Schulwesen, das durch größere Durchlässigkeit, Differenzierung und verbesserte Möglichkeiten des Übergangs von einer Schulform zur anderen gekennzeichnet ist, das aber dennoch wie bisher neben der Förderung auch Aufgaben der sozialen Selektion wahrnehmen muß, stellt sich auch Schulversagen in neuen Formen dar. Versagen wird weniger im Sitzenbleiben bescheinigt als vielmehr in der Zuweisung zu Kursen mit geringeren Anforderungen, oder durch Einschränkung in den Wahlmöglichkeiten etwa dadurch, daß niedrigere Notenwerte mit erheblichen negativen Folgen für Ausbildung, Studienmöglichkeiten und Arbeitsplatz verbunden sind. Dies letztere geht einher mit der Tatsache, daß unter den gegenwärtigen Bedingungen der Gesichtspunkt der Leistung in der Schule sehr an Bedeutung gewonnen hat. Zum Ausdruck kommt dies in der quantitativen Ausweitung von Leistungsnachweisen in so gut wie allen Schulformen und Schulstufen. Zugleich haben Berechtigungen und Abschlüsse eine gestiegene Bedeutung für Ausbildung und Arbeitsmarkt.

Zusammengenommen bedeutet dies, daß Aspekte und Dimensionen der Leistungsbeurteilung und Leistungsbemessung gegenüber anderen in der Schule möglichen Erfahrungsbereichen in den Vordergrund treten.

Bedingungsbeziehungen

Die Schule als gesellschaftliche Institution hat in ihrer derzeitigen Verfassung offensichtlich Strukturmomente, die für einen erheblichen Teil der Schüler zu mehr oder weniger schwerwiegenden Formen von Versagen führen; Schule als Institution produziert Schulversagen.

Dies geschieht durch innerschulische Prozesse der Bewertung und Diskriminierung, die vor allem in der Gegenwart offensichtlich unter dem Druck äußerer Verhältnisse sich zuspitzen und neben der schon immer bestehenden sozialen Diskriminierung der sozialen Unterschicht nun auch die Kinder traditionell bildungsfernerer Schichten sowie die Kinder der traditionell an Bildung interessierten Schichten betreffen. Dies ist eine Folge davon, daß sich die generelle Kluft zwischen den Anforderungen und Erwartungen der Schule als Organisation und dem, was die Schüler in die Schule mitbringen — und zwar sowohl hinsichtlich der individuellen Erfahrungen der Kinder wie auch in bezug auf die Inhalte und formalen Bildungsziele — vergrößert hat.

Weiterhin zeigen Analysen über die Entwicklung der innerschulischen Strukturen eindeutig, daß hier Veränderungen stattfinden, die zu einer weiteren

Benachteiligung sozial ohnehin benachteiligter Kinder führen müssen; dazu gehört die Zunahme formaler und damit notwendigerweise abstrakter administrativer Regelungen in immer mehr Bereichen des Schullebens; der Ausbau formalisierter Leistungsbeurteilungen zu immer mehr Zeitpunkten der schulischen Karriere; die Hineinverlagerung von Beurteilungs- und Auslesevorgängen in die Schule selbst und schließlich die gesamte, unter dem Stichwort der Verrechtlichung diskutierte Entwicklung, die wiederum nur jenen Eltern und ihren Kindern zugute kommt, die in der Lage sind, die administrativen und rechtlichen Möglichkeiten zugunsten ihrer Kinder auszuschöpfen.

Innerschulische Auslese- und Diskriminierungsprozesse

Die Bewertungs- und Auswahlprozesse, die innerhalb der Schule stattfinden und über Erfolg oder Versagen entscheiden, sind nur zum Teil an Kriterien objektiv meßbarer Leistung orientiert; sie sind zum großen Teil auf Kriterien bezogen, die direkt oder indirekt mit der sozialen Herkunft der Schüler zusammenhängen. Daraus ergibt sich, daß Schüler aus unteren sozialen Schichten in diesem System benachteiligt sind. Das Versagen ist mehr oder weniger programmiert durch die mangelnden Chancen in der vorschulischen und familiären Sozialisation. Als solche Faktoren sozialer Benachteiligung lassen sich folgende identifizieren:

- Momente der sachlich-räumlichen Umwelt, d. h. des Ausmaßes und der Qualität des Spielzeugs, der Materialien zur sensorischen Anregung, des Ausmaßes an Anregungen im Kindesalter und der Bedingungen der Wohnumwelt.
- Momente der sozialen Umwelt, d. h. der Art des Eingehens auf die kindlichen Bedürfnisse und der Qualität der emotionalen Beziehungen hinsichtlich Dauerhaftigkeit und Verlässlichkeit.

Darüber hinaus spielen für die vorschulische Sozialisation im Hinblick auf Erfolg in der Schule die Erziehungsleitbilder und das faktische Erziehungsverhalten der Eltern eine große Rolle. Es ist zwar anzunehmen, daß das in der älteren Sozialisationsforschung enthaltene Bild des als typisch angesehenen Unterschichtverhaltens in bezug auf Erziehungs- und Sozialisationsverhalten nicht zutrifft; die vermutbare Anpassung an eher mittelschichtorientierte Standards hat aber keineswegs zur Eliminierung von Problemen geführt; im Gegenteil: es ist anzunehmen, daß damit rigidere Verhaltensanforderungen an die Kinder einhergehen, für deren Realisierung häufig die Voraussetzungen fehlen.

Rahmenbedingungen

Kinder wachsen in der Bundesrepublik Deutschland in großer Zahl unter Bedingungen der eben genannten Art auf. Sie werden vor allem durch folgende Faktoren bewirkt:

- Schlechte materielle Situation. Es gibt in der Bundesrepublik eine große Zahl von Familien

mit Kindern, die mit weniger, als die Sätze der Sozialhilfe vorsehen, leben müssen.

- Schlechte Wohnsituation. Die vorliegenden Untersuchungen zeigen, daß die wohnungsmäßige Versorgung von Familien mit Kindern um so unbefriedigender ist, je mehr Kinder die Familie hat.
- Massiv belastende Arbeitsbedingungen und geringer Bildungsstand der Eltern. Die vorliegenden Untersuchungen zeigen, daß Kinder von Eltern, für die beide der genannten Merkmale zutreffen, in ihrer schulischen Laufbahn benachteiligt sind.

Bewertung durch die Institution Schule

Die Sozialisation unter den geschilderten Bedingungen führt zu Ergebnissen, die in der Institution Schule negativ bzw. als nicht ausreichend bewertet werden und deshalb tendenziell zum Versagen führen. Dies betrifft vor allem:

- Kognitive und sprachliche Fähigkeiten. Die Sozialisation unter den genannten Bedingungen bildet kaum diejenigen Fähigkeiten aus, die in der Schule besonders verlangt werden.
- Ich-Autonomie und soziale Kompetenz. Die Schule erwartet von den Schülern Formen des individuellen und sozialen Verhaltens, die Kinder aus ungünstigen Verhältnissen kaum aufbringen können.
- Leistungsmotivation. Die Schule erwartet Formen von Leistungsmotivation, die zu erlernen unter ungünstigen Verhältnissen ebenfalls schwer möglich ist.

Die Übersicht zeigt, daß für Kinder, die unter den vorstehend skizzierten Bedingungen aufwachsen, die Voraussetzungen für Schulerfolg unter den gegenwärtigen schulischen Bedingungen nicht günstig sind. Ihr Scheitern ist programmiert.

Möglichkeiten der Auseinandersetzung

Die Schule als Institution hat die Macht zu bestimmen, wer ihren Anforderungen genügt und wer nicht; sie definiert also Versagen und Erfolg. Die Möglichkeiten des Widerstandes gegenüber diesen Definitionsakten sind gering; Widerstand wird selbst als Zeichen von Ungenügen gewertet und verschlechtert so die Situation des Schülers.

Gegenwärtig läßt sich feststellen, daß die herausgehobene Bedeutung des Leistungsmoments in einer tiefgreifenden Weise die sozialen Prozesse der Schule verändert und damit über Phänomene des Versagens im engeren Sinn hinaus weitreichende Folgen hat.

Es gibt Anhaltspunkte dafür, daß

- die Betonung der Leistungsmomente zu verstärkten Konkurrenzbeziehungen zwischen den Schülern führt, und Freundschaft, gegenseitige Hilfe und Solidarität demgegenüber zurücktreten;

- die Verstärkung der Konkurrenz sich auch zwischen Schülern verschiedener Schularten ausdrückt, sofern sie in den Absolventen anderer Schularten potentielle Konkurrenten um knappe Ausbildungs- oder Arbeitsplätze sehen, und daß
- die Beziehung zwischen den Lehrern und Schülern als Folge der Betonung von Leistung und Benotung abstrakter, gleichförmiger und sachlicher werden. Dadurch treten auch hier andere Momente und Dimensionen des Lehrer-Schüler-Verhältnisses, die für den Sozialisationsprozeß entscheidend wichtig sind, in den Hintergrund.

Schule stellt unter den gegenwärtigen Bedingungen nicht mehr nur für die Kinder aus ungünstigen Verhältnissen ein Problem dar, sondern insgesamt. Die beschriebenen Entwicklungen bedeuten neben dem Versagen, das sie produzieren, insgesamt eine Austrocknung der sozialen und pädagogischen Prozesse in der Schule. Das Ausweichen aus den schulischen Leistungsansprüchen, die Kompensation schulischer Anstrengung mit Reaktionen wie subkulturellen Ausgleich, Schulmüdigkeit und mangelnde Motivation für schulisches Lernen sind die Konsequenzen.

Besonders negativ wirken sich derartige Veränderungen auf Kinder und Jugendliche aus, die aus sozial benachteiligten, ungünstigen Verhältnissen kommen. Die Schule kann ihre pädagogische Funktion gerade hier um so weniger erfüllen, je formaler, abstrakter, leistungsbetonter und rechtsförmiger die schulischen Prozesse werden. Damit kann sie auch kaum die Funktion der Kompensation gesellschaftlicher Ungleichheiten, wenigstens soweit dies im Bereich des Bildungswesens möglich ist, erfüllen.

Handlungsformen und Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfe

Die Jugendhilfe hat sich in verschiedenen Formen mit den im Zusammenhang der Institution Schule stehenden Problemen befaßt:

- In Form der Schulsozialarbeit hat sich im Zusammenhang insbesondere von Gesamtschulversuchen eine spezifische Form sozialpädagogischer Praxis innerhalb der Schule entwickelt. Sie bemüht sich darum, die durch die neuen Organisationsformen entstandenen sozialen und pädagogischen Probleme der Großorganisation Schule zu lösen und darüber hinaus durch gezielte Förderung einzelner einen Beitrag zur Erreichung der mit diesen Versuchen verknüpften bildungspolitischen Zielsetzungen zu leisten.
- Neuerdings entwickeln sich verstärkt Formen des Engagements der Jugendarbeit in diesem Bereich. So gibt es Hausaufgabenhilfe, Formen der unterstützenden Arbeit mit Hauptschülern.

- Schließlich wird die Jugendhilfe in ihren eigenen Institutionen, also der Erziehungsberatung, in ihren Heimen und in den Häusern der offenen Tür in zunehmendem Umfang mit den in der Schule produzierten Problemfällen konfrontiert.

Fazit und Folgerungen für die Jugendhilfe

Probleme, wie sie gegenwärtig in und durch die Institution Schule, also innerhalb eines öffentlich verantworteten und geplanten Bereichs der Erziehung bestehen und sich offensichtlich verschärfen, können nicht durch die Jugendhilfe gelöst und als generelles Problem auch kaum gemildert werden. Sie sind in einer Institution und in einem Bereich lokalisiert, auf den die Jugendhilfe nach ihrer Kompetenz und Zuständigkeit so gut wie keinen Einfluß hat. So wird sie zwar dauernd mit Folgeerscheinungen problematischer Verhältnisse in der Schule konfrontiert, sie verfügt jedoch nicht über die Möglichkeit, mit ihren eigenen Mitteln für Abhilfe zu sorgen. In einer ersten Formulierung legen sich aus den geschilderten Phänomenen für die Jugendhilfe folgende Konsequenzen nahe:

- Die Jugendhilfe muß realistisch anerkennen, daß sie mit ihren eigenen Mitteln nichts zur Lösung der gegenwärtigen Problematik, soweit sie durch die Institution Schule als solche bedingt ist, beitragen kann.
- Dies bedeutet jedoch nicht, daß sie nicht mit aller Deutlichkeit und Eindringlichkeit in der Öffentlichkeit auf die Probleme aufmerksam machen und von ihren Erfahrungen und den ihr zugewiesenen Folgeerscheinungen her skandalisieren muß.
- Die Jugendhilfe darf ferner, gerade da, wo sie sich im Bereich der Schule engagiert — in Form von Schulsozialarbeit und in anderen Formen —, nichts dazu tun, was als Ersatz für fällige Reformen mißverstanden oder gezielt dafür in Anspruch genommen werden könnte.
- Schließlich muß die Jugendhilfe darauf bestehen und dies auch artikulieren, daß die Aufgabe der Reform des Bildungswesens in unserer Gesellschaft abgebrochen, aber nicht abgeschlossen ist. Sie muß im Gegenteil darauf aufmerksam machen, daß die Versäumnisse und Halbherzigkeiten, mit der Reformen begonnen und dann liegen gelassen wurden, die derzeitige Misere mitverursacht haben. Im Interesse der heranwachsenden Generation muß die Jugendhilfe darauf dringen, daß der gegenwärtige Mißstand in der Schule nicht von der Tagesordnung verschwindet, solange Schule in der geschilderten Weise ein Problem darstellt.

3. Beruflich-soziale Lebensperspektiven von Jugendlichen

Darstellung der Situation

Beruf und Arbeit sind für die gesellschaftliche Integration der heranwachsenden Generation von entscheidender Bedeutung. Für den einzelnen sichern sie nicht nur die selbständige materielle Existenzgrundlage, sondern vermitteln ihm auch Selbstwertgefühl, Identität und Selbstbewußtsein.

Seit einigen Jahren lebt ein Teil der Jugendlichen mit der Erfahrung, daß Ausbildungs- und Arbeitsmarkt für sie keine oder nur sehr begrenzte Chancen bieten; es gelingt ihnen nicht, in diesem Bereich Fuß zu fassen. Ein großer Teil der Jugendlichen hat zumindest Anlaß zur Sorge, keinen Ausbildungsplatz, keinen Arbeitsplatz oder zumindest nicht die Form von Ausbildung oder Beschäftigung finden zu können, die er anstrebt.

Dies bedeutet, daß ein relativ großer Teil der heranwachsenden Generation, teilweise auf Grund realer Erfahrungen, teilweise auf Grund erwarteter Schwierigkeiten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt, in seiner beruflich-sozialen Lebensperspektive verunsichert ist. Für diejenigen, die Arbeitslosigkeit oder Ausbildungsplatzmangel am eigenen Leib erfahren, fehlen die zentralen, für das Erwachsenwerden uneretzlichen Voraussetzungen der oben genannten Art.

Arbeitslose Jugendliche

Von Arbeitslosigkeit betroffen sind vor allem junge Menschen mit geringer schulischer und/oder beruflicher Qualifikation; dies sind Abgänger der Hauptschule, die über keine darüber hinausgehende Qualifikation verfügen. Im September 1978 gab es in der Bundesrepublik laut amtlicher statistischer Angaben rund 245 000 arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene bis zu 25 Jahren; 92 000 von ihnen waren unter 20 Jahre alt.

Diese Zahlen zeigen zwar einen leichten Rückgang der Jugendarbeitslosigkeit seit dem Höhepunkt der wirtschaftlichen Rezession im Jahre 1975; im September 1975 wurden noch rund 287 000 Jugendliche in der Altersgruppe der 15- bis unter 25jährigen als arbeitslos registriert. Jedoch bedeuten sie in keiner Hinsicht eine Rückkehr zu den niedrigen Arbeitslosenquoten in der Zeit vor der Rezession von 1973/74.

Zu beiden Zeitpunkten ist die Arbeitslosigkeit der 15- bis unter 25jährigen proportional höher als diejenige des Durchschnitts der Arbeitslosen insgesamt. Innerhalb dieser Gruppe liegt sie bei den 20- bis unter 25jährigen noch einmal deutlich höher als bei den 15- bis 20jährigen. Die zuletztgenannten Ergebnisse hängen zumindest zum Teil mit den Problemen der statistischen Erfassung der Arbeitslosigkeit zusammen. Die Dunkelziffer ist besonders groß

im Bereich der 15- bis 20jährigen; hier muß aus vielen Gründen mit einem ganz erheblichen Ausmaß an sogenannter versteckter Arbeitslosigkeit gerechnet werden.

Weibliche Jugendliche haben, vor allem im Bereich geringer schulmäßiger Qualifikation, noch einmal eine deutlich gegenüber den männlichen Jugendlichen verschlechterte Chance auf dem Arbeitsmarkt; entsprechend erhöhen sich auch ihre Chancen selbst durch den mittleren Bildungsabschluß nicht in dem Maße, wie dies bei den männlichen Jugendlichen der Fall ist.

Hinsichtlich der beruflichen Ausbildung zeigt sich, daß der Anteil der arbeitslosen Jugendlichen, die über keine berufliche Ausbildung verfügen, relativ groß ist; im Durchschnitt der letzten Jahre etwa bei zwei Dritteln. Jugendliche mit einer abgeschlossenen Ausbildung haben also eine größere Chance, einen Arbeitsplatz zu finden.

Als Fazit läßt sich festhalten, daß geringe berufliche Qualifizierung, d. h. also vor allem fehlende betriebliche Ausbildung, niedriger schulischer Bildungsgrad und das Merkmal weiblich, das Risiko arbeitslos zu werden, erheblich erhöhen.

Die Entwicklung auf dem Ausbildungsstellenmarkt

In der Struktur des Ausbildungsangebots ist die Entwicklung dadurch gekennzeichnet, daß die Ausbildungsstellen der Industrie im Vergleich zu denjenigen des Handwerks zurückgegangen sind. Da die Ausbildung in diesem Bereich erheblich stärker zu nachträglichen Problemen führt als eine industrielle Ausbildung — wie dem Zwang zum Wechsel des Berufs- und des Wirtschaftsbereiches und damit zum Bruch in der Verwertbarkeit der erlernten Berufsqualifikation —, ist diese Entwicklung negativ zu bewerten.

Quantitativ ist die Situation dadurch bestimmt, daß an Stelle der 112,5 Lehrstellen, bezogen auf 100 Lehrstellensucher — ein Verhältnis, das laut Ausbildungsplatzförderungsgesetz als notwendig angesehen wird, um faktisch allen Lehrstellensuchenden eine tatsächlich erreichbare Stelle zu sichern —, lediglich ein rechnerischer Überschuß von 1,7 % besteht; dies reicht für die Versorgung bei weitem nicht aus, sondern führt zu einer Ausbildungskrise. Diese wird sich in den Jahren bis etwa 1987 erheblich verschärfen. Die Lücke wird dann laut Schätzungen mindestens 1,4 Millionen Ausbildungsplätze betragen.

Ausbildungswünsche und ihre Realisierung

Erste allerdings erst punktuell durchgeführte Untersuchungen zeigen, daß sich im konkreten Bemühen

um Ausbildungsplätze Unterschiede zeigen, die sowohl von den unterschiedlichen Schularten wie von den geschlechtsspezifischen Differenzen bestimmt sind. Männliche Hauptschüler, selbst wenn sie keinen Abschluß haben, fragen häufiger nach einer Ausbildungsstelle als weibliche Hauptschulabsolventen mit Abschluß. Darüber hinaus zeigt sich, daß ein relativ großer Teil von Jugendlichen, angesichts der antizipierten schlechten Situation, von vornherein darauf verzichtet, einen Ausbildungsplatz anzustreben.

Zusammenfassend läßt sich festhalten, daß lediglich bei zwei Dritteln von denen, die vor der Schulentlassung eine Ausbildungsstelle zugesagt bekommen haben, auch der Ausbildungswunsch erfüllt werden konnte; besonders groß ist die Kluft zwischen Ausbildungswunsch und tatsächlich ergriffenem weiteren Berufs- bzw. Ausbildungsweg bei Mädchen und bei Absolventen mit geringem Abschluß. Die Schwierigkeiten dürften sich in den kommenden Jahren erheblich verschärfen.

Zur Situation einzelner Sozialgruppen

Unversorgte Lehrstellenbewerber: Im September 1977 gab es 27 000 statistisch erfaßte — in Wirklichkeit dürfte die Zahl wesentlich höher liegen — Absolventen, die keinen Ausbildungsplatz bekamen; zwei Drittel von ihnen waren weibliche Jugendliche; von allen besaßen rund die Hälfte den Hauptschulabschluß; viele hatten sich — im statistischen Durchschnitt — etwa dreimal erfolglos beworben.

Jugendliche ohne Berufsausbildung: Knapp 10 % der Jugendlichen im Alter zwischen 15 und 18 Jahren sind erwerbstätig ohne eine Berufsausbildung und ohne Arbeitsvertrag.

Unter den gegenwärtigen und absehbaren Bedingungen wird sich der Anteil dieser Jugendlichen in den nächsten Jahren auf etwa 20 % erhöhen; damit erhöht sich die Zahl derer, die in besonderem Maße von Arbeitslosigkeit bedroht sind.

Ausbildungsabbrecher: Genaue Angaben sind kaum möglich; es dürften knapp 3 % aller Auszubildenden ihre Ausbildung abbrechen.

Fest steht, daß wenige Ausbildungsabbrecher später noch einmal eine Ausbildung zu Ende führen, und daß sie überproportional von Arbeitslosigkeit bedroht sind. Ausbildungsabbrecher erfahren also in jedem Fall einen Bruch in ihrer beruflichen Laufbahn, der erhebliche negative Auswirkungen auf ihr berufliches Fortkommen hat.

Junge Frauen: Junge Frauen sind von der verschlechterten Ausbildungs- und Arbeitsmarktlage besonders und überproportional betroffen.

Auf allen Ebenen beruflicher und schulischer Abschlüsse sind junge Frauen gegenüber den männlichen Ausbildungsplatz und Arbeit Suchenden im Nachteil: Erstens, weil das Angebot für sie kleiner ist, weil es sich stärker auf untergeordnete Tätigkeiten bezieht und zweitens, weil Arbeitsplätze für

Frauen tendenziell stärker durch technologische Anpassungsprozesse gefährdet sind.

Formen der Auseinandersetzung mit den Auswirkungen der Ausbildungskrise

Die geschilderte Situation und Entwicklung erfährt die verschiedensten Reaktionen der unterschiedlichen sozialen Gruppen Jugendlicher.

Eine Form des Ausweichens angesichts unbefriedigender Chancen auf dem Arbeitsmarkt besteht darin, die von der Bundeswehr angebotenen Ausbildungs- und Arbeitsplatzchancen in Anspruch zu nehmen; während der Zivildienst nicht in gleicher Weise Chancen beruflicher Qualifizierung bietet. Schließlich ist von Interesse, wie die Jugendlichen angesichts der Situation die institutionellen Versuche der Problembewältigung einschätzen.

Bewertung der Berufsberatung

Gesellschaftliche Institutionen, die den Prozeß der Berufswahl und -findung erleichtern sollen, sind angesichts der neuen Lage in vielfältige Schwierigkeiten geraten: Berufsberatung muß eine von vornherein unmögliche Aufgabe leisten, nämlich eine — auf Grund fehlender objektiver Möglichkeiten — schwierige Abstimmung zwischen individuellen Berufswünschen und dem Arbeitsmarkt vorzunehmen. Die Jugendlichen bewerten die Möglichkeiten dieser Institution denn auch zunehmend negativ; sie bleiben immer mehr den Beratungsangeboten fern; auch wenn sie die Angebote wahrgenommen haben, bewerten sie die Erfahrungen, die sie dabei machen, negativ.

Arbeitslehre und Berufspraktikum

Da sich mangelnde Ausbildungs- und Arbeitsplätze durch derartige Maßnahmen der Schule nicht schaffen lassen, ergeben sich ähnliche Schwierigkeiten wie bei der Berufsberatung. Beim Betriebspraktikum besteht darüber hinaus die Gefahr, daß durch die Einweisung von Mädchen in frauentypische, anspruchslose Berufsfelder deren Benachteiligung auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt auch hier verstärkt, zumindest nicht ausgeglichen wird.

Formen der subjektiven Verarbeitung der Arbeitslosigkeit

Arbeitslose Jugendliche erfahren in sehr massiver Form die sozialen Folgen ihrer Lage. Die Sozialkontakte reduzieren sich, die Jugendlichen werden wieder mehr auf die Familie zurückgewiesen, von der sie sich auf Grund ihres Alters eigentlich emanzipieren sollten; die Freizeit wird zu einem Problem, weil sie nicht abgrenzbar wird gegenüber Arbeit; dazu treten subjektive Schuldgefühle, weil in der Wertung der sozialen Umwelt Arbeitslosigkeit häufig als Ergebnis persönlichen Versagens angesehen wird. Dies schlägt sich im Selbstbild und in der Selbsteinschätzung nieder und stellt eine Belastung

für den Prozeß der Entwicklung von Selbstwertgefühl dar.

Verschärfte Auswirkungen bei weiblichen Jugendlichen

Für weibliche Jugendliche hat die Ausbildungskrise häufig Auswirkungen, die in besonderer Weise den Prozeß der Verselbständigung und der Befreiung von Abhängigkeiten von der Familie beeinträchtigen. Sie verzichten nicht von vornherein auf einen Ausbildungs- oder Arbeitsplatz, aber werden häufig durch Erfolglosigkeit entmutigt, sich weiter um eine berufliche Chance zu bemühen. Oft führt die Erfahrung der Arbeitslosigkeit dazu, daß Mädchen sich wieder in ihrem Verhalten und ihrer Orientierung mehr traditionellen Rollenvorstellungen annähern. Sie orientieren sich eher an häuslichen Arbeiten, brechen dadurch auch soziale Kontakte wieder ab und reduzieren ihre Ansprüche häufig auf ein niedrigeres Niveau.

Bedingungs Zusammenhänge

An der Ausbildungs- und Arbeitsplatzkrise, wie sie in ihren Auswirkungen derzeit beobachtbar ist, sind zwar auch konjunkturelle Momente beteiligt; sie reichen jedoch zur Erklärung nicht aus.

Wichtig sind strukturelle Entwicklungstendenzen in der Arbeitswelt; hinzu kommen Verschiebungen im Bildungswesen sowie demographische Entwicklungen. Ihr Zusammentreffen führt — falls keine unterschiedenen Gegenmaßnahmen entwickelt werden — in den nächsten Jahren zu einer politisch, sozial und wirtschaftlich nicht tragbaren Benachteiligung der jetzt heranwachsenden Generation. Auf dem Arbeitsmarkt sind strukturelle Umschichtungen und Entwicklungen zu beobachten, die generell den neu auf den Arbeitsmarkt Tre tenden in seinen Chancen benachteiligen. Auch die geltenden arbeitsrechtlichen Gesetze schützen den älteren Arbeitnehmer eher als den jüngeren.

Die Bildungsexpansion der letzten Jahre hat dazu geführt, daß mehr Jugendliche als je zuvor mit höheren Abschlüssen um die relativ kleinere Zahl der Arbeits- und Ausbildungsplätze konkurrieren. Die demographische Entwicklung schließlich wird zu einer Zuspitzung führen, die bis in die zweite Hälfte der 80er Jahre anhalten wird.

Das quantitative Defizit und die qualitative Mangelhaftigkeit bei dem derzeitigen Angebot an Arbeits- und Ausbildungsplätzen für Jugendliche im Verhältnis zu dem Umfang und der Art der Nachfrage nach beruflicher Bildung berührt ein Grundrecht der heranwachsenden Generation: das Recht auf eine qualifizierende, subjektiv befriedigende Berufsausbildung und -tätigkeit. Dieser Tatbestand stellt eine Herausforderung an Unternehmer und Staat dar, die in der gesellschaftlich-politischen Verfassung der Bundesrepublik die Verfügungsgewalt über Arbeits- und Ausbildungsplätze innehaben und deswegen auch dafür die Verantwortung tragen. An sie ist der Anspruch zu stellen, für Ausbildungs- und Arbeitsplätze

in solchem Umfang und solcher Qualität zu sorgen, daß die Jugendlichen einen Beruf finden, der ihren Fähigkeiten entspricht, ihren Interessen und Erwartungen zumindest nicht zuwiderläuft und ihnen eine gesicherte Zukunftsperspektive eröffnet. In bezug auf die Ausbildungsangebote der freien Wirtschaft bedeutet das die Forderung, daß privatwirtschaftliche Gewinnmotive hinter dem Recht der heranwachsenden Generation auf eine entsprechende Ausbildung zurückstehen müssen. Da dies auf Grund der strukturellen Grundlagen des privatwirtschaftlichen Systems der Bundesrepublik durch moralische Appelle an die Unternehmenseite mit Sicherheit nicht zu erreichen ist, hat der Staat durch geeignete Maßnahmen, z. B. durch beschäftigungswirksame Auflagen bei der Vergabe von Mitteln zur Wirtschaftsförderung, dafür zu sorgen, daß die Interessen der jungen Arbeitnehmer notfalls auch gegen heftigen Widerstand von Machtgruppen der privaten Wirtschaft gesichert werden. Dazu gehört auch die vermehrte Bereitstellung qualifizierter Arbeits- und Ausbildungsplätze im staatlichen Bereich selbst. Auch sollte die Bundesregierung trotz des parlamentarischen Scheiterns der Reform der beruflichen Bildung an der Verwirklichung der diesem Gesetzesvorhaben zugrundeliegenden Idee festhalten, der jungen Generation zukunftsichere Ausbildungs- und Beschäftigungsmöglichkeiten in ausreichender Zahl bereitzustellen: Sie sollte die Novellierung des insgesamt offensichtlich unzureichenden Ausbildungsförderungsgesetzes, etwa in der Richtung der von den Gewerkschaften geäußerten Vorstellungen, noch in dieser Legislaturperiode in Angriff nehmen.

Gesellschaftliche Maßnahmen und die Rolle der Jugendhilfe

Gegen die beschriebenen Probleme sind Maßnahmen bildungspolitischer, ausbildungspolitischer und beschäftigungspolitischer Art in Gang gesetzt worden.

Spezielle Maßnahmen für Arbeitslose und für von Arbeitslosigkeit bedrohte Jugendliche haben häufig einen fragwürdigen Nebeneffekt, der in ihrer Konstruktion begründet liegt: Als besondere Förderungsmaßnahmen richten sie sich an junge Arbeits- und Ausbildungsplatzsuchende, bei denen eine verminderte Leistungsfähigkeit unterstellt wird. Ein Mangel in der individuellen beruflichen oder bildungsmäßigen Qualifikation wird zur Bedingung und zum Ansatzpunkt spezieller Förderungsmaßnahmen gemacht. Dies führt häufig dazu, daß im Ergebnis Jugendliche unterhalb ihrer eigentlichen Möglichkeiten dem Arbeitsmarkt zugeführt werden, oder aber daß sich — weil sie an Maßnahmen teilgenommen haben, die sich an Minderqualifizierte richten — ihre Chancen auf dem Arbeitsmarkt eher noch verschlechtern.

Träger der Jugendhilfe beteiligen sich an Förderungsprogrammen anderer Träger und übernehmen dabei die dort vorgesehenen sozialpädagogischen flankierenden Maßnahmen oder aber sie führen selbst derartige Programme durch. Darüber hinaus wird die Jugendhilfe in der Jugendarbeit mit den Problemen arbeitsloser oder ausbildungsplatzsu-

chender Jugendlicher konfrontiert und versucht, diese Jugendlichen entweder in allgemeine Programme der Jugendarbeit einzugliedern oder Gruppen arbeitsloser Jugendlicher dabei zu unterstützen, die Lösung ihrer Probleme zu organisieren.

Soweit Träger der Jugendhilfe sich bei Maßnahmen der Förderung spezieller Gruppen beteiligen und insbesondere flankierende sozialpädagogische Maßnahmen übernehmen, geraten sie in das bereits oben skizzierte Dilemma.

Konsequenzen für die Jugendhilfe

Zu fordern ist, daß folgende Gesichtspunkte als Prinzipien der Beteiligung gelten:

- Jugendhilfe muß das Interesse und den Anspruch Jugendlicher auf eine möglichst optimale Ausbildung vertreten und unterstützen und darf diese nicht korrumpieren.
- Jugendhilfe darf nicht bloße und bedingungslose Anpassung an die gesellschaftlichen Zwänge,

ohne die Möglichkeit kritischer Auseinandersetzung, fordern.

- Jugendhilfe darf durch ihre Maßnahmen nicht die Gefahr sozialer Isolierung und Ausgrenzung von Arbeitslosen hinnehmen oder gar selbst fördern.
- Jugendhilfe darf sich nur in Organisationsformen an den genannten Maßnahmen beteiligen, die die Verwirklichung dieser Forderungen zumindest nicht von vornherein ausschließen.
- Träger der Jugendhilfe dürfen durch die Art ihrer Beteiligung an Maßnahmen nicht dazu beitragen, daß die Probleme arbeitsloser Jugendlicher, solange es sie gibt, aus der öffentlich-politischen Diskussion verschwinden. Sie müssen im Gegenteil dafür sorgen, daß sie im Interesse der heranwachsenden Generation ein öffentliches Thema bleiben. Dies betrifft auch die Tatsache, daß ein erheblicher Teil der derzeitigen Probleme in diesem Bereich darauf zurückzuführen ist, daß die Berufsbildungsreform gescheitert ist und die in diesem Zusammenhang vorgesehenen Maßnahmen nicht verwirklicht wurden.

4. Probleme verhaltensauffälliger und behinderter Kinder und Jugendlicher

Probleme verhaltensauffälliger Kinder und Jugendlicher

In Veröffentlichungen unterschiedlichster Art werden steigende Zahlen von Kindern und Jugendlichen mit „Verhaltensstörungen“ festgestellt; 20 bis 30 % aller Kinder und Jugendlichen sollen danach mehr oder weniger gravierende Anzeichen psychischer Störungen und Probleme aufweisen; entsprechend wird auch in der steigenden Zahl der Inanspruchnahme von Beratungs- und Therapieeinrichtungen ein Indiz für diese zunehmenden Zahlen gesehen.

Derartige Zahlen und Festlegungen sind problematisch, weil sie unkritisch Ergebnisse von Zuschreibungsprozessen, die von seiten der Erwachsenen gegenüber Kindern und Jugendlichen vorgenommen werden, als feststehende Sachverhalte suggerieren und das Kind zum Träger eines Merkmals machen. Mit der Etikettierung „Verhaltensstörung“ entlastet sich zugleich derjenige, der einem anderen diesen Stempel aufdrückt. Die Tatsache, daß offensichtlich in immer größerem Umfang von diesem Mechanismus der Entlastung Gebrauch gemacht wird, weist darauf hin, daß sich in den Erziehungsverhältnissen zunehmend Konfliktkonstellationen, Überlastung und Schwierigkeiten ergeben, die es insbesondere den Eltern und Lehrern nahelegen, zu der entlastenden Formel „Verhaltensstörung“ zu greifen.

So wird der Grund für die Störung bzw. für die Schwierigkeit dem Kind oder Jugendlichen zugeschrieben und damit von der eigenen Person weggeschoben. Damit kann aber das Problem nicht mehr

zum Gegenstand selbstkritischer Reflexion des eigenen erzieherischen Handelns gemacht werden.

Auf der anderen Seite weist aber die Tatsache, daß sich Kinder und Jugendliche offensichtlich in zunehmendem Maße auffällig verhalten, darauf hin, daß sie sich in Verhältnissen befinden, die als Konflikt- und Reibungszonen nahelegen, durch auffälliges Verhalten auf sich aufmerksam zu machen.

Bedingungs Zusammenhänge

Konstellationen und Belastungsmomente, die — wie gesagt — Kinder und Jugendliche dazu führen können, durch auffälliges Verhalten auf sich aufmerksam zu machen, können sich innerhalb der Erziehungs- und Lebenswelt der Kinder, also vor allem in Familie, Schule und an den Übergängen zwischen den Institutionen finden; sie können sich jedoch auch am Übergang zwischen den Bereichen organisierter, kontrollierter, durch Verhaltensvorschriften eindeutig geregelter Bereiche einerseits und den öffentlichen Bereichen andererseits ergeben.

Belastungsmomente

Im Zusammenhang mit dem Aufwachen in der Klein- und Kleinstfamilie sind als Risikofaktoren anzusehen:

- Die Beschränkung der emotionalen Beziehungen auf die Eltern, die ihrerseits durch Berufstätigkeit absorbiert sind. Der Mangel eines breiteren Spektrums sozial und emotional anregender Kontakte.

- Die Einengung in den Bewegungs- und Entfaltungsmöglichkeiten durch eine ungünstige Wohnsituation.

Im Zusammenhang mit Schule und Ausbildungsinstitutionen:

- Die Verstärkung der Selektionsfunktion der Schule und der damit steigende Konkurrenzdruck. Die Reaktionen in Form von Protest, Resignation oder stummer Anpassung.
- Die naheliegende Versuchung für den Lehrer, sich mit Hilfe der Zuschreibung „verhaltensgestört“ der Schwierigkeiten zu entledigen, insbesondere dann, wenn spezielle Einrichtungen für „verhaltensgestörte“ Kinder bestehen, in die überwiesen werden kann.

An den Übergangszonen zwischen organisierter Sozialisation und Öffentlichkeit bestehen folgende Risikofaktoren:

- Kinder und Jugendliche treten hier unvermittelt, und ohne die notwendigen Lernerfahrungen vorher gemacht zu haben, von einem streng geregelten Bereich organisierter Sozialisation in den Bereich ihnen anonym entgegengebrachter Warenangebote hinüber.
- Auch in den Freizeitstrukturen werden Jugendliche häufig mit Situationen konfrontiert, auf die sie sich nicht haben vorbereiten können.

Verhaltensauffälligkeit als situationsangemessenes Verhalten

Auffälliges Verhalten von Kindern und Jugendlichen darf nicht lediglich als Störung betrachtet werden, die möglichst rasch zu beseitigen ist. Häufig signalisiert derartige Verhalten eine für das Kind bzw. den Jugendlichen aus eigenen Kräften unlösbare Schwierigkeit, auf die es aufmerksam machen will. Je nach den Umständen und der Persönlichkeitsstruktur kann das Verhalten in Richtung Flucht oder Aggressivität gehen; eine wichtige Rolle spielt auch die Reaktion der Familie bzw. der unmittelbaren Umgebung. Als sicher kann gelten, daß Reaktionen der Umwelt, die darauf hinauslaufen, das Kind aus seiner Lebenswelt herauszunehmen, oft nicht als Hilfe empfunden werden, sondern als Ausdruck der Ablehnung. Daraus kann eine Verstärkung der Problematik anstatt ihre Beseitigung und Lösung erfolgen.

Gesellschaftliche Reaktionen und institutionell vorgesehene Formen der Problembearbeitung

Die vielfältigen Formen, in denen gesellschaftliche Institutionen Probleme auffälligen Verhaltens aufgreifen und bearbeiten, lassen sich grob wie folgt typisieren:

Kriminalisierung: Auffälliges Verhalten, das sich in irgendeiner Form als Verstoß gegen kodifizierte Rechtsvorschriften identifizieren läßt, wird als kriminell geahndet und löst die entsprechenden Sanktionen aus.

Pathologisierung: Auffälliges Verhalten kann unter bestimmten Bedingungen auch als Ausdruck einer Krankheit verstanden werden; es führt dann zu einer Behandlung auf medizinischer oder klinisch-psychologischer Basis.

Psychologisierung: Auffälliges Verhalten kann schließlich als Ausdruck psychischer Probleme verstanden werden und so zum Gegenstand psychologisch-verstehender Beratung und Therapie werden. Darin scheint sich die einzig adäquate Form der Problembearbeitung darzustellen; doch ist auch sie in ihrer Wirkung als ambivalent zu bezeichnen.

Probleme der Zuweisung und Zuständigkeit

Derzeit bestehen sehr unterschiedliche Zuständigkeiten für Probleme in diesem Bereich; je nachdem wie ein Problem definiert wird, ergibt sich folgendes:

- Wenn das problematische Verhalten als Krankheit festgestellt wird, sind die Krankenkassen zuständig.
- Wenn das problematische Verhalten als „wesentliche seelische Behinderung“ identifiziert wird, ergibt sich die Zuständigkeit des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG).
- Wenn schließlich Verhaltensauffälligkeit als Erscheinungsweise einer Gefährdung der leiblichen, geistigen oder seelischen Entwicklung interpretiert wird, so ist dafür die Jugendhilfe mit ihren Maßnahmen der Erziehungshilfe und der Freiwilligen Erziehungshilfe und der Fürsorgeerziehung zuständig.

Der Zwang, für den Erhalt von Hilfen und Förderung derartige Zuordnungen vorzunehmen, ist mit erheblichen Problemen verknüpft.

Sie liegen in der sachlichen Unmöglichkeit und Widersinnigkeit derartiger Abgrenzungen, in der Zufälligkeit der faktisch dann erfolgenden Zuordnung und in der Gefahr einer der Qualität der Probleme unangemessenen Form der Förderung. Schließlich führen derartige Zuordnungen in der Praxis auch zu einer weitgehenden Ausklammerung pädagogischer Gesichtspunkte bei Behandlungen im medizinischen Bereich oder im Bereich des BSHG. Dies ist der Fall trotz der Vorschriften des BSHG (§ 46 Abs. 2), die den Sozialhilfeträger ausdrücklich zur Zusammenarbeit mit dem Jugendamt verpflichten und die im Rahmen der Eingliederungshilfe auch heilpädagogische Maßnahmen für Kinder vorsehen. Schließlich ist das derzeitige System auch für die anspruchsberechtigten Eltern völlig undurchschaubar und abweisend. Darüber hinaus geben die

derzeitigen Verhältnisse immer wieder Anlaß für Streitigkeiten vor den Verwaltungsgerichten über die jeweilige Zuständigkeit. Die ist ein problematischer Zustand.

Die Rolle der Jugendhilfe

Die Institutionen und Angebote der Jugendhilfe werden aus dem Bereich der Verhaltensauffälligkeiten offensichtlich mehr und mehr abgedrängt. Dies hängt damit zusammen, daß viele Eltern lieber andere gesellschaftliche Institutionen, insbesondere medizinische oder auf privater Basis arbeitende klinische Psychologen in Anspruch nehmen, weil damit nicht das Eingeständnis verbunden ist, selbst an der Erziehungsproblematik beteiligt zu sein; auch die öffentliche Bewertung der genannten Institutionen ist positiver als die Einschätzung der Jugendhilfe. Am ehesten wird Jugendhilfe noch da mit Problemen dieser Art konfrontiert, wo sie bereits vordefiniert sind, z. B. durch Ermittlungen der Behörden im Zusammenhang mit Kriminalität als „Verwahrlosung“. In solchen Fällen sind jedoch schlechte Voraussetzungen für eine wirkungsvolle Hilfe gegeben.

Probleme behinderter Kinder und Jugendlicher

Die Erörterung der Probleme behinderter Kinder und Jugendlicher durch die Medien ist in der Bundesrepublik durch Ausklammerung wichtiger Aspekte gekennzeichnet: So werden Lage und Probleme der betreffenden Personengruppe außerhalb der gesellschaftlichen Bezüge behandelt; häufig wird so die Vorstellung gefördert, Behinderte seien am besten in ausgegrenzten eigenen Einrichtungen untergebracht; das Wissen um Entwicklungen in diesem Bereich wird darüber hinaus insgesamt kaum gefördert.

Quantitative Aspekte

Etwa 0,5 % der Kinder und Jugendlichen sind körperlich behindert; ebenfalls 0,5 % schwer geistig behindert; rund 2 bis 5 % müssen zu der Gruppe der intellektuell erheblich Beeinträchtigten gezählt werden; wenn Unterbegabung und Lernbehinderung hinzugezählt werden, ergeben sich rund 15 %. Als „seelisch behindert“ gelten nach der Definition des Bildungsrates und der Ständigen Konferenz der Kultusminister der Länder etwa 1 %; 3 bis 4 % sind nach den gleichen Festlegungen von Behinderung bedroht; wenn „seelische Behinderung“ weit gefaßt wird, und zwar als psychosoziale Behinderung, dann ist sie identisch mit der Gruppe der im vorigen Abschnitt als verhaltensauffällig behandelten Kinder und Jugendlichen; dann ist entsprechend der dortigen Vorgehensweise von einem Anteil bis zu 25 % auszugehen.

Was die Entwicklung der Zahlen anbelangt, so sind durch die Verbesserung der medizinischen Früherkennung und Prophylaxe beeinflussbare Formen von Behinderung eher im Abnehmen begriffen, während die im weitesten Sinn des Wortes durch sozio-

kulturelle Faktoren entstehenden Behinderungsformen sich derzeit eher ausdehnen, wie z. B. Behinderungen in Folge von übermäßigem Alkohol- und Nikotingebrauch während der Schwangerschaft, durch Unfälle oder durch Verkehrsunfälle.

Zuordnung und Klassifikation

Im allgemeinen werden unterschieden:

- Vorwiegend körperliche Behinderung.
- Vorwiegend geistig-intellektuelle Behinderung.
- Vorwiegend „seelische Behinderung“, eine Bezeichnung, die im BSHG verwendet und dort als terminus technicus benutzt wird. Sachlich schließt diese Personengruppe auch weitgehend diejenige ein, die unter dem Begriff der Verhaltensauffälligkeit beschrieben wurde.

Mit Zuordnung und Klassifikation von Behinderung sind einige Probleme verknüpft:

- Die Zuordnung und Klassifikation von Behinderungsarten geschah und geschieht häufig im Wechselspiel mit dem Ausbau entsprechender spezieller pädagogischer Sondereinrichtungen, wobei Defizitmerkmale — wie z. B. Taubheit oder Blindheit — das entscheidende Kriterium waren, nicht aber Ansatzpunkte optimaler Förderung.
- Besonders gravierend und negativ macht sich dieses Vorgehen bei der Verwendung des Begriffs „Mehrfachbehinderung“ bemerkbar, der zum Sammelbegriff wurde.
- Generell muß kritisiert werden, daß durch derartige Abgrenzungen und Klassifikationen, die häufig auch von Eltern behinderter Kinder übernommen und in einer bestimmten Weise benutzt werden, die ganzheitliche Förderung von Kindern unter pädagogischen Gesichtspunkten eher zu kurz kommt.

Bedingungszusammenhänge

Während körperliche Behinderungen wie Mißbildungen sich relativ eindeutig als Folge von Komplikationen während der Schwangerschaft und früher Kindheit identifizieren lassen, ist es für alle Formen geistiger Behinderung, und mehr noch der seelischen Behinderung, außerordentlich schwierig, zum Teil unmöglich, Verursachungsfaktoren zu identifizieren. In welchem Maße für Teilleistungsstörungen — z. B. in bestimmten intellektuellen Funktionsbereichen —, neben soziokulturellen Bedingungen, frühkindliche Schädigungen eine Rolle spielen und welche Bedeutung diesen zukommt, ist strittig.

Wichtig ist allerdings, daß Behinderung ebenso wie Verhaltensauffälligkeit immer innerhalb der sozialen und gesellschaftlichen Bedingungszusammenhänge zu sehen ist, die einen Sachverhalt erst zu einer Behinderung machen. Erst durch die Festlegung und dadurch, daß gesellschaftlich vermittelte Anforderungen geltend gemacht werden, wird Behinderung definiert und zu einem für das Individuum folgen-

reichen Sachverhalt gemacht. Damit ist zugleich die Frage berührt, wie gesellschaftliche Reaktionen und individuelle Ressourcen dazu beitragen, Probleme von Behinderung zu lösen oder zu verschärfen.

Gesellschaftliche Reaktionen und institutionell vorgesehene Formen der Problembearbeitung

Ähnlich wie im Bereich der Verhaltensauffälligkeit haben sich auch in bezug auf Probleme der Behinderung gesellschaftliche Reaktions- und Handlungsmuster herausgebildet, die sich etwa wie folgt charakterisieren lassen:

- Zuweisung in den Bereich des Gesundheitswesens. Der Behinderte wird als krank definiert.
- Überweisung in eine Sonderschule. Der Behinderte wird derjenigen Einrichtung zugewiesen und damit aus dem normalen Leben teilweise ausgegliedert, die auf seinen Defekt bezogen ist.
- Schaffung einer eigenen Welt der Behinderten in großen Einrichtungen, wie z. B. Bethel.
- Integration des Behinderten, d. h. Verbleib in seiner natürlichen Lebenswelt.

Die Entscheidung darüber, welche Form gesellschaftlicher Hilfsangebote in Anspruch genommen wird, hängt von vielen, auch historisch wechselnden Faktoren ab; in Zeiten härterer Konkurrenz- und Existenzbedingungen auf dem Arbeitsmarkt z. B. tendieren Eltern eher dazu, behinderte Kinder in den als Schutzbereich verstandenen medizinischen Bereich zu überführen. Generell gilt, daß die Existenz verschiedenartiger Hilfssysteme auch hier dazu zwingt, durch Diagnose und fragwürdige Klassifikationsvorgänge die jeweilige Zuständigkeit festzustellen.

Handlungsstrategien von Familien mit behinderten Kindern

Familien reagieren auf die Tatsache, ein behindertes Kind zu haben, unterschiedlich, wobei die unterschiedliche gesellschaftliche Bewertung der einzelnen Behinderungsarten meist die Reaktion bestimmt. Bei der Bewältigung der Probleme erfahren die Familien wenig öffentliche Unterstützung bei der Bewältigung der psychosozialen Probleme.

Behinderung und Jugendhilfe

Maßnahmen und Institutionen zur Förderung und Hilfe für Behinderte sind zunächst außerhalb der Jugendhilfe entstanden. Derzeit gelten folgende Zuständigkeiten:

- Körperliche Behinderung fällt in ihrer akuten Phase, wie z. B. bei einem Unfall, in den medizinischen Bereich, in ihrer chronischen Phase dagegen in den Bereich des Bundessozialhilfegesetzes (BSHG).

— Lernbehinderung und geistige Behinderung gehören zum Zuständigkeitsbereich der Kultusverwaltungen und deren speziellen Einrichtungen.

— „Seelische Behinderung“ gehört zum Sozialhilfereich.

Die Institutionen der Jugendhilfe stehen abseits dieser Zuständigkeiten. Dies führt dazu, daß die Berücksichtigung der pädagogisch-ganzheitlichen Aspekte in der Betreuung und Förderung von Behinderten häufig nur sehr unzureichend erfolgt.

Darüber hinaus ist die Aufsplitterung der Zuständigkeiten außerordentlich hinderlich für die Zwecke einer möglichst optimalen, differenzierten und zugleich ganzheitlich orientierten Hilfeleistung.

Notwendigkeit der Neuregelung

Beide Gründe — die Vernachlässigung pädagogischer Aspekte und die Zersplitterung der Zuständigkeit mit ihren negativen Auswirkungen — sprechen dringend für eine Neuregelung dieses ganzen Bereichs. Die Kommission hält es für dringend notwendig, Zuständigkeits- und Organisationsregelungen zu treffen, die sichern, daß die notwendigen fachlich-spezifischen Maßnahmen koordiniert werden, daß sie allen Betroffenen zugänglich werden und daß die pädagogischen Aspekte voll berücksichtigt werden.

Dies könnte erreicht werden, indem entweder im Rahmen eines umfassenden Jugendhilferechts die Institutionen der Jugendhilfe die alleinige Zuständigkeit für den gesamten hier erörterten Problembereich erhielten — und damit die aus den verschiedenen Bereichen kommenden Ressourcen verwalten müßten — oder aber indem die Jugendhilfe, zumindest alle Einzelmaßnahmen, die behinderte Kinder und deren Eltern betreffen, koordinieren und für die Berücksichtigung der pädagogischen Aspekte sorgen würde *).

Die Jugendhilfe muß personell, fachlich und einrichtungsmäßig für die Wahrnehmung dieser Aufgabe ausgestattet werden.

*) Der Entwurf eines Sozialgesetzbuchs (SGB) — Jugendhilfe wird — soweit dem Gesetzentwurf der Bundesregierung vom 8. November 1978 und der Begründung zu entnehmen — die geschilderten Probleme nicht verringern. Um die Hilfen der Erziehung für seelisch behinderte Minderjährige und die Eingliederungshilfen für nicht nur vorübergehend seelisch wesentlich behinderte Minderjährige werden die Auseinandersetzungen weiter geführt werden, ebenso, wie sich auch weiterhin die Träger der Jugendhilfe gegen einen in jedem Fall anzunehmenden erzieherischen Bedarf durch alle rechtlichen Instanzen wehren werden. Die Begründung macht deutlich, daß auch dem Gesetzgeber die unterschiedliche Verantwortlichkeit problematisch erscheint. Er beugt sich aber offenbar wider besseres Wissen dem Druck der Fachorganisationen, die um ihre Kompetenz fürchten.

5. Besonders benachteiligte Sozialgruppen

In der Bundesrepublik lebt, von der Öffentlichkeit nur selten wahrgenommen und häufig auch faktisch in Gettos, eine Reihe von Bevölkerungsgruppen, deren soziale Lage durch erhebliche Mängel gekennzeichnet ist. Die damit gegebenen schlechten materiellen, sozialen und psychischen Bedingungen stellen auch für die Erziehung und das Aufwachsen der Kinder denkbar schlechte Voraussetzungen dar.

Zu diesen Gruppen gehören die Kinder und Jugendlichen ausländischer Familien, die jugendlichen Spätaussiedler und die Kinder und Jugendlichen, die in Obdachlosen-Unterkünften aufwachsen.

Situation und Probleme ausländischer Kinder und Jugendlicher

In der Bundesrepublik leben gegenwärtig rund 4,1 Millionen Menschen in Familien ausländischer Herkunft. Am 30. September 1977 lebten in diesen Familien rund 870 000 Kinder unter 15 Jahren; dazu kamen etwa 260 000 Jugendliche im Alter von 15 bis 20 Jahren.

Seit 1974 werden pro Jahr etwa 100 000 ausländische Kinder geboren, was bedeutet, daß jedes 5. Kind ein Ausländerkind ist.

Die Entwicklungschancen dieser Kinder und Jugendlichen sind bestimmt durch die soziale Lage und die Möglichkeiten der Familien, in denen sie aufwachsen; diese sind ihrerseits geprägt:

- Durch die aufenthaltsrechtliche Unsicherheit. Ausländische Familien empfinden und müssen tatsächlich auch Entscheidungen der Verwaltung über Aufenthaltsgenehmigungen häufig als willkürlich erfahren.
- Durch die existenzielle Unsicherheit. Wegen der Unsicherheit über ihre Zukunft können diese Familien keine längerfristige Perspektive entwickeln.
- Durch die soziale Isolierung und die gettoähnlichen Lebensbedingungen. Die Ausländerfamilien leben meist unter Verhältnissen, die sie zu sozialer Isolierung zwingen. Sie leben in dem Gefühl, nicht anerkannt zu sein.

Wegen dieser Bedingungen sind die ausländischen Familien kaum in der Lage, die für die Wahrnehmung sozialer Chancen erforderlichen Sozialisationsprozesse zu garantieren. Hinzu kommt, daß die ausländischen Familien aus vielerlei Gründen auch die kompensatorischen Angebote, die von Kommunen oder Verbänden angeboten werden, kaum wahrnehmen können; dies gilt auch für den Schulbesuch von ausländischen Kindern. Sie sind belastet dadurch, daß sie widersprüchlichen erzieherischen und verhaltensmäßigen Anforderungen ausgesetzt sind; die

Folge davon ist Verunsicherung. Es ist ihnen auch kaum möglich, eine soziale und berufliche Perspektive zu entwickeln. Viele von ihnen haben keine Chance, ein Ausbildungsverhältnis abzuschließen. Dazu kommt, daß ausländische Jugendliche ebenfalls von den Maßnahmen und Angeboten der Jugendarbeit kaum erreicht werden.

Um die mit der Anwerbung ausländischer Arbeitskräfte verknüpften sozialen Probleme haben sich lange und so gut wie ausschließlich die Träger der Freien Wohlfahrtspflege bemüht. Hinzu kamen im Laufe der Zeit Initiativgruppen, die versuchten, die ausländischen Familien dabei zu unterstützen, ihre Probleme selbst aktiv in Angriff zu nehmen.

Maßnahmen zur Verbesserung der Bildungssituation sind erst seit Anfang der 70er Jahre in Gang gekommen. Zu diesem Zeitpunkt wurde auch die Ausländerproblematik erstmals als Problem auf der kommunalen Ebene in einer grundsätzlicheren Weise diskutiert, nämlich als Problem der Überlastung der Infrastruktur oder auch als Problem der Ausländer-Gettos.

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben sich nur punktuell mit Problemen ausländischer Kinder und Jugendlicher befaßt. In letzter Zeit sind Modellprogramme angelaufen, die Erkenntnisse über optimale Formen der Arbeit erbringen sollen.

Versäumnisse

Die skizzierten Probleme stellen das Ergebnis gesellschaftspolitischer Versäumnisse dar. Sie sind das Resultat einer ausschließlich an den wechselnden Bedürfnissen des Arbeitsmarktes orientierten Ausländerpolitik, die die soziale, die humanitäre, gesellschaftspolitische und bildungspolitische Dimension völlig ausblendet bzw. in einer völlig unzureichenden Weise höchstens punktuell berücksichtigt und als abhängige Größe sieht. Die damit für die ausländischen Familien entstehenden Probleme führen dazu, daß in der Bundesrepublik eine Generation ausländischer Jugendlicher mit zu geringen sozialen Chancen heranwächst. Dies steht im Widerspruch zu elementaren Ansprüchen auf eine menschenwürdige Existenz, und es steht auch im Widerspruch zum sozial-staatlichen Anspruch der Bundesrepublik. Darüber hinaus liegt in diesen Problemen ein sozialer Sprengsatz für die Zukunft.

Die Kommission hält im Interesse der nachwachsenden Ausländer-Generation eine Politik für erforderlich, die den genannten Gesichtspunkten Rechnung trägt und die insbesondere den ausländischen Familien die Chancen einräumt, selbst über ihre Zukunft zu entscheiden. Für die Lösung der Konflikte, die sich für die Kinder und Jugendlichen aus der

Tatsache, daß sie in zwei Kulturen heranwachsen, ergeben, müssen rechtliche, pädagogische und soziale Normen der Konfliktaustragung entwickelt werden, die den Ansprüchen der heranwachsenden Ausländer-Generation entsprechen.

Situation und Probleme junger Spätaussiedler

Bei den rund 250 000 Menschen, die aufgrund der Ostverträge in den letzten Jahren aus den Ländern Polen, Rumänien und der UdSSR in die Bundesrepublik eingewandert sind, befindet sich eine große Zahl von Jugendlichen und Kindern, deren Integration in die Gesellschaft der Bundesrepublik noch nicht gesichert ist, zumindest aber durch eine Reihe von Problemen erschwert wird.

Es sind in diesem Zusammenhang zu nennen:

- Die jungen Spätaussiedler haben bereits in ihren Herkunftsländern widersprüchliche Sozialisationserfahrungen gemacht. Dies ist eine ungünstige Voraussetzung für die Integration in die Gesellschaft der Bundesrepublik.
- Die meist unvorbereitet erfolgende Konfrontation mit den Normen und Werten der Bundesrepublik führt bei den Jugendlichen häufig zu Verhaltensunsicherheiten und zu Existenz- und Identitätskrisen. Die Auswanderung ist von einem Bruch begleitet.
- Die Aussiedlung hat für die jungen Aussiedler einen anderen Stellenwert als für die Erwachsenen. Oft mangelt es ihnen an einer eigenen Motivation. Daraus resultieren Konflikte und Spannungen innerhalb der Familien.
- Ein gravierendes Problem stellen die mangelnden Kenntnisse der deutschen Sprache dar. Die Zusammenführung der jungen Spätaussiedler in eigenen Schulen und die damit häufig verbundene Trennung von den Eltern verstärkt die soziale Isolierung und führt oft auch dazu, daß die Kontakte des Jugendlichen mit der eigenen Familie brüchig werden.
- Hinzu kommt, daß jugendliche Spätaussiedler vor allem in neuerer Zeit mit erheblichen Schwierigkeiten auf dem Ausbildungs- und Arbeitsmarkt kämpfen müssen. Durch das Fehlen entsprechender Chancen werden die bisher genannten problematischen Elemente der Lebenssituation verstärkt.

Maßnahmen und Programme

Die von staatlicher Seite in Gang gesetzten Maßnahmen zur Integration der Spätaussiedler haben ihr Schwergewicht im Bereich der materiellen Versorgung; in zweiter Linie beziehen sie sich auf die Sprache sowie die bildungs- und ausbildungsmäßigen Probleme. Völlig unzureichend ist die Aufmerksamkeit für die Lösung der psycho-sozialen Probleme, mit denen insbesondere die jugendlichen Spätaussiedler konfrontiert sind.

Als weitere Mängel müssen konstatiert werden:

- Die Programme und Hilfsmaßnahmen für Spätaussiedler sind in erheblichem Ausmaß unkoordiniert.
- Die Fachkräfte, die mit der Aussiedlerproblematik konfrontiert sind, sind nur unzureichend auf die Art der Probleme vorbereitet, um deren Lösung es hier geht.
- Insbesondere Programme der Sozial- und Bildungsarbeit, auch solche der Träger der Jugendhilfe, sind zumeist Spezialprogramme für die Spätaussiedler, d. h. sie fördern unter Umständen die soziale Isolation, anstatt sie aufzubrechen.
- Häufig sind Förderungsmaßnahmen altersgruppenbezogen oder richten sich an andere spezielle Gruppen, beziehen jedoch Personen des jeweiligen sozialen Umfeldes, also z. B. Eltern oder ältere Geschwister, nicht ein. Dadurch kommt es häufig zu zusätzlichen Problemen.

Mängel in der Betreuung

Charakteristisch für die Situation ist, daß fachliche Hilfe vor allem von den Freien Wohlfahrtsverbänden, und hier insbesondere den Jugendgemeinschaftswerken, gegeben wird. Dort wurden 1974 beispielsweise 16 385 Spätaussiedler betreut.

Darüber hinaus versuchen eine Reihe von Jugendverbänden Betreuungsangebote für die jugendlichen Spätaussiedler zu entwickeln. Insgesamt reichen jedoch Art und Qualität der Programme nicht aus, um die in diesem Bereich noch vorhandenen Probleme zu lösen.

Situation und Probleme von Kindern und Jugendlichen in Obdachlosen-Unterkünften

In der Bundesrepublik Deutschland leben nach vorsichtigen Schätzungen über eine halbe Million Menschen in Obdachlosen-Unterkünften. Die meisten dieser Familien haben Kinder; ihre Zahl ist größer als in vergleichbaren Familien außerhalb der Obdachlosen-Unterkünfte.

Die Situation der Familien ist durch Momente bestimmt, die außerordentlich schlechte Voraussetzungen für die Erziehung und die sozialen Chancen der Kinder darstellen:

- Obdachlose Familien sind materiell und einkommensmäßig schlechter gestellt als die übrige Bevölkerung.
- Sie wohnen in schlecht ausgestatteten, ungünstig gelegenen Wohnungen mit mangelhaften sanitären Einrichtungen.
- Obdachlose Familien wohnen unter Bedingungen sozialer Isolation und als soziale Randgruppe, der gegenüber deutliche Vorurteile geltend gemacht werden.

Diese Bedingungen wirken sich insgesamt negativ auf die Entwicklungsmöglichkeiten der Kinder aus:

Beengte Wohnverhältnisse, ungünstige hygienische Verhältnisse, der Mangel an ausreichenden Spielmöglichkeiten und das Fehlen entsprechender Angebote an gutem Spielzeug. Dazu kommt, daß die Eltern ihre eigene Diskriminierung und die Gewalt- und Abhängigkeitsverhältnisse, denen sie selbst unterworfen sind, häufig an die Kinder weitergeben.

Die negativen Sozialisationsbedingungen in Obdachlosen-Unterkünften programmieren das Versagen in der Schule; Kinder aus Obdachlosen-Unterkünften werden doppelt so häufig vom Schulbesuch zurückgestellt; ihr Schulerfolg ist unterdurchschnittlich. Etwa die Hälfte aller Kinder, die Sonderschulen besuchen, stammt aus Obdachlosen-Unterkünften. Auch Angebote der Jugendarbeit als Ausgleich und Kompensation sind nur sehr begrenzt wirksam.

Maßnahmen und Programme

Öffentliche Maßnahmen sind in diesem Zusammenhang bisher nur sehr begrenzt wirkungsvoll; der Grund liegt in der Qualität derartiger Maßnahmen:

- Sie beschränken sich meist auf die Lösung des Wohnproblems, klammern jedoch die Arbeitssituation und die Hilfe zur Lösung der psychischen, sozialen und materiellen Probleme aus.
- Maßnahmen zielen zu wenig vorbeugend auf die Verhinderung der Obdachlosigkeit, sondern sie zielen auf die soziale Kontrolle der bereits in Obdachlosen-Unterkünften eingewiesenen Familien.
- Die Aktivitäten der Sozialarbeit sind meist an Einzelfällen orientiert, anstatt an einem umfassenden Programm der Gemeinwesenarbeit oder stadtteilbezogener Sozialarbeit.

Mängel

Zusammenfassend muß festgestellt werden, daß die bisher getroffenen Maßnahmen — aufs Ganze gesehen — den Diskriminierungsdruck auf Bewohner von Obdachlosen-Siedlungen nicht beseitigen konnten. Darüber hinaus muß als gravierender Mangel angesehen werden, daß zahlreiche Bemühungen in diesem Feld unkoordiniert erfolgen. Dadurch verlieren sie häufig an Wirksamkeit, so daß selbst bescheidene Erfolge ausbleiben.

Modellhaft und punktuell durchgeführte Versuche von Initiativgruppen mit neuen Formen aktivierender Sozialarbeit haben noch nicht den Stand erreicht, der eine abschließende Bewertung zuläßt. Häufig fehlt es auch hier an Erfahrungsaustausch und Koordination.

Forderungen und Folgerungen

Die Analysen zeigen unter anderem, daß Maßnahmen und Programme der Jugendhilfe häufig unter politisch ungeklärten Bedingungen stattfinden oder aber unter politisch gesetzten Bedingungen erfolgen, die von vornherein jede sinnvolle Arbeit zum Schei-

tern verurteilen. Es sind also diejenigen politischen Entscheidungen zu treffen, die zunächst einmal die Voraussetzungen schaffen für sinnvolle Aktivitäten der Jugendhilfe. Solche politischen Entscheidungen müssen zugunsten der ausländischen Kinder und Jugendlichen folgende Punkte betreffen:

- Die Verbesserung der arbeitsrechtlichen und aufenthaltsrechtlichen Situation der ausländischen Familien.
- Die Verhinderung der Gettobildung ausländischer Familien durch Verbesserung der sozialen Infrastruktur und durch Maßnahmen der Wohnungs- und Verkehrspolitik.
- Die Verbesserung der Schul- und Berufsbildung und der außerschulischen Bildung für ausländische Kinder und Jugendliche.

Zugunsten der Situation jugendlicher Spätaussiedler müssen folgende politische Entscheidungen getroffen werden:

- Schaffung der elementaren Voraussetzungen materieller, sozialer und politischer Art für die volle Integration in die Gesellschaft der Bundesrepublik; dazu gehört unter anderem die beschleunigte Anerkennung der in den Herkunftsländern erworbenen Bildungs- und Ausbildungsnachweisen durch die Kammern.
- Es muß durch geeignete Maßnahmen der Wohnungspolitik verhindert werden, daß Spätaussiedler in Trabantenstädten in eine Gettosituation geraten. Auch Übergangsunterkünfte müssen menschlich und vertretbar sein. Die Aufenthaltsdauer in derartigen Unterkünften ist auf maximal sechs Monate zu begrenzen.
- Für den Bereich der Bildung und beruflichen Ausbildung gelten ähnliche Forderungen wie für die ausländischen Kinder und Jugendlichen, d. h. unter anderem die Entwicklung spezieller Programme in sozialpädagogischer Konzeption.

Zugunsten der Situation von Kindern und Jugendlichen in Obdachlosen-Unterkünften müssen folgende Änderungen eingeleitet werden:

- Eine neu konzipierte Wohnungspolitik muß die gegenwärtig immer neuen Obdachlosen-Unterkünfte und damit auch die einen sozial höchst benachteiligten Personenkreis schaffende Politik ablösen. Tragbare Mieten im sozialen Wohnungsbau, entsprechende Maßnahmen in der Stadtplanung und Infrastrukturpolitik müssen hinzutreten.
- Im Gesundheits- und Bildungsbereich sind zusätzliche Förderungsmöglichkeiten und -angebote zu entwickeln und zwar in einer Weise, die Chancen hat, angenommen zu werden.

Forderungen an die Jugendhilfe

Jugendhilfe kann nur flankierende und unterstützende Maßnahmen bereitstellen. Für solche Programme sollten folgende Kriterien gelten:

- Sie sollten möglichst problemnah lokalisiert und sich möglichst eng an den Interessen- und Bedürfnislagen der hier behandelten Gruppen orientieren. Dies heißt auch, daß derartige Angebote, insbesondere der Beratung, wohngebietsnah und in Formen organisiert sein sollten, die Erreichbarkeit und Inanspruchnahme sichern.
- Die Angebote und Programme der Jugendhilfe müssen einen Ausgleich finden zwischen Notwendigkeiten, die sich aus ihrem Charakter als spezielle Förderungsprogramme für jeweilige Problemgruppen ergeben und der Aufgabenstellung der Integration. Zumindest dürfen durch Maßnahmen der Jugendhilfe nicht Tendenzen der

Ausgliederung und sozialen Isolation von Gruppen benachteiligter Kinder und Jugendlicher in unserer Gesellschaft gefördert werden.

- In der Ausbildung und Fortbildung sollten Probleme der Arbeit mit den Zielgruppen der hier behandelten Art größere Berücksichtigung finden. In der Praxis sollte mehr Koordination und Kooperation stattfinden. Schließlich sollten Formen der sozialen und pädagogischen Arbeit entwickelt werden, die eine ganzheitliche Perspektive im Hinblick auf die Bedürfnisse der jeweiligen Adressaten und die Zielsetzung der Aktivierung, der Ermutigung und Unterstützung der Selbsthilfe im Vordergrund haben.

6. Bedingungen und Möglichkeiten sozialer und politischer Partizipation

Partizipation als interessengeleitete Teilhabe von Menschen am politischen und gesellschaftlichen Leben zum Zwecke der Veränderung und Verbesserung ihrer eigenen Existenzbedingungen ergibt sich als Forderung aus den Prinzipien einer sich als demokratisch verstehenden Gesellschaft. Sie muß deshalb auch der heranwachsenden Generation zur aktiven Mitgestaltung ihrer Lebensverhältnisse und zur Durchsetzung ihrer Lebensinteressen eingeräumt werden.

Problemkonstellationen in der Gegenwart

In der Gegenwart zeichnen sich Problemkonstellationen ab, die durch folgende Momente gekennzeichnet sind:

- Viele Anzeichen deuten darauf hin, daß große Teile der heranwachsenden Generation die gesellschaftlich vorgegebenen Institutionen und Möglichkeiten der Wahrnehmung ihrer Interessen, etwa auf dem Weg über politische Parteien und Verbände, als ungeeignet für die Vertretung ihrer Interessen empfinden. Das gilt auch im Hinblick auf Institutionen, die ausdrücklich wichtigen Interessen der Jugendlichen dienen sollen — wie, um nur ein Beispiel zu nennen, die Institution der Berufsberatung.
- Als Folge verstärkter Leistungsanforderungen in Schule und Ausbildung und zunehmender Zurückweisung demokratischer Beteiligungsansprüche in der Öffentlichkeit haben die Jugendlichen auch weniger Gelegenheit, die für die wirkungsvolle Artikulation und Durchsetzung eigener Interessen notwendigen Verhaltensweisen zu erlernen.
- Als besonders problematisch muß betrachtet werden, daß diese Situation in einem Moment eintritt, in dem für viele Jugendliche infolge der Verunsicherung und dem Brüchigwerden vieler Aussichten eine besondere Notwendigkeit zur Interessendurchsetzung bestünde.

- Die Partizipationsbereitschaft der heranwachsenden Generation wird durch die Existenzangst fördernde Einführung und Handhabung des sogenannten Radikalenerlasses beeinträchtigt.

Gesellschaftliche Bedingungen der Partizipation

Familie, Schule, Betrieb

Die für die Vermittlung grundlegender Orientierungen und sozialer Kompetenzen entscheidenden Institutionen wie Familie, Schule und berufliche Ausbildung bieten unter den gegenwärtigen konkreten gesellschaftlichen Bedingungen relativ ungünstige Voraussetzungen dafür, die subjektiven Voraussetzungen für Partizipation zu erlernen. Wachsende Leistungszwänge in der Schule und, von da ausgehend, auch in der Familie beeinträchtigen den jugendspezifischen Anspruch auf eher spielerische Erprobung individueller Neigungen. Der sich verschärfende Konkurrenzkampf um möglichst günstige Startpositionen für das in vielen Fällen unsicher scheinende Berufsleben verlangt den Jugendlichen besondere individuelle Anstrengungen ab. Dieser Sachverhalt verweist auf die wachsende Notwendigkeit, sich der immer schwerer zu realisierenden Interessen bewußt zu werden und sie gemeinschaftlich zu vertreten. Gleichzeitig absorbiert aber der wachsende Leistungszwang die partizipatorischen Energien, bevor sie sich noch entfalten können.

Die Leistungsanforderungen wirken sich auch negativ auf die Freizeit aus; den meisten Jugendlichen fehlt die Zeit, soziale Erfahrungen im bewußten Umgang mit eigenen Interessen zu machen. Die verpflichtungsfreie Zeit wird als Verschnaufpause zwischen den verschiedenen Leistungsanforderungen gesehen.

In der Erfahrung und Einschätzung vieler gesellschaftlicher Gruppen, insbesondere der Jugendverbände, erscheinen die Verhaltensweisen der Jugend heute gekennzeichnet durch eine weitreichende Pri-

vatisierungstendenz, durch politische Apathie oder resignative Abstumpfung. Sie unterscheidet sich demnach von der politischen Lebendigkeit der sogenannten unruhigen Jugend früherer Jahre. Derartige Formeln und die scheinbar beteiligungsneutrale Zufriedenheit der heutigen Jugend darf nicht als kritikalose Aussöhnung mit oft als bedrückend empfundenen Lebensbedingungen interpretiert werden. Die Abwendung großer Teile der jungen Generation von den herkömmlichen Formen der Vertretung ihrer Interessen muß als Kritik an gesellschaftlichen Institutionen verstanden werden. Darüber hinaus ist die Suche nach neuen Lebensformen in der jungen Generation unverkennbar.

Derartige Erscheinungen verweisen auf eine tiefgreifende Krise gesellschaftlicher Strukturen und Wertmuster, die auch an der Jugendhilfe als einem möglichen Lernfeld partizipatorischen Handelns nicht spurlos vorbeigegangen ist. Diese Krise hat nicht nur die ökonomischen und technologischen Grundlagen der Gesellschaft erfaßt. Sie äußert sich für die Jugendlichen als Verunsicherung ihrer beruflichsozialen Lebensperspektive, mit der ein Verlust an Glaubwürdigkeit zentraler Normen und der sie repräsentierenden Institutionen einhergeht.

Partizipation in selbstorganisierten Gesellungsformen

In dieser Situation wird die Frage wichtig, ob und in welcher Weise die Jugendlichen von der Möglichkeit Gebrauch machen, sich in unterschiedlichen Feldern selbstorganisierter Freizeitgestaltung über die eigenen Interessen zu verständigen und welche Aktivitäten sie beim Versuch der Durchsetzung dieser Interessen bevorzugen. Daraus lassen sich Indizien hinsichtlich der Bereitschaft zur Partizipation und ihre politische Dimension in der jungen Generation gewinnen.

Soziale Anerkennung, Selbstbestätigung und die Möglichkeit, neue Lebenserfahrungen ungezwungen auszuprobieren, suchen Jugendliche vorzugsweise im geselligen Zusammensein mit Gleichaltrigen. Um sich der Beaufsichtigung durch Ältere zu entziehen, besuchen junge Leute weniger die für sie zu teuren Gastwirtschaften. Statt dessen kommen sie lieber in Cliquen, Clubs, aber auch in offenen Einrichtungen der kommunalen Jugendpflege zusammen. Hier können sie die in Schule oder Betrieb verbrauchten Energien zurückgewinnen und Spaß an erlebnisintensiver Geselligkeit haben. Hier finden sie darüber hinaus einen vergleichsweise sanktionsfreien Raum, der die Verständigung über gemeinsame Wünsche und Bedürfnisse sowie deren Realisierung als Inhalt partizipatorischen Lernens begünstigt.

Typische Beispiele für selbstinitiierte Formen jugendlicher Gesellung sind Clubs und Jugendzentren. Sie bieten offene Partizipationsmöglichkeiten, weil sie in der Regel thematisch nicht fixiert sind, sondern weil in ihnen vielfältige Möglichkeiten der Befriedigung von Freizeitbedürfnissen aufgehoben sind. Sie haben in den letzten Jahren offensichtlich für die Lebenswelt junger Menschen an Bedeutung gewonnen. Der Wunsch nach einem selbstverwalteten Ju-

gendzentrum entspricht dem Bedürfnis nach unreglementierter, abwechslungsreicher und finanziell erschwinglicher Freizeitgesellung im Kreise Gleichgesinnter.

Jugendliche, die mit derartigen Erwartungen ihrer Freizeit ausgestattet sind und dort mit Ansprüchen und Angeboten politisch ambitionierter Jugendarbeit konfrontiert werden, lehnen häufig eine Form von Jugendarbeit ab, die als politische Manipulation verstanden wird und von ihnen disziplinierte Verstandestätigkeit erwartet. Versuche, die Freizeitangebote als Lockmittel für die eigentlich angestrebte politische Arbeit zu verwenden, scheitern gegenwärtig offenbar immer häufiger an der Verweigerung gegenüber solchen Formen durch die derart Angesprochenen. In dieser Situation wird Jugendverbandsarbeit im herkömmlichen Sinn immer schwieriger.

Für die Gewerkschaftsjugend stellt sich beispielsweise angesichts der geschilderten Situation die schwierige Frage der Vermittlung politisch scheinbar folgenloser Entspannungs- und Gesellungsbedürfnisse mit der Förderung der Einsicht in die Notwendigkeit, betriebliche Herrschaftsstrukturen, die verfestigt sind, durch solidarische Gegenmacht aufbrechen zu müssen. Mit bloßen Apellen und Bildungsanstrengungen ist es da kaum getan: Lehrlinge sind ihrer sozialen Stellung nach zwar in erster Linie, aber als Personen eben nicht ausschließlich Auszubildende. Wer nur ihre betrieblich vermittelten Interessen ernst nimmt, riskiert, daß Beteiligung bereits auf der Ebene verbandsbezogenen Handelns verweigert wird. Die Jugendorganisation wird damit auch als Lernfeld partizipatorischen Handelns für den politischen Ernstfall in Zweifel gezogen.

Eine empirische Analyse dreier ausgewählter Formen von Freizeitgestaltung, die von Jugendlichen selbstinitiiert sind, nämlich Fußball-Fanclubs, selbstverwaltete Jugendzentren und die Gewerkschaftsjugend, führt zu folgenden Erkenntnissen.

Fußball-Fanclubs

Fußball-Fanclubs verfügen in der Bundesrepublik derzeit über rund 100 000 Mitglieder. Sie sind Anhänger-Organisationen der Fußball-Clubs und von ihrer Altersstruktur her Jugendorganisationen. Sie rekrutieren ihre Mitglieder aus dem Kreis der sportlich engagierten jugendlichen Zuschauer, die sich durch ein hohes Maß an Vereinstreue, verbunden mit überdurchschnittlicher Begeisterungsfähigkeit, von den distanzierten Besuchergruppen unterscheiden. Die Clubs weisen ein Minimum an formaler Arbeitsteilung und Aufgabenbestimmung auf, die Mitglieder verpflichten sich zur aktiven Unterstützung ihres Vereins und zum Einsatz für Fairneß am Rande sportlicher Wettkämpfe.

Die Clubs bieten eine breite Palette gruppeninterner Aktivitäten an. Sie reichen von der Teilnahme am Spielbetrieb über Reisen bis zu den regelmäßigen Clubabenden.

Unter dem Gesichtspunkt der Partizipationsmöglichkeiten ist zu konstatieren: Nach außen, vor allem in bezug auf den Stammverein, erschöpft sich die Beteiligungsmöglichkeiten im Regelfall auf Hilfsdienste. Wegen der großen finanziellen Risiken, die mit den eigentlichen Vereinsentscheidungen verknüpft sind, bleiben sie in der Regel auf die Funktion dienstwilliger Ordnungskräfte beschränkt.

Auch in der internen Partizipation bleibt der Widerspruch zwischen dem Beteiligungsversprechen und seiner Realisierung unübersehbar. Meist ist es eine kleine Minderheit, die das Clubleben organisiert. Für die meisten Mitglieder steht die Befriedigung sozial-emotionaler Geselligkeitsbedürfnisse im Vordergrund.

Fußballfans machen von den partizipatorischen Möglichkeiten ihres selbstorganisierten Geselligkeitsmilieus nur sehr beschränkt Gebrauch. Sie verteidigen jedoch den Wert dieses selbstgewählten Milieus gegenüber den Ansprüchen institutionalisierter Jugend- und Freizeitarbeit. Parteien und Gewerkschaften als Träger politischer Willensbildung sind diesen Jugendlichen ziemlich fremd.

Die Lebens- und Lernprozesse, die in den Clubs stattfinden, vermitteln aufs ganze gesehen zwar partizipatorische Fähigkeiten, die für die Steigerung allgemeiner Lebendigkeit nützlich sein können — wie z. B. Sicherheit im Umgang mit Höhergestellten und Erwerb der Fertigkeiten instrumenteller, organisatorischer Art —, sie vermitteln jedoch weder im Ablauf der Club-Aktivitäten selbst, noch außerhalb der Zone des Fußball-Erlebnisses die Fähigkeit rationaler Problemlösung, so daß sie für politische Artikulation weitgehend folgenlos bleiben.

Jugendzentren

Von Fußball-Fanclubs unterscheiden sich selbstverwaltete Jugendzentren dadurch, daß sie meist schon im Entstehungsprozeß Resultate partizipatorischen Handelns sind. Die Interessenten an einem Jugendzentrum müssen erhebliche Kraft und Konfliktbereitschaft mobilisieren, um ihr eigenes Haus als Voraussetzung für eine selbstbestimmte Freizeit zu erkämpfen. Jugendzentren sind offene Einrichtungen, in denen die Jugendlichen die inhaltliche wie organisatorische Seite ihres Zusammenseins weitgehend selbst bestimmen können. Sie verwirklichen ein Modell demokratischer Selbstorganisation; dadurch werden die Jugendlichen zur kontinuierlichen Partizipation aufgerufen.

Insofern die Jugendlichen zur Aufrechterhaltung des Betriebs auf öffentliche Unterstützung, z. B. für Mieten und Arbeitsmaterial, angewiesen sind, liegt darin häufig der Ansatzpunkt für die Geldgeber, sich dies durch institutionalisierten Einfluß auf Inhalte und Verantwortlichkeiten im Jugendzentrum honorieren zu lassen. Schon dadurch kann also der Selbstverwaltungsanspruch unterlaufen werden. Außerdem liegt darin die Gefahr, daß diese Häuser zu einem sogenannten Haus der offenen Tür werden,

was die meisten Initiativen gerade nicht sein wollen.

Die Frage nach den Partizipationschancen, die in derartigen Aktivitäten liegen, muß die unterschiedlichen Besuchergruppen berücksichtigen; die sich an derartigen Einrichtungen beteiligen.

Während geselligkeitsorientierte Veranstaltungen, wie beispielsweise die monatliche Disko-Fete und offene Abende, den eher flüchtigen Besucher ins Zentrum locken, bevorzugen Aktive eher das Mitmachen in Diskussionskreisen und/oder Hobbygruppen. Als Aktive kann man jene Jugendlichen bezeichnen, die bereit sind, sich an irgendeiner Stelle des Jugendzentrums dauerhaft zu engagieren. Die Mitarbeiter schließlich machen den stabilen Kern partizipationsbereiter Jugendlicher aus. Sie treffen sich zu regelmäßigen Arbeitsbesprechungen und finden sich in Organisationsgruppen zusammen, die sich etwa mit der Vorbereitung öffentlichkeitswirksamer Veranstaltungen oder der allgemeinen Programmplanung des Hauses beschäftigen. Lediglich aus dem Kreis dieser Jugendlichen, deren aktive Mitwirkung vom Bestreben um die Aufrechterhaltung einer dauerhaften Existenz der Einrichtung selbst getragen ist, rekrutieren die Jugendzentren den Nachwuchs für die Selbstverwaltungsgremien.

Angeht die Tatsache, daß mehr als die Hälfte der im Raum Hamburg befragten Besucher dreier Jugendzentren angaben, mindestens einmal eine Mitarbeiterfunktion im Jugendzentrum übernommen zu haben, muß der Grad der Einbeziehung Jugendlicher in Selbstverwaltungsaktivitäten und allgemeine Organisationsleistungen dennoch als ausgesprochen hoch bezeichnet werden. Der normative Anspruch, durch aktive Partizipationsbereitschaft die Selbstverwaltungsidee mit Leben zu erfüllen, wird offensichtlich von einer beachtlichen Zahl auch der bloßen Besucher getragen, wenn auch nach den Ergebnissen der gleichen Befragung nicht zu übersehen ist, daß sich etwa der vierte Teil junger Leute im Umkreis von Jugendzentren offenbar partizipationsdistanziert verhält.

Wichtig ist demnach, daß der Widerspruch zwischen hochgesteckten Ansprüchen an Initiative, Engagement und Beteiligung vom Programm her und den immer wieder durchschlagenden Bedürfnissen der Jugendlichen nach weniger anspruchsvollen Formen von Geselligkeit eine große Rolle spielt. Da die Arbeit von Jugendzentren jedoch häufig das Ergebnis konflikthafter Auseinandersetzungen auf der örtlichen Ebene ist, erfahren Jugendliche durch ihr praktisches Tun, wie schwer es ist, eigene Interessen durchzusetzen; damit sind — der Möglichkeit nach — Lernprozesse verknüpft, die unter Gesichtspunkten politischer Partizipation von erheblicher Bedeutung sein können.

Gewerkschaftsjugend

Die Gewerkschaftsjugend ist der Zusammenschluß aller rund 1,2 Millionen Mitglieder bis zu 25 Jahren aus dem Kreis der 17 im Deutschen Gewerkschafts-

bund (DGB) vereinten Einzelgewerkschaften. Als Lernfeld sozialer und politischer Partizipation unterscheidet sie sich von selbstorganisierten Formen jugendlicher Freizeitaktivitäten in mehrfacher Hinsicht:

- Die Gewerkschaftsjugend ist der bedeutendste und einflußreichste Interessenverband junger Arbeitnehmer. Seine Aktivitäten berühren im Rahmen einer kapitalistischen Gesellschaftsordnung, die die Lohnabhängigen von der Verfügungsgewalt über die Produktionsmittel ausschließt, unmittelbar die soziale Existenz und haben daher jenen gesellschaftlichen Ernstcharakter, der sie von eher unverbindlichen Freizeitaktivitäten prinzipiell unterscheidet.
- Die Gewerkschaftsjugend läßt sich aus dieser Aufgabenbestimmung heraus vom Lernziel Solidarität leiten. Sie verfolgt also die Bildung von Partizipationsfähigkeit in programmatischer Absicht. Als integraler Bestandteil der Schutz- und Kampfverbände abhängig arbeitender Menschen setzt sie sich das Ziel, Lernprozesse zu organisieren, die der vom Sozialisationsprozeß im allgemeinen und der durch die industrielle Arbeitsorganisation im besonderen hervorgerufenen Konkurrenzmentalität entgegenwirken und bereits die jungen Arbeitnehmer zu interessenbewußtem Handeln befähigen sollen.
- Gewerkschaftliche Jugendarbeit nimmt die Interessen der jungen Arbeitsplatzbesitzer im betrieblichen und außerbetrieblichen Bereich auf. Sie kann sich ihrer besonderen Funktion wegen aber nicht mit unverbindlicher Jugendpflege zufrieden geben. Sie ist keine Agentur zur Förderung identitätsstiftender Generationskonflikte innerhalb der Arbeiterbewegung. Ihre besondere Qualität als Lernfeld partizipatorischen Handelns besteht, im Unterschied zu eigeninitiierten Gesellschaftsformen Jugendlicher, darin, daß sie die jugendspezifischen Dispositionen dieser Personengruppe mit Zielen und Aufgaben einer notgedrungen verbindlich strukturierten Erwachsenenorganisation in einer Weise vermitteln muß, die weder die sozialpädagogische (altersbezogene) noch die politische (sozialstatusbezogene) Funktion ihrer Arbeit zu kurz kommen läßt.

Aus dieser Einbindung der Gewerkschaftsjugend ergeben sich besondere Probleme hinsichtlich der internen und externen Partizipationsmöglichkeiten der Jugendlichen. Junge Gewerkschaftler erfahren bereits früh partizipatorisches Handeln im Rahmen vorgegebener und weitgehend starrer Organisationsstrukturen.

Die gewerkschaftliche Jugendarbeit findet überwiegend in der Form örtlicher und betrieblicher Jugendgruppen, in Bildungsprogrammen, Aktionen und Freizeitveranstaltungen von unterschiedlicher Dauer und Form statt. Der Inhalt der Jugendarbeit in diesem Bereich besteht in der Vertretung der mit der Berufsausbildung verbundenen sozialen und ökonomischen Interessen. Die Jugendlichen erwarten deshalb wirksame Unterstützung bei der Verwirklichung dieses Anspruchs.

Innerhalb der Gewerkschaften besteht nun allerdings häufig die Tendenz, Jugendarbeit als Verwaltungsaufgabe mißzuverstehen. Dies bedeutet: Experten behandeln stellvertretend für die unmittelbar Betroffenen die anstehenden Fragen. Damit sind die Jugendlichen selbst von der wirksamen und unmittelbaren Vertretung ausgeschlossen. Für das Erlernen interessenbewußten Handelns ist demgegenüber weit mehr die Form teilautonomer Jugendarbeit geeignet. Sie bleibt zwar eingebunden in die zur Interessenvertretung aller Arbeitnehmer notwendige Gesamtorganisation, gewährt jedoch den Jugendlichen ein vergleichsweise breites Handlungsfeld selbstorganisierter und selbstverantworteter Beteiligung. Dies schließt die unmittelbare Beteiligung der Jugendlichen bei der Verfolgung ihrer eigenen Interessen ein. Im Zusammenhang mit der Lehrlingsbewegung und der Entstehung der Lehrlingszentren standen Formen teilautonomer gewerkschaftlicher Jugendarbeit ganz im Vordergrund. Nach einer Phase des Zurücktretens derartiger Formen ist in der jüngsten Zeit wiederum eine Rückkehr zum Prinzip teilautonomer Jugendarbeit erkennbar.

Insgesamt betrachtet stellt die Gewerkschaftsjugend sicherlich diejenige Form von Partizipation mit dem größten Ernstcharakter dar. Zugleich ist das Maß der im voraus festgelegten Struktur von Partizipation allerdings so groß, daß darin auch erhebliche Beeinträchtigungen liegen, denen sich Jugendliche häufig durch Schaffung alternativer Organisationsformen oder durch Abstinenz entziehen.

Im Vergleich der drei Partizipationsfelder zeigt sich, daß Aktivitäten im Zusammenhang selbstverwalteter Jugendzentren eine breitere Palette von Beteiligungs- und Mitwirkungsmöglichkeiten und auch Mitwirkungsaufforderungen enthalten als die ritualisierten Abläufe in den Fan-Clubs; für die Gewerkschaftsjugend gilt, daß sie die in ihrem Auftrag liegende Zielsetzung, nämlich Partizipationsfähigkeit und Partizipationsbereitschaft in einem solidarischen Grundverständnis unter der arbeitenden Jugend zu fördern, nur dann verwirklichen kann, wenn sie den Spielraum eigenverantwortlichen Handelns für die Jugendlichen erheblich ausdehnt.

Teil C

Strukturprobleme der Jugendhilfe

Ergebnisse der Analysen der Problemlagen für die Jugendhilfe

Die Analyse ausgewählter Problemlagen von Kindern und Jugendlichen in der Bundesrepublik Deutschland führt im Blick auf die Jugendhilfe zu folgenden Ergebnissen:

- Die Jugendhilfe hat es in ihrer praktischen Arbeit faktisch so gut wie immer mit Folgeproblemen von Prozessen und Strukturen zu tun, auf die sie selbst kaum einen Einfluß hat, weil sie ihr unzugänglich sind. Beispiele: Schulversagen, Probleme der ausländischen Kinder und Jugendlichen, Ausbildungskrise.
- Die Beschäftigung mit derartigen Folgeproblemen ungelöster gesellschaftlicher und öffentlicher politischer Aufgaben hat in den letzten Jahren an Druck und Quantität erheblich zugenommen und ist auch in Bereiche vorgedrungen, in denen die Jugendhilfe bis vor kurzem unbelastet vom Druck derartiger Probleme nach eigenen Kriterien und Zielsetzungen arbeiten konnte. Beispiel: Die Arbeit der Jugendverbände, die durch die Ausbildungs- und Arbeitsplatzprobleme der Jugendlichen oder durch die schulische Überlastung von Kindern und Jugendlichen mittlerweile mit den gleichen sozialpolitischen Problemen konfrontiert wird wie andere Bereiche, in denen dies bereits früher der Fall war.
- Die Jugendhilfe ist mit diesem zunehmenden und ausgeweiteten Problemdruck konfrontiert, ohne daß ihre Ressourcen stabilisiert und infrastrukturell abgesichert bzw. verbessert worden wären. Das Ausmaß der Aufgaben und Erwartungen sprengt das traditionelle Aufgabenverständnis und geht über die zur Verfügung stehenden Ressourcen weit hinaus. Die Folge ist die Erfahrung der Überlastung, der Ohnmacht und des Scheiterns.

Qualitative Veränderungen im Sozialisationsbereich

Diese Ergebnisse spiegeln nicht nur die traditionellen Probleme der Jugendhilfe, sondern eine qualitativ veränderte Gesamtlage im Bereich der Erziehung und Sozialisation. Dies zwingt die Jugendhilfe dazu, ihre Rolle und Funktion neu zu bestimmen, wenn sie nicht in völlig unrealistischer Weise und mit völlig unzureichenden Mitteln Ziele verfolgen will, die sie nicht erreichen kann.

Die notwendige Neubestimmung der Aufgaben und Funktionen kann nur unter Bezugnahme auf die qualitativen Veränderungen im Sozialisationsbereich, die sich wandelnden gesellschaftlichen Definitionen der Probleme von Kindern und Jugendlichen

und schließlich unter Berücksichtigung der Institutionalisierungsprozesse, denen Jugendhilfe selbst als gesellschaftliches Subsystem unterworfen ist, erfolgen.

Die qualitativ veränderte Gesamtlage im Bereich der Erziehung und Sozialisation läßt sich unter anderem an folgenden Sachverhalten identifizieren:

- An der quantitativen Zunahme öffentlicher, zumindest öffentlich verantworteter und deshalb organisierter Erziehung im Vergleich zu privater Erziehung.
- An der verstärkten Funktionalisierung der Erziehung in dieser öffentlichen Form als Instrument sozialer Auslese angesichts knapper werdender sozialer Chancen.
- An Folgeerscheinungen dieser beiden Prozesse. Hierbei geht es vor allem um die Zunahme von Problemen, die sich als Auswirkung der Institutionalisierung und Organisation von Erziehung und aus der Kluft zwischen Erfahrungs- und Lebenswelt der Schüler außerhalb der Schule und den schulischen Anforderungen ergeben.

Jugendhilfe kann und muß ihre Funktion, ihre Handlungsformen und Handlungsmöglichkeiten immer auch bestimmen gegenüber und in Auseinandersetzung mit der Art und Weise, wie die Probleme von Kindern und Jugendlichen gesellschaftlich-politisch vordefiniert sind. Die Analysen haben eine Fülle von Beispielen dafür geliefert, wie etwa im Bereich auffälligen Verhaltens, in der Reaktion auf Behinderung oder in den Ausbildungs- und Arbeitsplatzproblemen, daß gesellschaftspolitische Voraussetzungen die Handlungsmöglichkeiten der Jugendhilfe weitgehend determinieren.

Die Forderung nach der Berücksichtigung derartiger gesellschaftlicher Definitionen bedeutet nicht, daß die Jugendhilfe derartige Festlegungen unkritisch und naiv übernehmen sollte. Im Gegenteil: Die Bezugnahme muß als kritische Reflexion erfolgen, die auch auf unangemessene und im Interesse der heranwachsenden Generation unannehmbare Festlegungen hinweist und deren Änderung anstrebt.

Jugendhilfe kann bei ihrer Funktions- und Aufgabenbestimmung nicht davon absehen, daß sie selbst als Teil der Gesellschaft in gesellschaftliche Institutionalisierungsprozesse einbezogen ist — also etwa in Prozesse der Professionalisierung, der Verrechtlichung oder in Entwicklungen der Administration —, die sie sich ebenfalls kritisch vergegenwärtigen muß, um nicht der Täuschung zu erliegen, daß sie außerhalb dieser Prozesse stünde. Auch hier geht es um die kritische Bezugnahme: Es muß geprüft werden, ob und in welcher Form derartige

Prozesse die Aufgabenerfüllung erleichtern, erschweren, verunmöglichen oder beeinträchtigen.

Folgerungen für die Rolle der Jugendhilfe

Vor diesem Hintergrund erscheint es vor allem wichtig, daß Jugendhilfe selbst reflektorisch Distanz zu den sie sonst überwältigen Problemkonstellationen gewinnt. Es ist notwendig, Kriterien und Gesichtspunkte für die Diskussion und Entscheidung der Frage zu entwickeln, in welcher Form und mit welchen Mitteln sich Jugendhilfe auf die herausgestellten Aufgaben einlassen kann, um so zu einer realistischen Einschätzung ihrer Möglichkeiten und zu einer neuen Bestimmung ihres Aufgabenverständnisses zu kommen. Dabei ist vor allem wich-

tig, eine klare Vorstellung über die Bedingungs-sammenhänge zu entwickeln, innerhalb derer Probleme zu sehen sind, und über die Art und Weise, wie sie von unterschiedlichen Interessenstandpunkten aus zum Thema gemacht werden.

Die Analysen im Teil D dieses Berichts in bezug auf zentrale Arbeitsfelder der Jugendhilfe sollen zeigen, in welcher Weise jeweils von den veränderten Sozialisationsbedingungen Kenntnis genommen, in welcher Form darauf reagiert und wie auf dieser Basis die Aufgaben neu bestimmt worden sind; über welche Handlungsspielräume die Jugendhilfe in den einzelnen Feldern zur Lösung der neuen Aufgaben verfügt, welche Ressourcen sie dabei einsetzen kann und in welcher Weise sie davon Gebrauch macht.

Teil D**Analyse der Entwicklungen in zentralen Feldern der Jugendhilfe****1. Familienrecht****Wandlungen in den Problemen und Aufgaben**

Familienarbeit setzt sich zum Ziel, den Personen, die in der Familie oder in familienähnlichen Formen verantwortlich Kinder erziehen, bei der Erfüllung ihrer Erziehungsaufgaben zu helfen und sie bei der Lösung von Konflikten und Schwierigkeiten zu unterstützen, um so die Erziehungsbedingungen der Kinder möglichst günstig zu gestalten.

Arbeit, Ausstattung und Entwicklungstendenzen in diesem Bereich müssen sich an der Frage messen lassen, ob sie wirkungsvoll auf die tatsächlichen Probleme der Familien heute zu antworten vermögen. Diese Probleme sind hinsichtlich der Erziehungsaufgabe derzeit vor allem durch folgende Entwicklungen bestimmt:

- Die Familie wird weitgehend für die Erbringung von Leistungen der verschiedensten Art in Anspruch genommen — insbesondere für schulische Anforderungen —, ohne daß die Frage nach den Ressourcen, die für die Erfüllung dieser Aufgaben notwendig sind, genügend reflektiert wird.
- Gegenüber den von der Familie erwarteten Leistungen werden die Ansprüche und Bedürfnisse der Familie selbst, als einem eigenen sozialen Gebilde, kaum thematisiert.
- Familien können aufgrund dessen unter sehr starkem Druck geraten, der in mancherlei Konflikten und Problemen seinen Ausdruck findet. Dazu gehören: Die Zunahme innerfamiliärer Spannungen und Konflikte, wie sie insbesondere die therapieorientierte Familienforschung herausgearbeitet hat; die Erfahrung der Ohnmacht gegenüber den Ansprüchen der öffentlichen Erziehung mit ihren für die Sozialchancen der Kinder entscheidenden Ansprüchen; das Ausgeliefertsein an widersprüchliche Erwartungen und Anforderungen; der Zwang zu Erwerbstätigkeit; die Erfahrung sozialer Isolation und des Abgeschnittenseins bei der Lösung von Problemen. Hinzu kommt, daß die Problematisierung der traditionellen Rollenverteilung von Mann und Frau und die Tatsache, daß mehr Kinder als je zuvor von einem Elternteil allein aufgezogen werden, eine neue Situation schaffen, die viele Probleme aufwirft.

Organisations- und Arbeitsformen der Familienarbeit

Die Familienarbeit widmet sich der Lösung der damit angedeuteten Probleme in Arbeitsformen und

innerhalb einer Struktur, die historisch entstanden ist und sich sehr unterschiedlich darstellt.

Einrichtungen, Maßnahmen und Programme der Eltern- und Familienbildung

In diesem Zusammenhang gehören die hergebrachten Formen der Mütterschulen, die Elternschulen und die zahlenmäßig bedeutenden Familienbildungsstätten, von denen es ungefähr 250 in der Bundesrepublik gibt. Arbeitsformen sind im wesentlichen Kurse, Seminare, Freizeiten und neuerdings auch Veranstaltungen im Rahmen des Bildungsurlaubs.

In diesem Bereich sind neben den Trägern der Jugendhilfe auch Volkshochschulen tätig. Die personelle Situation ist durch das absolute Vorherrschen ehrenamtlicher Kräfte gekennzeichnet. Weiter sind in diesem Bereich zu nennen die Formen der Elternaufklärung und -bildung durch Elternbriefe.

Probleme dieses Bereichs bestehen im punktuellen Charakter der Veranstaltungen und in der relativen Abgehobenheit der Veranstaltungen vom erzieherischen Alltag — gleichviel, ob sie nun in Form von Bildungsveranstaltungen oder in Form von Ferien stattfinden — sowie schließlich in der Tatsache, daß durch diese Form der Familienarbeit höchstens ein Zehntel der Eltern erreicht wird.

Neuere Formen der Arbeit in diesem Bereich sind von den Elterninitiativen ausgegangen. Sie stellen von Eltern selbst organisierte Formen der Problemlösung dar und eröffnen die Möglichkeit, Erfahrungs- und Lernprozesse im Alltag selbst zu machen und zu reflektieren, also nicht abgehoben in Veranstaltungen der zuvor genannten Art. Die Problematik dieser Formen besteht in der nicht ohne weiteres gesicherten Kontinuität der Arbeit; Probleme, die die weitere Entwicklung blockieren, liegen unter anderem darin, daß die damit bezeichneten Arbeitsformen kaum in den Genuß öffentlicher Förderung kommen.

Maßnahmen, Aktivitäten und Programme der Familienarbeit im Zusammenhang mit Kindergarten und Schule

Familienarbeit, die ihren Anlaß in Bildungs- und Erziehungsinstitutionen hat — mag dies in Form von Zusammenarbeit oder von Auseinandersetzung mit ihnen geschehen — ebenso wie Familienarbeit, die im Zusammenhang mit Aktivitäten der Sozialarbeit stattfindet, wird als funktionelle Familien-

arbeit bezeichnet; Probleme ergeben sich hier in der Regel aus den institutionellen Zwängen, innerhalb derer die Familienarbeit dann stattfindet.

Im Zusammenhang mit dem Kindergarten ergeben sich Probleme häufig dadurch, daß die dort tätigen Erzieherinnen aus Abgrenzungsbedürfnissen und infolge davon, daß sie ihre Kompetenz betonen wollen, inhaltliche Formen von Beteiligung der Eltern und daraus möglicherweise entstehende Formen von Familienarbeit eher abwehren. Häufig bestehen auch zwischen Kindergärtnerinnen und Eltern sehr unterschiedliche Auffassungen über die Zielsetzungen der Kindergartenarbeit.

Schwieriger noch sind die Bedingungen für die Elternarbeit im Zusammenhang mit der Schule. Die geltenden Mitbestimmungs- und Mitwirkungsregelungen drängen die Eltern auf die Ebene institutionell geregelter und damit eingeschränkter Formen der Mitbestimmung; die strukturell bedingte Konfliktkonstellation Eltern-Lehrer mit dem grundsätzlichen Machtvorsprung der Lehrer stellt gerade unter den gegenwärtigen Bedingungen eine relativ schlechte Basis für Familienarbeit dar.

Familienarbeit im Zusammenhang mit Erziehungshilfe und Sozialarbeit

Zahlreiche Prozesse der Erziehungshilfe und Sozialarbeit vollziehen sich faktisch und auch von der Zielsetzung her unter Einbeziehung der Eltern. Je stärker sich allerdings derartige Prozesse vom Prinzip der Freiwilligkeit entfernen und den Charakter sozialer Kontrolle und von Eingriffen annehmen, um so schwieriger wird es, in diesem Zusammenhang sinnvolle und fruchtbare Formen von Familien- und Elternarbeit zu verwirklichen.

Dementsprechend lassen sich im Zusammenhang mit Erziehungsberatung Formen der Elternarbeit grundsätzlich noch am ehesten verwirklichen. Im Zusammenhang mit Kinderkrippen und Pflegekindverhältnissen bestehen zwar derzeit keine entsprechenden gesetzlichen Regelungen, doch ist hier Familienarbeit grundsätzlich möglich und wünschenswert. Schwierig ist die Forderung nach Familienarbeit im Zusammenhang mit Heimeinweisung und Heimerziehung zu realisieren, wenn den Eltern zuvor Erziehungsunfähigkeit bescheinigt wurde. Hier ist es, abgesehen von organisatorischen Schwierigkeiten — wie z. B. der Abgelegenheit der Heime —, kaum möglich, eine wirkungsvolle Form von Familienarbeit in Gang zu bringen.

Bewertung

Die Gegenüberstellung von derzeit vorhandenen Arbeits- und Organisationsformen der Familienarbeit, insbesondere hinsichtlich ihres punktuellen Charakters, und den eingangs knapp skizzierten Problemlagen familialer Erziehung zeigt eine erhebliche Diskrepanz. Arbeitsformen, Struktur, Ressourcen und teilweise auch das Selbstverständnis der etablierten Familienarbeit entsprechen in keiner Weise der Qualität der Problemlagen. Grundlegend

ist die infrastrukturelle Schwäche des Bereichs, die sich an dem skandalös niedrigen Anteil hauptamtlich in diesem Bereich Tätiger und in der relativ geringen Zahl von Adressaten, die diese Form von Familienarbeit erreicht, ablesen läßt.

Zielvorstellungen

Pädagogische Familienarbeit kann die eingangs herausgestellten strukturell bedingten Probleme, unter denen Familien heute Kinder erziehen, nicht aus der Welt schaffen. Sie kann aber innerhalb eines Spektrums auch politischer Maßnahmen zur Lösung der Probleme ihren Teil beitragen. Daraus ergibt sich, daß sie als Interessenvertretung der Familien mit dafür sorgen muß, daß die Probleme der Erziehung in der Familie ein Thema politischer Diskussion werden und entsprechende politische Lösungen gesucht und verwirklicht werden.

Daraus ergibt sich als erstes die Wahrnehmung der Öffentlichkeitsfunktion der Familienarbeit. Im Zusammenhang damit erweist es sich weiter als vordringlich, daß Familienarbeit die Voraussetzungen dafür schafft, daß Familien ihre Isolation überwinden, daß Öffnung und Kontaktaufnahme, der Austausch von Erfahrung und das gemeinsame Lernen derer, die unter ähnlichen Schwierigkeiten leiden, möglich werden; hinzukommen muß die Schaffung von Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten für die Kinder und gegenseitige Information, mit anderen Worten: Unterstützung der Prozesse von Selbsthilfe und Organisation der Lösung der Probleme durch die Eltern selbst. Zur Realisierung sind eine Reihe von Schritten notwendig.

Die Schaffung einer Infrastruktur, die tragfähig und imstande ist, Prozesse der hier skizzierten Form strukturell abzusichern. Es müssen demnach Formen von Infrastruktur sein, die nicht primär oder gar ausschließlich ein Versorgungsangebot sichern, sondern zur Unterstützung und Förderung von Selbsthilfe sowie von selbstorganisierten und den alltäglichen Lebensvollzügen nahen sozialen Prozessen dient. Dazu sind die derzeitigen, von einer spezifischen Form von Veranstaltungen und von Experten getragenen Organisationsformen nicht geeignet.

Außerdem ist es notwendig, neue Arbeitsformen zu entwickeln, die der Erreichung dieser Zielsetzung dienen können. Dabei geht es vor allem um Arbeitsformen — und entsprechende organisatorische Voraussetzungen —, die die Möglichkeit von Information, Kommunikation und Erfahrungsaustausch zwischen den Familien sichern; nur so kann die Isolation und Vereinzelung von Familien zugunsten solidarischer Formen gegenseitiger Hilfe im unmittelbaren Lebensvollzug aufgebrochen werden. Damit sollte die Schaffung von Lern- und Erfahrungsmöglichkeiten sowohl für die Kinder wie für die Eltern verknüpft sein; für die Kinder ist dies angesichts der vorherrschenden Kleinstfamilie ganz unerläßlich.

Notwendig ist darüber hinaus die gesetzliche Verankerung und Sicherung des kontinuierlichen Aus-

baus des Feldes. Die derzeitige gesetzliche Verankerung der Familienarbeit ist unzulänglich; es ist notwendig, eine einheitliche bundesgesetzliche Regelung und Verpflichtung zur Familienarbeit zu schaffen. Die Tatsache, daß auch andere Träger und Bereiche außerhalb der Jugendhilfe Maßnahmen der Familienarbeit durchführen, wie die Volkshochschulen und die Gewerkschaften, darf nicht zu einer Relativierung der Verpflichtung der Jugendhilfe — oder gar zu einer Reduzierung der Mittel — führen.

Notwendig ist auch die Schaffung der Voraussetzungen für die möglichst rasche Aufholung des Theoriedefizits in diesem Bereich. Grundlegende

konzeptionelle Fragen dieses Bereichs sind weitgehend ungeklärt; die Aufarbeitung der punktuell gemachten Erfahrungen, die systematische Reflexion von innovativen Ansatzpunkten ist nicht erfolgt.

Schließlich ist es angesichts des derzeitigen Mangels an Kooperation, Abstimmung und Erfahrungsaustausch in diesem Bereich erforderlich, neue Formen einer Infrastruktur zu entwickeln, die die Innovationen in Gang setzen und ermöglichen. Diese Infrastruktur muß es erlauben, in Form eines Innovationsnetzes neue Entwicklungen zu erproben, auszuwerten und zu verbreiten.

2. Kindergärten

Der Kindergarten als ein bis vor wenigen Jahren eher im Schatten liegender Bereich der Jugendhilfe ist im letzten Jahrzehnt von verschiedenen Seiten her angestoßen und in Bewegung gebracht worden. Zwei Anstöße sind vor allem öffentlich wirksam und thematisiert worden:

- Die Einbeziehung des Kindergartens als Elementarbereich in die staatliche Bildungsplanung. Damit verknüpft waren Diskussionen um die Zuordnung dieses Bereichs, ferner die Entwicklung, Erprobung und Ausbreitung von Curricula und didaktischen Programmen für den Kindergarten.
- Die Kritik an der herkömmlichen Form der Kindergartenarbeit zuerst durch die antiautoritäre Bewegung, dann durch die Kinderladen-Bewegung, schließlich auch durch Elterninitiativen. Hier ging es um neue Formen pädagogischer Arbeit, um inhaltliche Mitwirkung der Eltern und Erprobung neuer pädagogischer Konzepte.

Daneben war die konkrete Arbeit in den Kindergärten allerdings auch anderen Einflüssen ausgesetzt, so zum Beispiel den Ideen der Früh-Lesebewegung als Auswirkung der Vorstellung, schon im Kindergarten müsse durch Training von Fertigkeiten auf die Schule vorbereitet werden. Schließlich sind weite Bereiche der Kindergärten von den genannten Bewegungen, vor allem von den zuerst genannten so gut wie gar nicht erreicht worden. Hier haben sich traditionelle Arbeitsformen gehalten. Insgesamt muß gegenüber der Tendenz staatlich-öffentlicher Meinungsbildung, die den Eindruck entstehen läßt, daß die Probleme des Kindergartens gelöst sind, darauf hingewiesen werden, daß die Diskussion um Aufgabenstellung, Funktion und Probleme des Kindergartens noch nicht abgeschlossen sein kann. Dies gilt auch deswegen, weil die Impulse und Veränderungen der letzten Jahre nicht nur Rückstände aufgeholt und Probleme gelöst, sondern auch neue Probleme geschaffen haben.

Derzeitige Situation

Im Zeitraum von 1965 bis 1975 haben sich Aufnahmekapazität, personelle Ausstattung und

Inanspruchnahme der Kindergärten erheblich ausgeweitet. Allerdings liegt die tatsächliche Inanspruchnahme der Kindergärten nicht so hoch, wie aufgrund der offiziellen Angaben angenommen werden könnte. Gerade das wichtige Ziel der Reform, auch Kinder aus sozial benachteiligten Schichten durch Besuch des Kindergartens zur Verbesserung ihrer Lage zu helfen, ist nur begrenzt erreicht worden.

Die im Strukturplan vorgeschlagene grundsätzliche Neuordnung des Elementarbereichs ist in dieser Form nicht verwirklicht worden. Mit Ausnahme von Bayern gehört der Kindergarten nach wie vor zum Bereich der Jugendhilfe; die Stadtstaaten haben Regelungen, die besonderen Charakter tragen.

Zeitlich parallel zu den Modellversuchen und zur bildungspolitischen Diskussion um den Kindergarten ist auch die Gesetzgebung in diesem Bereich vorangetrieben worden. In den Kindergartengesetzen der Länder und entsprechenden Ausführungsbestimmungen, Rechtsverordnungen usw. wurden Ergebnisse der Entwicklungsarbeiten verankert.

Die Modellversuche, die von vielen staatlichen und halböffentlichen Stellen angeregt und gefördert wurden, sind zum großen Teil abgeschlossen; zum Teil werden sie noch ausgewertet. Gegenüber der Verbreitung in der Praxis bestehen insbesondere im Hinblick auf sozialpädagogische Programme, die nicht auf schulvorbereitendes Training, sondern auf umfassende soziale, emotionale und kognitive Förderung bedacht sind, erhebliche Barrieren. Sie bestehen teilweise im herkömmlichen Selbstverständnis der Kindergartenarbeit, in den institutionellen Strukturen, dann aber auch in den Erwartungen der Eltern, die eher darauf aus sind, nachweisbare Leistungen zu erhalten. Diesem Druck beugen sich Kindergärtnerinnen nicht selten.

Offene Probleme

Die Entwicklung der vergangenen Jahre hat im Bereich des Kindergartens einige Probleme offengelassen, zum Teil auch erst erzeugt, die Gegenstand

weiterer Diskussion sein und bleiben müssen. Als solche Probleme müssen benannt werden:

- Die ausdrückliche Zielsetzung, Kindern aus sozial benachteiligten Schichten durch eine verbesserte Kindergartenerziehung zu einem besseren Start in das Schulwesen zu verhelfen, ist noch nicht erreicht.
- Der Kindergarten ist in der Regel auch heute noch, trotz verschiedener Ansätze und punktueller Veränderungen, eine zu sehr isolierte pädagogische Institution — ohne Öffnung zur Lebenswelt der Kinder, ohne Prozesse der pädagogischen Erschließung des sozialen Umfeldes, ohne Einbeziehung von Lernorten und Personen außerhalb der Institution Kindergarten und ohne Bezug zum Gemeinwesen.
- Damit, daß der Kindergarten öffentlich anerkannte Aufgaben erbringt und dafür öffentliche Mittel erhält, wird er auch in institutionelle Formen und Strukturen öffentlich organisierter Sozialisation einbezogen, wie dies für die Schule gilt. Er bezahlt dies mit einem Verlust an Spiel- und Handlungsraum und mit einer Angleichung seiner Handlungsformen an die Anforderungen öffentlich organisierter Sozialisation. Der Ausweg aus diesem Dilemma kann nicht in der Verweigerung der Übernahme dieser Aufgaben bestehen, sondern im Widerstand gegen diesen Sog, in der Sichtbarmachung, Vertretung und Realisierung der sozialpädagogischen Kriterien, die eine pädagogisch vertretbare Praxis sichern.

Perspektiven für die Weiterentwicklung

Wichtig wäre die Weiterentwicklung, -erprobung und Verbreitung einer sozialpädagogischen Konzeption der Kindergartenarbeit. Dies bedeutet entschiedenen Widerstand gegen den Sog, sich als Vorbereitungsinstitution auf die Leistungsanforderungen der Schule zu verstehen und immer mehr schulähnliche Formen der Arbeit zu verwenden. Eine Orientierung an einem offenen sozialpädagogischen Konzept verspricht auch am ehesten die Probleme der sozial benachteiligten Kinder, darunter der zahlreichen ausländischen Kinder, zu lösen; sie verspricht deshalb eher den Abbau von sozialer Ungleichheit.

3. Pflegekinderwesen und Adoption

Die Tagespflege

Die Funktion der Tagespflege im System der Jugendhilfe

Die tageweise Betreuung von Kindern in einer anderen als der Herkunftsfamilie hat bis vor kurzem in der Bundesrepublik, im Gegensatz zu anderen Ländern, kaum öffentliche Beachtung gefunden. Dem entspricht auch, daß etwa dreimal so viele Kinder

Eine derartige sozialpädagogische Orientierung sollte über den engeren Bereich des Kindergartens hinaus auch als Gesamtkonzeption die Erziehung in den sich anschließenden Lebensjahren der Kinder bestimmen. Dies könnte durch Konzepte und Organisationsformen der Integration von Kindergartenarbeit und Gemeinwesen verwirklicht werden, wie sie in angelsächsischen Ländern, aber auch in Holland verwirklicht sind; hier nehmen die Kindergärten auch andere Aufgaben im Rahmen von Sozialarbeit, Elternarbeit und Erwachsenenbildung wahr.

Eine Entwicklung in diese Richtung wäre auch deshalb wünschenswert, weil sonst die zurückgehenden Kinderzahlen dazu führen könnten, daß in weiten Landstrichen die Kindergärten wegen mangelnder Belegungsdichte schließen müßten. Die Übernahme zusätzlicher Aufgaben, etwa auch der Hortbetreuung, könnte diese Gefahr vermeiden helfen.

Aus dieser Orientierung ergeben sich folgende Zwischenschritte, die Schritte in die richtige Richtung und zugleich auf das Fernziel hin wären:

- Abbau von Barrieren institutionell-rechtlicher Art, die der Verwirklichung eines offenen sozialpädagogischen Konzepts der Kindergartenarbeit entgegenstehen. In vielen Punkten wird die derzeitige Praxis von Bedingungen rechtlicher Art bestimmt, die die Verwirklichung eines derartigen Konzepts blockieren. Deren Abbau ist vorrangig. Dazu gehören auch Verbesserung und weitere Aufstockung des Personalbestandes sowie die Verbesserung hinsichtlich der Mitwirkungs- und Beteiligungsmöglichkeiten der Eltern.
- Verbesserung der Verbindung von Theorie und Praxis. Die Anstöße und Entwicklungen in der Praxis, insbesondere durch und als Modellvorhaben, und die Entwicklung von Aus- und Fortbildung sind bisher weitgehend getrennt voneinander verlaufen. Die Zuständigkeitsstrukturen haben zu dem Versäumnis geführt, daß Institutionen der Ausbildung so gut wie gar nicht und solche der Fortbildung nur in sehr unzureichendem Umfang und punktuell in Prozesse der Entwicklung neuer Praxisformen einbezogen wurden. Dies muß im Interesse einer kontinuierlichen Weiterentwicklung in diesem Bereich dringend verbessert werden.

ohne Beteiligung oder Wissen des Jugendamts in dieser Weise versorgt werden, als dies in offiziell genehmigter Form geschieht.

Zu einem Gegenstand stärkerer öffentlicher Beachtung wurde die Tagespflege erst, als im Zusammenhang mit der Frage nach der Rolle der Frau, ihrer außerhäuslichen Erwerbstätigkeit und der pädagogischen Vertretbarkeit der Versorgung des Kindes in einer anderen Familie grundsätzliche Dimensionen

dieser Problematik in die Diskussion gerieten; dies hat vor allem die Diskussion um das Modellprojekt Tagesmütter gezeigt.

Damit wurden gängige, aber eher restriktive Einstellungen und Handlungsformen der Jugendbehörden problematisiert, die nämlich dazu neigten, Tagespflege höchstens als Notlösung für diejenigen Mütter zu akzeptieren, die aus zwingenden materiellen Gründen erwerbstätig sein mußten.

Demgegenüber geht die nachfolgende Analyse und Bewertung von folgenden Grundsätzen aus:

- Mütter, die dies wünschen, sollen auch tatsächlich berufstätig sein können, und sie sollen über geeignete Betreuungsmöglichkeiten in erreichbarer Nähe verfügen.
- Hinsichtlich der Frage, welche Form der Betreuung gewählt werden sollte, ist vor allem wichtig, daß die Standards gesichert sind, die für eine gedeihliche Entwicklung des Kindes erforderlich sind. Pflegefamilien haben häufig den Vorteil leichter Erreichbarkeit und Nähe.
- Die erwähnten Standards sollten von seiten der Jugendbehörden weniger durch Kontrolle und Sanktionsandrohungen, als durch Beratung, Hilfestellung und Gewährung geeigneter Formen von Unterstützung gesichert werden. Ein Übermaß an bürokratischer Regelung und Überwachung ist sicher nicht zweckmäßig.
- Die Art der Betreuung dieses Bereichs durch die Jugendämter sollte in einer Weise geschehen, die gewachsene Formen der Nachbarschaftshilfe und der alltagsnahen Lösung von Problemen nicht erstickt, sondern fördert, ausbaut und weiterentwickelt.
- Dazu gehört auch eine flexible Handhabung der Bezuschussung in diesem Bereich.

Derzeitige Situation

Die derzeitige Situation in diesem Bereich entspricht diesen Prinzipien nur in sehr beschränktem Umfang. Die Aktivität der Jugendämter erschöpft sich zumeist darin, die gesetzlich vorgeschriebene Pflegeerlaubnis in einer Weise zu erteilen, die vor allem als Kontroll- und Verwaltungsakt aufgefaßt wird.

Beratung findet außerordentlich selten statt. Die Kontakte zwischen den abgebenden Eltern und den Pflegeeltern werden den Eltern selbst überlassen. Nur 10 % der Jugendämter versuchen, mit Veranstaltungen die Elterngruppen anzusprechen.

Auch die Kostenregelungen sind sehr unbefriedigend. Dies betrifft den Mangel an Investitionszuschüssen für die Ausstattung von Tagespflegestellen, die geringe Entlohnung für die Tagespflegemütter sowie die starke finanzielle Belastung der abgebenden Eltern.

Insgesamt spiegelt die derzeitige verwaltungsmäßige, rechtliche Ausgestaltung der Tagespflege die Tatsache, daß sie in der Jugendhilfe immer noch weit-

gehend als widerwillige und für Notfälle hingenommene Konkurrenz zur Erziehung in der eigenen Familie hingenommen wird, der keine großzügige Unterstützung und Förderung gebührt. Damit wird unter anderem ignoriert, daß Tagespflege für viele Familien eine Entlastung darstellen und in vielen Fällen das Verbleiben von Kindern in der Familie ermöglichen kann.

Prinzipien für die Weiterentwicklung

Bei der Weiterentwicklung dieses Bereichs sollten die Ergebnisse des Modellprojekts Tagesmütter, sowie — was die Einbettung in gesellschaftspolitische und soziale Entwicklungen betrifft — die veränderte Situation im gesellschaftlichen Umfeld einbezogen werden. Wichtig sind folgende Zielrichtungen:

- Tagespflegestellen müssen als vollwertiges Angebot im Spektrum familienergänzender Angebote betrachtet und gleichrangig wie andere Angebote behandelt werden.
- Die Abschottung zwischen den Zuständigkeiten für Familienpflege einerseits und der Betreuung in Institutionen wie Krippe, Krabbelstube usw. andererseits sollte zugunsten flexibler Formen der Zusammenarbeit und des Erfahrungsaustauschs aufgebrochen werden.
- Beratung sowohl der abgebenden wie der betreuenden Familie ist unerlässlich und muß auf die besonderen Bedürfnisse und Gegebenheiten berufstätiger Eltern abgestimmt sein.
- Die Jugendämter sollten die Eltern zur Bildung von Pflegeelterngruppen anregen und diese nach Kräften unterstützen und fördern, z. B. auch durch Übernahme von Mieten und anderen Kosten.
- Die Stellung der Pflegeeltern im System der Jugendhilfe muß neu interpretiert werden. Sie sollten als Mitarbeiter der Jugendhilfe betrachtet werden; ebenso sollten Pflegeelternvereinigungen als Freie Träger der Jugendhilfe anerkannt werden.
- Die finanziellen Regelungen in diesem Bereich müssen durchgehend verbessert werden.
- Im Rahmen der offenen Erziehungshilfe sollte, wenn dies erforderlich ist, ein Rechtsanspruch auf eine Tagespflegestelle verankert werden.

Dauerpflege

Funktion der Dauerpflege im System der Jugendhilfe

Im gegenwärtigen System der Erziehungshilfe und als Folge der dort geltenden Mechanismen der Zuteilung befinden sich Kinder in der Regel vor allem dann in Dauerpflege, wenn eine tageweise Betreuung aus familiären Gründen nicht möglich, Adoption oder Unterbringung im Heim, aus welchen Gründen auch immer, aber nicht angezeigt oder nicht möglich erscheint.

Dies trifft — wiederum in der Regel — für Kinder zu, die unter Verhältnissen leben, die durch sich kumulierende Effekte von Armut, Krankheit, psychischer Verelendung und Familienzerrüttung bestimmt sind. Die Chance, adoptiert zu werden, haben vor allem nichteheliche Kinder dann, wenn sie bereits im Säuglingsalter zur Adoption freigegeben werden und eine störungsfreie Entwicklung versprechen. In Heime dagegen geraten Kinder vor allem dann, wenn die Entwicklung der Kinder oder der Verhältnisse der Eltern abgewartet werden sollen und die Mutter nicht in Konkurrenz zu einer fremden Familie treten möchte. Häufig handelt es sich dabei auch um Kinder, die einer Pflegefamilie nicht zugemutet werden können, um nicht mehr als therapiefähig geltende Kinder und Jugendliche oder aber um dissoziale Kinder und Jugendliche. Diese Faustregeln bzw. Erfahrungswerte, bei denen die Zuordnung von Problemgruppen zu Institutionen mehr oder weniger unreflektiert erfolgt, ist problematisch. Wie für alle Institutionen ist es auch im Hinblick auf die Dauerpflege wichtig, kritisch zu prüfen, welche Probleme mit Hilfe dieser Einrichtung gelöst werden können und welche Veränderungen notwendig sind, um ihre Leistungsfähigkeit zu erhöhen.

Entscheidende Kriterien müssen dabei das Interesse des Kindes sein, so schnell, so lange und so weitgehend wie möglich einen sozial akzeptierten Status zu haben; das Interesse, bestehende soziale Kontakte und Identifikationen aufrechtzuerhalten oder solche zu ermöglichen, und schließlich das Interesse des Kindes, Umweltbedingungen vorzufinden, die elementare Bedürfnisse nach Wärme, Geborgenheit, Versorgung und geistiger Anregung zu befriedigen und damit die Chance für Entwicklungsmöglichkeiten, zumindest in einer durchschnittlichen Weise, zu sichern erlauben.

Derzeitige Situation

Im Jahre 1976 waren rund 60 000 Kinder in Dauerpflegestellen untergebracht. Etwa 40 % dieser Kinder sind unehelich geboren. Etwa ein knappes Drittel aller Pflegeverhältnisse wird vorzeitig beendet. Vor allem jüngere Kinder bis etwa zum 10. Lebensjahr werden in Dauerpflegefamilien untergebracht; in fortgeschrittenem Alter überwiegt die Heimeinweisung. Die Art, in der Dauerpflegestellen eingerichtet sind, von den Jugendämtern in Anspruch genommen werden, und die Funktion, die sie im Rahmen des Jugendhilfesystems haben, differiert in den einzelnen Ländern der Bundesrepublik sehr stark. In den Stadtstaaten und dichtbesiedelten Gebieten werden Pflegefamilien eher als öffentliche Spezialeinrichtungen gesehen, während in den anderen Gebieten ihr privater und familiärer Charakter betont wird.

Innerhalb der Dauerpflegefamilien gibt es unterschiedliche Formen als Regelformen. Neben der Normalpflegestelle gibt es die heilpädagogische Pflegefamilie und, als eine Sonderform der heilpädagogischen Pflegestelle, die Erziehungsstelle — als Bezeichnung für Pflegefamilien, die Jugendliche im Rahmen der Freiwilligen Erziehungshilfe (FEH) oder

der Fürsorgeerziehung (FE) für die begrenzte Zeit des Jugendalters aufnehmen.

Die Organisation der Betreuung der Dauerpflege in den Jugendämtern ist außerordentlich unterschiedlich; eine große Rolle spielen die Freien Träger der Jugendhilfe. Auch hier läßt sich feststellen, daß eine wachsende Zahl von Pflegeeltern sich zu Pflegeelterngruppen zusammenschließen, um ihre Anliegen gegenüber den Jugendämtern zu artikulieren.

Mit dem Dauerpflegewesen sind eine Reihe inhaltlicher Probleme verbunden, die zwar nicht im einzelnen erforscht, aber aufgrund von Beobachtungen und Erfahrungen zumindest identifiziert werden können. Es sind Probleme, die sich zunächst im Binnenraum der Familie abspielen. Sie ergeben sich aus der oft unterschiedlichen sozialen Schichtzugehörigkeit, aus dem rechtlich ungesicherten Status der Pflegefamilie und aus der Tatsache, daß Pflegekinder mehr emotional als faktisch zwischen den Pflegeeltern und der Herkunftsfamilie stehen, so daß ihnen die Identifikation und die Entwicklung einer eigenen tragfähigen Identität erschwert wird.

Schließlich ergeben sich für die Pflegefamilien Probleme aus der Tatsache, daß Pflegeverhältnisse einen öffentlichen Charakter haben, daß sie der Aufsicht des Jugendamtes und damit öffentlicher Kontrolle unterstehen; dies führt zu einem Verlust an Selbstverständnis im Alltagsleben.

Prinzipien der Weiterentwicklung

- Vordringlich ist die rechtliche Ausgestaltung des Pflegekinderwesens in Form einer öffentlich-rechtlichen Institution. Nur damit ist größere Rechtssicherheit und Rechtsgleichheit gegeben.
- Im Recht der elterlichen Sorge ist die Rechtsstellung des Kindes gegenüber den abgebenden Eltern, im Pflegekinderrecht die Rechtsstellung der Pflegeeltern gegenüber den leiblichen Eltern zu stärken.
- Für Kinder und Jugendliche, die in sozialpsychologischer Hinsicht Dauerpflegekinder sind, sollten eine gemeinsame Rechtsgestaltung und gemeinsame organisatorische Zuständigkeiten gefunden werden. Die Regelungen für Dauerpflegekinder in fremden Familien sollten auf Verwandtenpflegestellen Anwendung finden können.
- Die Adoption von Pflegekindern durch ihre Pflegeeltern sollte erleichtert werden.
- Es wird empfohlen, Rahmenrichtlinien für die Ausgestaltung von Pflegeverhältnissen und die Organisation der sozialen Dienste für diesen Bereich, für Differenzierungen (Regelformen) und materielle Leistungen zu entwickeln.
- Dem besonderen Charakter des Dauerpflegekinderwesens zwischen Privatheit und Öffentlichkeit sollte organisatorisch und pädagogisch durch eine Verbesserung der Stellung der Pflegeeltern gegenüber öffentlichen Trägern Rechnung getragen werden. Notwendig ist eine — auch finanzielle — Förderung von Pflegeelterninitiativen, deren Anerkennung als Träger eigener Interessen gegenüber dem Jugendamt sowie Wahl-

freiheit im Beratungsangebot und Einbeziehung in Entscheidungsprozesse der Jugendämter.

- Eine Forcierung des Ausbaus des Pflegekinderwesens ist nur bei intensiver Erforschung der Probleme dieses Bereichs und im Zusammenhang mit kontrollierten Praxisexperimenten möglich.

Adoption

Situation und jugendpolitische Funktion

Im Durchschnitt der letzten Jahre kommen in der Bundesrepublik pro Jahr bis zu 9 000 Adoptionsvorgänge zum Abschluß. Davon sind etwa ein Drittel Adoptionen durch Verwandte. Selbst wenn nur Fremdadoptionen berücksichtigt werden, ergibt sich, daß in den letzten 20 Jahren über 100 000 Kinder oder Jugendliche adoptiert wurden.

Derartige Zahlen und die damit bezeichneten Vorgänge sind im Zusammenhang mit den anderen Betreuung- und Versorgungsformen und deren Abhängigkeit von sozialpolitischen Maßnahmen und Entwicklungen zu sehen.

Vorliegende Untersuchungen zeigen, daß nicht Unehelichkeit allein in der Regel dazu führt, daß Kinder zur Adoption gegeben werden, sondern sich kumulierende Effekte von Nichteelichkeit, Armut, mangelnder Schulbildung, ökonomischen Schwierigkeiten und persönlicher Instabilität der Mutter. Die Tatsache, daß die Zahl der adoptionswilligen Eltern steigt und die Jugendbehörden dies auch fördern, weist darauf hin, daß — mit Recht — möglichst vielen Kindern die Unsicherheit der Pflegeverhältnisse oder ein Heimaufenthalt erspart bleiben soll. Undiskutiert bleibt allerdings häufig die Frage, warum ein so großer Anteil unehelicher Kinder überhaupt zur Fremdplazierung gegeben wird. Die Tatsache, daß in ausreichendem Maße Adoptionswillige bereit stehen, darf nicht den Blick auf die Tatsache verdunkeln, daß es häufig Versäumnisse der Sozialpolitik sind, die Mütter zur Adoption zwingen, und dies auch als das geringere Übel gegenüber anderen, unzulänglicheren Formen der Versorgung bewertet wird. Die notwendige materielle Förderung einer alleinstehenden Mutter darf nicht dazu führen, sie unter Hinweis auf die finanzielle Förderung zu nötigen, ihr Kind unter Mindestbedingungen und daraus resultierenden individuellen Belastungen zu behalten. Die Ursache für Konfliktsituationen der Mutter, die aus solchen Voraussetzungen zwangsläufig erwachsen, wird häufig in der Existenz des Kindes gesehen, das dann entsprechenden negativen Reaktionen ausgesetzt ist. Ausschlaggebend für die Beratung muß letztlich die Abwägung der Zukunftschancen des Kindes sein.

Konfliktkonstellationen in der gegenwärtigen Praxis

Nach vorliegenden Untersuchungen stellt die der eigentlichen Adoption vorangehende Adoptionspflege eine problematische Konfliktkonstellation dar. Die Adoptionsvermittlungsstelle kommt in die-

ser Phase in die Rolle des Kontrolleurs, demgegenüber die Probleme lieber verschwiegen werden. Eine eigentliche Beratung und Hilfestellung kann so nicht zustandekommen.

Eine zweite problematische Hürde ergibt sich aus der erheblichen Zahl von Instanzen, die am Zustandekommen einer Adoption unter Umständen beteiligt sein können. Dies führt zu einer verwirrenden Kompetenzvielfalt und schließlich zu Entscheidungen allein auf der Grundlage von Akten.

Eine dritte Konfliktkonstellation ergibt sich schließlich häufig aus den Diskrepanzen hinsichtlich der sozialen Schichtzugehörigkeit; besonders bei Kindern, die psychophysische Auffälligkeiten zeigen, kommt es in diesem Zusammenhang zu Schwierigkeiten.

Die Adoption als Leistung der Jugendhilfe nach der Adoptionsreform

Durch das Adoptionsgesetz — Gesetz über die Annahme als Kind — und das Adoptionsvermittlungsgesetz — Gesetz über die Vermittlung der Annahme als Kind — ist für den gesamten Bereich eine neue gesetzliche Grundlage geschaffen, die sich vor allem in folgenden Punkten auswirken wird:

- Mit dem neuen Gesetz hat auch die Bundesrepublik die Volladoption eingeführt. Das adoptierte Kind ist damit leiblichen Kindern voll gleichgestellt.
- Die Tätigkeit im Adoptionswesen ist nur noch Fachkräften erlaubt.
- Die Landesjugendämter richten zentrale Adoptionsstellen ein, die auf überörtlicher Basis die Vermittlung unterstützen sollen. Dabei ist eine personell interdisziplinäre Besetzung zu sichern. Heime, die Kinder und Jugendliche bis zu 16 Jahre aufnehmen, müssen jährlich eine Mitteilung an die Zentralstellen machen und mitteilen, ob Kinder für die Adoption in Frage kommen.
- Die gesetzliche Neuregelung verpflichtet die Bundesregierung zur Vorlage von Grundsätzen für die optimale Form des Vermittlungsverfahrens. Derzeit liegen Empfehlungen des Deutschen Städtetages zur Einrichtung von Adoptionsvermittlungsstellen bei Jugendämtern und Freien Trägern vor.
- Über die Auswirkungen der neuen gesetzlichen Regelungen liegen noch keine repräsentativen Daten vor. Hinsichtlich einzelner Punkte läßt sich jedoch konstatieren, daß die durch das neue Gesetz vorgeschriebene Konzentration der Adoptionsstätigkeit an wenigen, aber dafür fachlich gut ausgestatteten Stellen noch nicht ausreichend realisiert zu sein scheint. Außerdem ist erkennbar, daß die Funktion des überregionalen Adoptionsausgleichs der zentralen Adoptionsstellen sich insbesondere bei schwierig zu vermittelnden Fällen positiv auszuwirken beginnt. Wenig läßt sich derzeit auch noch über die Auswirkungen der neuen gesetzlichen Lage hinsichtlich der inhaltlich-sozialpädagogischen Aspekte der Adoption sagen.

Prinzipien für die Weiterentwicklung

Die Frage der wünschenswerten Weiterentwicklung im Bereich der Adoption ist in engem Zusammenhang zu sehen mit der sozialen Lage lediger Mütter, im Kontext mit den Regelungen des § 218 und den Formen seiner Anwendung, den Beratungsmöglichkeiten für ledige Mütter, den materiellen Hilfen sowie dem Vorhandensein von Tageseinrichtungen. Erst auf der Basis der Ausschöpfung aller Ressourcen und ihrer Verbesserung können von ledigen Müttern rasche und endgültige Entscheidungen über die Abgabe oder Nichtabgabe ihres Kindes erwartet werden.

Jugendpolitik und Jugendhilfepraxis sollten vorrangig darauf gerichtet sein, ledigen Müttern solche Entscheidungen zu ermöglichen und damit unnötige und in der Konsequenz verheerende Wirkungen zu vermeiden.

Im einzelnen schlägt die Kommission für die künftige Weiterentwicklung vor:

- Entscheidungen über Pflegeurlaubnis, Ersetzung der Einwilligung der leiblichen Eltern in die Adoption und das Gutachten für den Adoptionsbeschluß des Vormundschaftsgerichts sollten im Team aller Beteiligten — z. B. Heim, Freier Träger, Mitarbeiter des fürsorgerischen Außendienstes, Mitarbeiter des Adoptions- und Pflegekinderdienstes — getroffen werden. Dabei sind allen Betroffenen die Entscheidungen transparent zu machen. Sie sollen, soweit möglich, in die Entscheidungen einbezogen werden. Das gilt insbesondere auch für die anzunehmenden Kinder und leiblichen Kinder der Annehmenden.
- Die gemäß § 7 Abs. 2 AdoptVermG zu erlassende Rechtsverordnung sollte Beratungs- und Unterstützungsregelungen für die Phase der Adoptionsvermittlung in den Vordergrund stellen, um soweit wie möglich den Bewährungscharakter dieser Zeit abzubauen. Eine generelle Abschaffung der Adoptionspflege kann nicht empfohlen werden, da es zum Schutz des Kindeswohls immer noch das kleinere Übel ist, gegebenenfalls eine Adoptionspflege abzubrechen, als den neuen Eltern bei Versagen das elterliche Sorgerecht gemäß § 1666 BGB zu entziehen. In der Phase der Adoptionspflege sollte das Jugendamt unter der Voraussetzung der intensiven Zusammenarbeit im Sinne von Beratung, mit Ausnahme weitreichender Entscheidungen im Rahmen der Vermögenssorge, alle Elternrechte an die Adoptionsbewerber abtreten.
- Für die Phase der Adoptionspflege sollte zum Unterhalt des Kindes das Pflegegeld entsprechend den Regelungen für die Dauerpflege gezahlt werden. Dies erleichtert den Adoptionsbewerbern, den Status von Pflegeeltern in der Vorbereitungszeit und die Beratungsangebote des Jugendamts zu akzeptieren. Außerdem gestattet es eine Eingewöhnung auf die materielle Belastung durch ein angenommenes Kind.
- Adoptionsbewerber in der Phase der Adoptionspflege sollten ermutigt werden, sich Pflegeeltern-

gruppen anzuschließen, weil die dort erörterten Probleme zwischen Pflegeeltern und -kindern häufig ihrer eigenen Situation entsprechen. Nach Abschluß des Adoptionsverfahrens unterliegt es ihrer freien Entscheidung, ob sie in der Gruppe verbleiben wollen. Da die Gruppe eine freie Initiative darstellt, andererseits aber dem Jugendamt fachlich verbunden sein sollte, bliebe den Adoptiveltern ein nicht Kontrollmechanismen unterliegender Zugang zu den fachlichen Ressourcen des Jugendamtes.

- Die Pflicht der Jugendämter, Adoptiveltern zu beraten, sollte vor allem gegenüber Adoptiveltern, die ältere und schwierigere Kinder aufnehmen, verstärkt werden. Organisiert werden sollte diese Beratung entweder im Zusammenhang mit dem allgemeinen Sozialdienst oder mit Beratungsstellen oder mit der Adoptionsvermittlungsstelle. Beratungsangebote an alle Adoptiveltern sollten auch nach Abschluß der Adoption bestehen bleiben.
- Die Sozialarbeiter und Sozialpädagogen in der Funktion der Adoptionsvermittlung sind für qualifizierte praxisbegleitende Fortbildungsveranstaltungen freizustellen. Ausgangspunkt und Material der Fortbildung sollten die eigenen Erfahrungen und Entscheidungen der Praktiker sein.
- Da Adoptionsvermittlung in die Zuständigkeit der Landesjugendämter und Jugendämter und damit in den Leistungsbereich der Jugendhilfe fällt, sollte die Bundesregierung den entsprechenden Forderungen aus den Reihen der Fachverbände folgen, die Bestimmungen des Adoptionsvermittlungsgesetzes in das geplante neue Jugendhilfegesetz einzufügen.
- Viele Fragen, die die effektive Lösung von Adoptionsproblemen betreffen, bedürfen einer weitergehenden Erforschung und kontrollierten Überprüfung. Es ist insbesondere notwendig, Entscheidungsprozesse für und wider Freigabe zur Adoption durch ledige Mütter, aber auch andere Probleme einer systematischen Erforschung zuzuführen.

Zur Frage der Organisation und der Zuständigkeitsregelungen im Bereich Pflegekinderwesen/Adoption

Zu der strittigen Frage der Organisation und den Zuständigkeitsregelungen in diesem gesamten Bereich des Pflegekinderwesens und der Adoption vertritt die Kommission den Standpunkt, daß es zweckmäßig ist, die Zuständigkeit für Tagespflege, Dauerpflege und Adoption organisatorisch in den Spezialdiensten zusammenzufassen, d. h. also unter Einbeziehung der Tagespflegestellen, die vielerorts davon getrennt ressortieren.

Die Kommission plädiert für diese Lösung aus folgenden Gründen:

- Bei den Tageseinrichtungen — im entsprechenden Fachreferat der Jugendhilfeadministration — wird vorwiegend in pädagogischen Institutionen

- gedacht, d. h. in Kindergärten, Kindertagesstätten und anderem, nicht aber „in Familien“.
- Die sozialpädagogische Orientierung der Tageseinrichtungen für Kinder bezieht sich ganz auf den pädagogischen Umgang mit Kindergruppen von durchschnittlich 20 bis 25 Kindern. Die Situation der Betreuung eines Einzelkindes oder von bis zu drei Kindern ist dort nicht im Blick. Auch die Fachberatung und die Fortbildung beziehen sich immer auf eine pädagogische Praxis mit Gruppen.
 - Bei der permanenten Überforderung der Mitarbeiter der Tageseinrichtungen und der Mitarbeiter des entsprechenden Fachreferats bei den Trägern — falls dort ein solches Referat fachlich besetzt ist — steht zu erwarten, daß die Tagespflegestellen von dort wenig Hilfe bekommen können. Auch die einschlägigen Spezialdienste — wo solche überhaupt bestehen — sind personell überfordert. Da sie es aber ständig mit Familien zu tun haben, die zu einem sozialpädagogischen Engagement bereit sind, ist es für sie nicht schwierig, auch Tagespflegefamilien, d. h.

Tagesmütter, zu betreuen. Es gibt keinen Grund anzunehmen, daß die Mütter und Väter, die bereit sind, ein Pflegekind auf Dauer bei sich aufzunehmen, sich wesentlich von jenen unterscheiden, die Tagespflegekinder betreuen oder betreuen wollen.

- Aus Müttern und Vätern, die bereit sind, Tagespflegekinder zu betreuen, können sich Pflegeeltern für Dauerpflegekinder entwickeln. Die Betreuung eines Tagespflegekindes wäre ohnehin eine nicht unvernünftige Chance zur Selbstprüfung der potentiellen Dauerpflegeeltern. Auch ist vom Gesichtspunkt der Werbung und des Zugewinns an Pflegeeltern, für die eine wie für die andere Art von Pflege, die Zuordnung der Tagespflegestellen zu den Spezialdiensten für Adoptions- und Dauerpflegestellen vorteilhaft.

Aus diesem Grunde befürwortet die Kommission die organisatorische Einbeziehung der Tagespflege in die Spezialdienste. Wo davon abweichend verfahren wird, sollte es zu einer engen Verzahnung beider Bereiche durch intensive Teamarbeit kommen.

4. Erziehungshilfen

Grundzüge der Entwicklung im vergangenen Jahrzehnt

Eine kritische Würdigung der Entwicklung und Situation im Bereich der Erziehungshilfe ist hier im besonderen Maße durch mangelhafte Daten erheblich erschwert. Zugänglich sind überwiegend lediglich quantitative Daten. Qualitative Daten, die genauere Aufschlüsse über die inhaltlich-pädagogische Situation des Feldes und seine Veränderungen in den letzten zehn Jahren geben könnten, fehlen weitgehend. Dies gilt insbesondere für den Bereich der Heimerziehung und verstärkt für den Bereich der sogenannten offenen Erziehungshilfen. Die Kommission muß sich deshalb hier, wie in anderen Teilen des Berichts, an vielen Punkten auf einzelne Beobachtungen, punktuelle Erfahrungen, Berichte und Hinweise stützen.

Maßnahmen und Einrichtungen der Erziehungshilfe in ihren verschiedenen Formen unterscheiden sich von vielen anderen Bereichen der Jugendhilfe dadurch, daß sie der Kompensation von Erziehungsausfällen und dem Ausgleich und der Korrektur von Auffälligkeiten und Problemen dienen, die häufig außerhalb der Jugendhilfe festgestellt werden, z. B. von der Schule, der Polizei oder anderen Behörden, und dann Reaktionen in Form von Eingriffen auslösen. In diesen Fällen wird entweder den Eltern Hilfe zur Erziehung angeboten, in Form der Erziehungsberatung oder der Erziehungsbeistandschaft, oder aber das Kind wird aus der Familie herausgenommen und Institutionen der öffentlichen Erziehung zugeführt.

Ende der 60er Jahre wurden Praxis und Verfahrensweisen der Erziehungshilfe stark kritisiert. Die Kri-

tik richtete sich vor allem darauf, daß die Verfahren und Instrumentarien der Erziehungshilfe zwar auffälliges Verhalten und Probleme zu registrieren, nicht aber letztlich wirkungsvoll aufzuhalten vermochten, und darauf, daß Bürokratisierung und administrative Kompetenzverflechtung sowohl systematische Planung wie spontane Hilfe im Krisenfall erschwerten.

Weiter wurde darauf hingewiesen, daß Prozesse der Erziehungshilfe, entgegen dem eigenen Anspruch, häufig mehr Funktionen der Kontrolle ausübten, daß sie die davon Betroffenen einer zusätzlichen Diskriminierung aussetzten und dabei insbesondere den Betroffenen nicht einmal elementare Formen der Mitbestimmung einräumten.

Die Reaktion auf diese Kritik bestand auf der offiziellen Ebene im wesentlichen darin, daß versucht wurde, innerhalb des bestehenden Systems von Maßnahmen und unter Beibehaltung der bestehenden Zuteilungs- und Entscheidungsprozesse, das vorhandene Angebot an Maßnahmen und Einrichtungen durch personellen Ausbau, durch Anwendung rationellerer Methoden, durch bessere bauliche Gestaltung von Einrichtungen und durch Aufstockung der finanziellen Mittel zu verbessern. Unberührt blieben von derartigen Reformen viele zentrale Probleme. So blieb der Widerspruch zwischen dem Anspruch, wirkungsvolle Hilfe zu gewähren, und den tatsächlichen Effekten eines weitgehend auf Kontrolle ausgerichteten Maßnahmensystems ungelöst. Ebenso blieben die problematischen Wirkungen der rein rechtlich-administrativ geregelten Zugangswege zur Erziehungshilfe und der weitgehende Ausschluß der von Erziehungshilfe

betroffenen Kinder und Jugendlichen von Mitbestimmung an ihrem Lebensschicksal, soweit es durch Maßnahmen der Erziehungshilfe betroffen wird, weiterhin in Kraft.

Innerhalb dieser generellen Entwicklung konnte die in dieser Phase in Gang gekommene Modellbewegung zwar Inseln progressiver Praxis schaffen; von ihnen ging aber keine grundsätzliche Veränderung der Erziehungshilfeprozesse aus. Auch die strukturellen Barrieren gegen Beteiligung der Adressaten der Erziehungshilfe wurden nicht beseitigt. Schließlich ist durch die skizzierte Entwicklung auch die Abschottung der Erziehungshilfe von den gesellschaftlichen Bereichen, in denen ihre Probleme produziert werden, nicht aufgehoben worden. Dies hätte eine offensiv-sozialpolitische Orientierung der Jugendhilfe-Administration verlangt, die dieser innerhalb der kommunalen Verwaltung nicht zugestanden wird.

Derzeitige Lage im Bereich der Erziehungshilfen

Heimerziehung

Auf der quantitativen Ebene haben sich einige begrüßenswerte Entwicklungen ergeben; so ist der Bereich vor allem dort in Bewegung geraten, wo es um Säuglings- und Kinderheime geht; also um die Unterbringung von Kindern, deren Erziehung in der eigenen Familie vorübergehend oder dauernd nicht gewährleistet erscheint. Hier hat die sozialwissenschaftliche Kritik Veränderungen bewirkt. Die Einweisung von Säuglingen und Kleinkindern in Heime ist rückläufig. Das Angebot an Heimen hat sich verändert: Neben den traditionellen Großheimen und dem in den Nachkriegsjahren bevorzugten Typ des mittelgroßen Heims — 30 bis 80 Plätze — finden kleine sozialpädagogische Einrichtungen wie Kleinstheime, Familienheime, Kinderhäuser, Wohngemeinschaften, Heimsysteme mit dezentralisierten externen Wohngruppen zunehmend Beachtung. Es hat sich dabei erwiesen, daß diese kleinen Einrichtungen nicht teurer, wohl aber sozialpädagogisch erfolgreicher sind. Den Mangel an heimeigenen Werkstätten und Therapieeinrichtungen machen die kleinen Einrichtungen wett durch ihre besseren Kontakte zu Lehr- und Arbeitsstätten in ihrer Umgebung, durch Nutzung externer therapeutischer Hilfen oder durch ein eigenes Angebot im Verbund mit anderen kleinen Einrichtungen.

Die sozialwissenschaftliche Kritik hat dagegen dort, wo es um die pädagogisch-therapeutische Resozialisierung auffälliger oder von Kriminalisierung bedrohter Jugendlicher geht, wenig bewirkt. Was die Heimerziehung betrifft, werden mit Akzentuierung therapeutischer Indikationen wieder mehr Jugendliche in Heime eingewiesen. Diese Tendenz, auf die soziale Problematik von Jugendlichen in Grenzsituationen vermehrt wieder mit Heimerziehung zu antworten, ist wenigstens aus drei Gründen bedenklich: Es wird erstens nicht weiter nach anderen Lösungen gesucht, die, wenn sie nicht zur Hand sind, gefunden oder erfunden werden müssen; der Ju-

gendliche wird zweitens aus seiner sozialen Welt ausgesondert, isoliert und aktenkundig definiert, und er wird drittens schließlich einem pädagogischen Arrangement ausgeliefert, in dem sich die pädagogischen Absichten der Erzieher — vor allem in den größeren Heimen — nur bedingt und gebrochen gegen die übermächtigen organisatorisch-administrativen Strukturzwänge behaupten können. Totale Versorgung, soziale Isolation, Einschränkung der Grundrechte, Verweigerung von Mitbestimmung verhindern oft beim Jugendlichen die zu erwartenden Reifungsprozesse eher, als daß sie diese fördern.

Offene Erziehungshilfen

Auch die Entwicklung im Bereich der offenen Erziehungshilfen ist nicht frei von den Widersprüchlichkeiten und Spannungsmomenten, die sich aus dem Charakter der Erziehungshilfen in ihrer gegenwärtigen Form ergeben: Nämlich sowohl Hilfe leisten zu wollen, als auch Kontrolle auszuüben. Dies zeigt sich besonders deutlich an der in diesem Bereich in den letzten Jahren verstärkt ausgebauten Institution der Erziehungsbeistandschaft. An ihr wird auch die Problematik einer vor allem fall- und symptombezogenen Erziehungshilfe deutlich, deren begrenzte Reichweite seit langem bekannt ist.

Diese Widersprüche sind auch nicht ausgeräumt in den anderen Bereichen der offenen Erziehungshilfe. Selbst da, wo unter der Bezeichnung Gemeinwesenarbeit oder Straßensozialarbeit Ansätze entwickelt worden sind, die sich kritisch gegen die gekennzeichnete Individuum- und fallorientierte Sichtweise wenden, verdecken sie oft, daß in Wirklichkeit herkömmliche Denk- und Handlungsformen angewandt werden. Entsprechend ist zu beobachten, daß es auch da, wo Formen familienorientierter Erziehungshilfe ausgebaut wurden, an ergänzenden Aktivitäten fehlt, die auf die Unterstützung mobilisierender, selbstorganisierender Prozesse und Initiativen für Kinder und Jugendliche hinauslaufen.

Insgesamt zeigt sich, daß auch im Bereich der offenen Erziehungshilfen lediglich punktuell Veränderungen zu konstatieren sind; aufs Ganze betrachtet, verbleiben die Handlungsformen dieses Bereichs, offensichtlich wegen ihrer Einbindung in begrenzende institutionelle Rahmenbedingungen, aber auch, weil diese Denk- und Handlungsformen noch am ehesten den Erwartungen der kommunalen Verwaltungen entsprechen, im herkömmlichen fallorientierten, individualisierenden Konzept. Weitergehende Veränderungen hätten eine offensiv-sozialpolitische Orientierung der Jugendhilfe-Administration verlangt, die dieser innerhalb der kommunalen Verwaltung aber nicht zugestanden wird.

Schlüsselprobleme

Zunehmende therapeutische Ausrichtung der Erziehungshilfen

Die Verbesserung und Verstärkung der Möglichkeiten psychotherapeutischer Hilfen im Bereich der Jugendhilfe ist, wie anderwärts, dringend notwen-

dig und geboten. Gleichzeitig muß jedoch auf die Gefahren und Probleme hingewiesen werden, die in der unbedachten und unreflektierten Übernahme therapeutischer Denk- und Handlungsformen in den Bereich der Erziehungshilfe liegen. Die Probleme lassen sich wie folgt charakterisieren:

- Auf der institutionellen und administrativen Ebene besteht die Gefahr, daß die Ausweitung therapeutisch ausgewiesener Personalstellen unabhängig vom tatsächlichen Bedarf und dem wirklichen Wert solcher Stellen zum Zwecke der sich auch finanziell auswirkenden Aufwertung von Einrichtungen angestrebt wird.
- Auf der professionellen Ebene besteht die Gefahr, daß die angedeutete Entwicklung zu einer Statusunsicherheit der Sozialpädagogen und zu einer Austrocknung einer eigentlich sozialpädagogischen Praxis führt. Dies wird verstärkt durch den Sog, der von therapeutischen Zusatzausbildungen ausgeht. Problematisch ist dies vor allem deshalb, weil in den psychologisch-therapeutischen Modellen in der Regel die Probleme in einem sehr fragwürdigen Reduktionsprozeß auf die für das jeweils angewandte theoretische Therapiemodell passenden Momente zurechtgeschnitten werden. Dies widerspricht zentralen sozialpädagogischen Erfordernissen.
- Auf der Ebene der individuellen Lebenserfahrung der Kinder und Jugendlichen besteht die Gefahr, daß die Probleme, die sich aus deren Lebenswelt ergeben, auf therapierbare Verhaltenskonflikte reduziert werden. Sie werden dann behandelt, ohne die sozialen Bedingungsbeziehungen in den Blick zu nehmen, d. h. es wird eine Behandlung ohne Aussicht auf Erfolg vorgenommen.

Folgerungen und Forderungen

Zu fordern ist, daß therapeutische Verfahren nur in klarer Einordnung in umfassende sozialpädagogische Konzepte angewandt werden. Das würde erleichtert, wenn therapeutisch ausgebildete Mitarbeiter im Bereich der Jugendhilfe durch entsprechende Aus- und Fortbildungsangebote zur Zusammenarbeit im sozialpädagogischen Feld befähigt werden; entsprechendes gilt umgekehrt für die sozialpädagogische Ausbildung und Fortbildung.

Besonders problematisch ist die Vorstellung, geschlossene Verwahrung von Jugendlichen in Form geschlossener Unterbringung biete in schwierigen Fällen eine gute und zweckmäßige Voraussetzung für intensive Therapieprozesse. Schon aus der Problematik von Zwang und Therapie, aber auch aus einer großen Zahl anderer Gründe ist diese Vorstellung fragwürdig; dementsprechend auch die Beibehaltung geschlossener Einrichtungen.

Regelung des Zugangs zur Erziehungshilfe durch „Diagnose“

Die Zielsetzung, die Gewährung von Erziehungshilfen an nachprüfbar, rationale Entscheidungspro-

zedesse mit Hilfe von Diagnosen zu binden, ist gegenüber der Willkür, die hier sicherlich herrschte, zu begrüßen. Dennoch ist auch hier auf Probleme hinzuweisen, die mit der Einführung derartiger Verfahren, vor allem wenn sie in der derzeit diskutierten Form und unter den derzeitigen Strukturbedingungen der Erziehungshilfe erfolgt, verknüpft sein können. Folgende Probleme zeichnen sich ab:

- Bisher vorliegende Erfahrungen, insbesondere die große Zahl der sich widersprechenden Gutachten, zeigen, daß die wissenschaftlichen Grundlagen für derartige Verfahren derzeit außerordentlich brüchig sind. Die Realisation von Erziehungshilfekzepten wie die von konkreten Maßnahmen der Erziehungshilfe ist immer politisch-funktional und administrativ-institutionell bedingt und begrenzt. Prinzipiell können Erziehungshilfen für die Betroffenen nützlich, schädlich oder wirkungslos sein. Häufig trifft alles gleichzeitig zu: Eine bestimmte Leistung der Erziehungshilfe ist für die davon Betroffenen sowohl hilfreich wie teilweise schädlich wie teilweise wirkungslos. Der heutige Stand wissenschaftlicher und fachlicher Erkenntnis erlaubt es nicht, mit zureichender Sicherheit vorherzusagen, wann welche Maßnahme in ihrer Wirkung auf den Betroffenen hilfreich, wirkungslos oder schädlich sein wird. Vermutungen und Erprobung nach dem Versuch-und-Irrtum-Verfahren beherrschen das Feld. Solange dies so ist, darf vom „Gutachten und Gesamtplan“, wie sie im Entwurf für ein neues Jugendhilfegesetz vorgesehen sind, nicht zu viel erwartet werden.
- Aber auch dann, wenn ein zuverlässiges diagnostisches und prognostisches Instrumentarium verfügbar wäre, bleibt die Gefahr bestehen, daß die negativ festschreibenden Wirkungen formalisierter Diagnoseprozesse auch bei bestem Willen aller Beteiligten nicht ausgeschaltet werden können. Dies ergibt sich zwangsläufig aus dem Charakter derartiger Verfahren.
- Es mangelt an fachlichen Kriterien für die rationale Begründung der Entscheidung, für die das Verfahren vor allem eingeführt werden soll, nämlich für die Heimerziehung. Weder die Wissenschaft noch die Praxis sind in der Lage, eine zureichend genaue Indikation für Heimerziehung zu benennen. Es ist nicht auszuschließen, daß die gesetzliche Einführung von „Untersuchung und Gesamtplan“ eine Wirkung haben könnte, die der Gesetzgeber weder wollte noch voraussah: ein steigender, diagnostisch legitimer Bedarf an Heimerziehung.
- Wenn Erfassungs- und Diagnoseinstrumente ausschließlich der Legitimation von Zuweisungen für erzieherische Hilfen dienen, und nicht auch ihrer Abwehr, wächst mit ihrer Griffigkeit und der Erwartung von Zuverlässigkeit der Effekt, daß durch sie mehr Klienten einer Behandlung zugeführt werden. Dies ist eine problematische Konsequenz, die es von vornherein abzuwehren gilt.

Folgerungen und Forderungen

Aus dem Vorstehenden ergeben sich folgende Konsequenzen:

- Innerhalb des derzeitigen Funktionszusammenhangs der Erziehungshilfe bestehen nachteilige Begleitwirkungen. Die Einführung von Gutachten und Gesamtplan, wie sie im Entwurf für ein neues Jugendhilfegesetz vorgesehen sind, ist nur dann vertretbar, wenn bei der Handhabung von Gutachten und Gesamtplan den dargestellten Bedenken Rechnung getragen wird, d. h. wenn Gutachten und Gesamtplan nicht auf der Grundlage psychologischer Diagnosemodelle entwickelt werden, sondern in Form einer sozialpädagogischen Problemanalyse, die kommunikativ mit den Betroffenen wie auch interdisziplinär entwickelt und erprobt werden muß. Insbesondere muß sichergestellt sein, daß Gutachten und Gesamtplan nicht von einzelnen Gutachtern erarbeitet werden, sondern nur in Zusammenarbeit mehrerer. Sie dürfen ferner nicht in Form von auswärts eingeholten Gutachten, die dann im Jugendamt lediglich noch abgezeichnet werden, erstellt werden, sondern von Fachkräften innerhalb des Jugendamts. Dabei dürfen nicht die aus der Zugehörigkeit zu unterschiedlichen Professionen resultierenden hierarchischen Momente, wie z. B. im Verhältnis zwischen Psychologen und Sozialarbeitern, durchschlagen. Es kann sich nur um ein gleichberechtigtes Zusammenwirken handeln.
- Untersuchung und Gesamtplan müssen prinzipiell auch der Verhinderung unnötiger erzieherischer Hilfen dienen. Schließlich dürfen Feststellungen, die in diesem Zusammenhang getroffen werden, keinen abschließenden Charakter haben. Die Ergebnisse bedürfen der laufenden Fortschreibung, an der die Praktiker mit ihren Erfahrungen und Sichtweisen zu beteiligen sind.
- Insofern die geplanten Verfahren zumindest unter den gegenwärtigen Bedingungen ihre Funktion vor allem im Zusammenhang mit Heimeinweisungen als schärfster Form des Eingriffs haben, muß darauf verwiesen werden, daß eine Reihe von Heimen in ihrer derzeitigen Struktur kein geeignetes Mittel einer wirkungsvollen Erziehungshilfe darstellen.

Zwischen Eingriffs- und Angebotscharakter

Zu der notwendigen Umgestaltung der Erziehungshilfen in Richtung auf ein umfassendes, differenziertes System von Angeboten, das freiwillig in Anspruch genommen werden kann, gehört auch als eine wichtige Voraussetzung, daß in diesem System nicht nur Eltern, sondern auch Kinder und Jugendliche als Subjekte und nicht nur als Objekte, über die verfügt wird, handeln können und ernstgenommen werden.

Forderungen

Dieser grundsätzliche Aspekt führt zu folgenden Forderungen:

- Erziehungshilfe muß auch Kindern und Jugendlichen das Recht und die Möglichkeit zugestehen, ihre Probleme selbst, und das heißt auch, aus ihrer Sicht, zur Darstellung zu bringen. Diese Forderung ist eng verknüpft mit dem Problem der Freiwilligkeit in der Inanspruchnahme der Leistungen der Erziehungshilfe und mit der Frage des eigenen Zugangs von Kindern und Jugendlichen in diesen Leistungen, unabhängig von Eltern oder anderen Institutionen. Dies wird als Konsequenz dieser Forderung für notwendig gehalten.
- Kinder und Jugendliche müssen bei der Festlegung und Durchführung von Erziehungshilfen über die Möglichkeit der Mitbestimmung verfügen.
- Erziehungshilfe muß schließlich die gewachsenen und selbstgewählten sozialen Bezüge von Kindern und Jugendlichen respektieren und in die Arbeit einbeziehen.

Prinzipien für die Weiterentwicklung

Als vordringlichstes und zugleich wichtigstes Ziel ergibt sich aus der Analyse, daß es vor allem darauf ankommt, entschieden die Barrieren institutioneller, rechtlicher und struktureller Art abzubauen, die die Verwirklichung der für diesen Bereich zentralen Ziele behindern. Dazu ist es notwendig, eine Erziehungshilfe zu entwickeln, die folgendes zu verwirklichen erlaubt:

- Sie muß an die Probleme und Bedürfnisse der von Erziehungshilfe Betroffenen bereits zu einem Zeitpunkt herankommen, wenn die Probleme noch nicht eskaliert sind und noch nicht nach genau definierten Interventionsanlässen zum Eingreifen zwingen.
- Sie muß den von Erziehungshilfe Betroffenen Chancen für Partizipation in Entscheidungsprozessen und für Beteiligung und Selbstorganisation in Konzeption und Durchführung der jeweiligen Erziehungshilfe strukturell einräumen.
- Sie muß die Hierarchisierung, Kompetenzverflechtung und administrative Überfremdung sozialpädagogischer Prozesse abbauen, die solche Chancen der Partizipation und Selbstorganisation auch auf der Ebene der sozialpädagogisch Handelnden in diesem Bereich verhindern und damit Initiative und Reformen von unten weitgehend erschweren bzw. teilweise sogar verunmöglichen.

Dies verlangt Veränderungen insbesondere auf zwei Ebenen. Erstens auf der Ebene der Zugangsbedingungen zu Leistungen und Angeboten der Erziehungshilfe. Der Zugang zu Leistungen und Angeboten der Erziehungshilfe darf nicht länger durch Feststellung des Defizits und von da aus strukturierten Eingriffen und Zuweisungen bestimmt sein, sondern muß sich als Angebot darstellen, das sich auf die subjektiven Hilfebedürfnisse beziehen läßt und so auch faktisch als Hilfe erfahren werden kann.

Zweitens ist damit die Forderung nach Entwicklung und Erprobung neuer Praxis- und Arbeitsformen verknüpft. Sie müßten flexibel, problemnah konzipiert sein, Prozesse der Selbstorganisation und Selbsthilfe

unterstützen, solidarische Lebens- und Lerngemeinschaften ermöglichen und von einem umfassenden und wirkungsvollen Beratungsangebot begleitet sein.

5. Jugendarbeit

Entwicklungstendenzen

Die Entwicklung der Jugendarbeit im letzten Jahrzehnt ist vor allem dadurch gekennzeichnet, daß sie im Zusammenhang mit Veränderungen in der Situation der Jugendlichen — wie Ausbildungskrise, Jugendarbeitslosigkeit und Numerus clausus — zusätzliche und neue gesellschaftliche Funktionen übernommen hat, die ihr herkömmliches Erscheinungsbild differenziert und zugleich in manchen Aspekten erheblich verändert haben.

Die Entwicklungstendenzen lassen sich unter folgenden Aspekten charakterisieren.

Wachsende sozialpolitische Inpflichtnahme der Jugendarbeit

Vor allem im Bereich der kommunalen Jugendarbeit aber auch bei den staatlichen Förderungsprogrammen läßt sich feststellen, daß in den letzten Jahren innerhalb der Jugendarbeit Aktivitäten an Bedeutung gewonnen haben, die als Beitrag zur Lösung der sozialen Folgeprobleme der Ausbildungskrise in ihren vielfältigen Auswirkungen verstanden werden können.

Professionalisierung und Institutionalisierung

In der Zunahme der Stellen für hauptamtliche Mitarbeiter sowie in der Forderung nach mehr Fachlichkeit und Wissenschaftlichkeit spiegelt sich ein Prozeß, der darin besteht, daß Jugendarbeit mehr und mehr als eine Veranstaltung verstanden wird, in der dafür qualifizierte Mitarbeiter in wissenschaftlich-fachlich begründeten Arbeitsformen für Adressaten Angebote entwickeln und präsentieren. Darin liegen Tendenzen zu qualitativen Veränderungen, die sich mit den Stichworten Pädagogisierung und Institutionalisierung beschreiben lassen. Sie sind verknüpft mit der Orientierung an einem bestimmten Modell erzieherischen Handelns, das sehr stark von den Ansprüchen und Festlegungen der jeweiligen Institution bestimmt ist. Dies enthält Probleme insofern, als die Gefahr besteht, daß gegenüber diesen Ansprüchen die Bedürfnisse und Ansprüche der Jugendlichen zu kurz kommen.

Verwissenschaftlichung

Mit Institutionalisierung ist der Prozeß der Verwissenschaftlichung verknüpft; er bezieht seine Richtung ebenfalls seltener aus den Bedürfnissen der

Jugendlichen als vielmehr aus den Problemen der in diesem Bereich Tätigen. Wissenschaft dient dann oft der Bereitstellung technologischer Verfahren, sie stellt die Kategorien für die Konzeptdiskussion und ermöglicht häufig in problematischer Weise Formen der Schulung von Mitarbeitern, die die skizzierten Trends eher verstärken, als sie zu problematisieren.

Probleme einzelner Arbeitsfelder

Kommunale Jugendpflege

Auf der kommunalen Ebene zeigt sich die sozialpolitische Inanspruchnahme der Jugendarbeit mit besonderer Deutlichkeit. Zur Wahrnehmung der damit bezeichneten Aufgaben — wie z. B. im Zusammenhang mit dem Drogenproblem, den Problemen jugendlicher Arbeitsloser und junger Ausländer — sind personelle Erweiterungen begründet und vorgenommen worden. Auch da, wo versucht wird, die Einrichtungen und Maßnahmen stadtteilbezogen und möglichst eng auf die Bedürfnisse der Jugendlichen hin zu orientieren, gerät diese Form der Jugendarbeit unweigerlich in den Sog kommunaler Infrastruktur- und Sozialplanung; sie kollidiert deshalb mit den Ansprüchen einer auf Autonomie bedachten politisch-pädagogischen Konzeption der Jugendarbeit.

Jugendbildungsstätten

Die Funktionen der etwa 20 verbandsunabhängigen staatlichen Jugendbildungsstätten haben sich in den letzten Jahren erheblich gewandelt. An die Stelle der Funktion als Stätten der Modell- und Theorieentwicklung sind vor allem Fortbildungsaufgaben getreten. Die ursprünglich den Jugendbildungsstätten zugeschriebenen Aufgaben werden heute weitgehend in der Praxis vor Ort selbst wahrgenommen. Hinzu kommt, daß auch die Jugendbildungsstätten unter den Druck geraten sind, stärker als bisher Sonderprogramme kompensatorischer Art für besondere Problemgruppen durchzuführen. Schließlich werden die Jugendbildungsstätten unter dem Druck der Pluralismus-Forderung zu reinen Service-Stationen mit kaum erkennbarem eigenem politischen Profil. Daraus resultieren Probleme der Übertragung der Ergebnisse der Arbeit der Bildungsstätten in die Praxis. Gesicherte und eingespielte Formen lassen sich kaum irgendwo feststellen, so daß die Lösung dieses Problems weitgehend örtlichen und zufälligen Konstellationen überlassen bleibt.

Jugendarbeit der Jugendverbände

Insbesondere die Jugendarbeit der Jugendverbände ist durch den Jugendprotest und die politischen Jugendinitiativen herausgefordert worden. Sie stellen den Anspruch der Verbände, die Interessen der heranwachsenden Generation zu vertreten, radikal in Frage. Die Herausforderung ist in den verschiedenen Gruppen von Verbänden unterschiedlich beantwortet worden. Sie hat auf jeden Fall allgemein — zumindest auf der programmatischen Ebene — zu einer stärkeren Betonung der jugendlichen Interessen geführt, zu einer stärker politisch ausgerichteten Form der Jugendarbeit und zu einem kritischeren Verständnis gegenüber anderen Sozialisationsbereichen. Wie sich diese programmatischen Tendenzen in der tatsächlichen Arbeit ausgewirkt haben und derzeit auswirken, ließe sich nur durch detaillierte Analysen feststellen. Anzeichen deuten darauf hin, daß gegenwärtig wieder mehr die Interessen der Institutionen und der jeweiligen Erwachsenenorganisationen zum Zuge kommen.

Jugendarbeit und Schule — Schulsozialarbeit

Jugendarbeit und Schule, früher eher auf gegenseitige Distanz bedacht, sind sich gegenwärtig zumindest in einigen Punkten durch Bemühen um Kooperation näher gerückt. Während sich die Jugendarbeit noch bis vor kurzem eher als korrekatives Gegenfeld zur Schule verstand, zeichnen sich in den Formen der Schulsozialarbeit, der Hauptschülerarbeit, der Hausaufgabenhilfen und anderer Formen schulbezogener Jugendarbeit Aktivitäten ab, die darauf zielen, den Schülern bei der Lösung ihrer Schulprobleme, die zugleich immer auch Lebensprobleme sind, zu helfen. Erfahrungen zeigen, daß derartige Formen im einzelnen konkreten Fall zwar durchaus hilfreich sein können, daß sie aber keineswegs als Ersatz für fällige Schulreformen erhalten dürfen. Eher können sie reformbegleitende Funktionen ausüben. Eine zweite wichtige Funktion kann in der Vermittlung und im Ausgleich von Konflikten zwischen Schule und Schulumwelt, insbesondere dem Elternhaus, liegen.

Prinzipien für die Weiterentwicklung

Die künftige Entwicklung der Jugendarbeit kann nicht nur als Weiterentwicklung bestehender Einrichtungen und Angebote erfolgen. Es ist notwendig, die Jugendarbeit im Zusammenhang mit der Entwicklung anderer zentraler Erziehungsinstitutionen

zu sehen, die jeweilige gesellschaftliche und gesellschaftspolitische Definition von Jugendproblemen zu reflektieren und schließlich diese kritisch in diejenigen Institutionalisierungsprozesse einzubeziehen, von denen die Jugendarbeit selbst betroffen ist. Diese Forderung gilt für die Jugendarbeit wie für die anderen Bereiche der Jugendhilfe.

Folgende Orientierungspunkte sollten bei der Weiterentwicklung leitend sein:

- Jugendarbeit darf sich nicht nur zwischen den Ziel- und Funktionspolen Eigenständigkeit und Ausfallbürgschaft für andere Erziehungsbereiche bewegen, sondern muß ein differenziertes, historisch-gesellschaftliche Entwicklungen berücksichtigendes und an den Bedürfnissen und Interessen der Jugend orientiertes Funktionsverständnis entwickeln. Als grundlegend können dabei Funktionen der Bereitstellung von „Räumen“, in denen Jugendliche selbstbestimmte Lern- und Erfahrungsprozesse machen können, ohne daß diese gleich pädagogisch verplant werden, gelten; außerdem die Funktion der Bereitstellung offen zugänglicher und für alle Jugendliche frei verfügbarer Dienstleistungen, wie Informations- und Beratungswesen; dann die Funktion der Begleitung und Unterstützung von sozialen und pädagogischen Prozessen, insbesondere auch, soweit es um die Aufarbeitung und Bewältigung von Problemen geht, die in Familie, Schule oder Ausbildung ihre Ursache haben, ohne sich allerdings gleich als eigene „sozialpädagogische Dienste“ zu verselbständigen.
- Jugendarbeit muß vor allem lokal organisiert sein, damit sie allen Jugendlichen wirklich zugänglich wird. Die überregional-zentralen Stellen müssen für ihre Arbeit und Entscheidungen die Anstöße aus dem örtlichen Bereich erhalten — und nicht umgekehrt.
- Die Jugendförderungs politik darf nicht länger eine Infrastruktur der Jugendarbeit begünstigen, die an den kurzfristig wechselnden Kriterien und Prioritäten der Krisenintervention orientiert ist. Um die hier herausgestellten Ziele zu erreichen, bedarf es eines offenen, mehr horizontalen und kommunikativ organisierten Verteilungssystems.
- Professionalisierung darf nicht einseitig die Beförderung wissenschaftlicher und pädagogischer Qualifikationen zum Gegenstand haben. Qualifizierung muß auch heißen, daß Qualifikationen und Arbeitsformen in die Jugendarbeit eingebracht werden, die einen Gebrauchswert für die Jugendlichen haben.

Teil E**Empfehlungen und Vorschläge der Kommission****Zu Inhalt, Charakter und Zielrichtung der Empfehlungen**

Die nachfolgenden Empfehlungen und Vorschläge haben den Charakter qualitativer Orientierungspunkte. Sie bezeichnen die Richtung, in die nach Auffassung der Kommission die künftige Entwicklung der Jugendhilfe gehen sollte. Sie stellen keine detaillierten Planungsschritte oder -strategien, rechtliche Regelungen oder neue Organisationsmodelle zur Diskussion. Sie enthalten auch keine detaillierte Auseinandersetzung mit dem Entwurf eines neuen Jugendhilfegesetzes; dies letztere deswegen nicht, weil derzeit nicht abzusehen ist, in welcher Form die einzelnen Bestimmungen zum Zeitpunkt der öffentlichen Diskussion dieses Berichts auf der Tagesordnung stehen.

Zur Formulierung detaillierter Vorschläge über Organisations- und Arbeitsformen künftiger Jugendhilfe hat sich die Kommission nicht nur aus technisch-zeitlichen Gründen nicht imstande gesehen, sondern aufgrund einer prinzipiellen Überlegung: Die Analysen haben zwar an vielen Stellen die Problematik und Ineffektivität vieler herkömmlicher Maßnahmen und Arbeitsformen der Jugendhilfe aufgezeigt. Häufig ist jedoch die Entwicklung alternativer Praxisformen noch nicht über erste tastende Versuche hinausgekommen. Für viele Fragen und Probleme sind noch weitere Entwicklungen und Erprobungen erforderlich, bevor neue Festlegungen getroffen werden können. Davon konnte auch die Kommission nicht absehen.

Aus diesem Grund besteht eine wesentliche und zentrale Forderung der Kommission darin, den notwendigen weiteren Erprobungen und Entwicklungen Raum offen zu halten und die dafür notwendigen Freiheiten zu schaffen.

Wie an vielen Stellen des Berichts deutlich geworden ist, ist die Lösung der in der Jugendhilfe anstehenden Probleme nicht möglich auf dem Wege der einfachen Fortschreibung und des weiteren Ausbaus bestehender Institutionen, Maßnahmen und Arbeitsformen. Sie verdecken an vielen Stellen die Tatsache, daß auf diese Weise zwar ein quantitativ ausgebaut, vielleicht sogar aufgeblähtes System entsteht, das aber nur wenig geeignet ist, die Probleme wirklich zu lösen, sondern im Gegenteil verdeckt, daß es dringend notwendig wäre, die problemverursachenden Konstellationen in den benachbarten Bereichen strukturell und auf Dauer zu beseitigen.

Gegenüber der Tendenz, in der beschriebenen Weise durch die Fortschreibung der bestehenden Angebots- und Problemlösungsstruktur eine Lösung anzusteuern, hält die Kommission eine entschiedene

Kurskorrektur und neue Weichenstellung für notwendig. Sie sollte von folgenden Prinzipien geleitet sein:

- Verstärkung realer Partizipationsmöglichkeiten im Sinne von Selbstbestimmung und Mitwirkung der in Jugendhilfe-Prozesse Einbezogenen, besonders an Entscheidungen über das eigene Lebensschicksal und an den hierfür relevanten gesellschaftlich-politischen Prozessen.
- Verstärkung und Unterstützung von Initiativen, die Selbsthilfe und Selbstorganisation ermöglichen, die eine soziale Mobilisierung und die Artikulation der Interessen der Betroffenen ermöglichen — anstelle von professionellen Lösungen mit der Gefahr der Entmündigung durch Experten.
- Verstärkung von lebensweltorientierten, gemeinwesenbezogenen sowie demokratisch offenen Arbeitsformen und Einrichtungen anstatt primär administrativ bestimmten Formen der Problemlösung.

Voraussetzungen für die Verwirklichung notwendiger Veränderungen

Damit die notwendigen Prozesse und Entwicklungen in der geforderten Richtung in Gang kommen können, müssen einige Voraussetzungen erfüllt sein, die derzeit nicht selbstverständlich, aber im Sinne der Zielsetzungen unabdingbar sind. In erster Linie ist es notwendig, die Voraussetzungen für Prozesse kritischer Selbstbesinnung und erhöhter Lernfähigkeit in der Jugendhilfe zu schaffen. Dazu gehören:

- Auf der inhaltlichen Ebene die Bereitschaft zu ständiger Überprüfung der Angemessenheit der jeweils verfolgten Strategien.
- Auf der organisatorischen Ebene die Bereitschaft zur arbeitsfeldinternen und arbeitsfeldübergreifenden Verständigung und Diskussion über Erfahrungen, Aufgaben und Strategien der Jugendhilfe.
- Auf der materiellen Ebene die Schaffung der personellen und institutionellen Mindestvoraussetzung für eine solche Verständigung durch Einrichtung von Freiräumen und durch Entlastung von Handlungsdruck.

Solche Lernbedingungen und die damit zu erreichende Lernfähigkeit der Jugendhilfe in allen ihren Arbeitsbereichen sind Voraussetzungen für den von der Kommission für notwendig erachteten kritischen Abstand der Jugendhilfe zu den gängigen und jeweils vorgefundenen Mustern der Problemdefinition und Lösungsstrategie. Sie stellen eine wichtige Vor-

aussetzung für die Entwicklung eigenständiger kritischer Sichtweisen und Handlungsformen dar. Nur eine solche kritische Besonnenheit sichert, daß Jugendhilfe nicht blind den Automatismen der Problemlösung folgt, wie sie, gesamtgesellschaftlich vorgegeben, sonst ablaufen, sondern sich als kritische Instanz im Sozialisationsbereich verstehen und artikulieren kann.

Dies verlangt vor allem Aktivierung der Möglichkeiten zum Erfahrungsaustausch und kritischer Diskussion in der Jugendhilfe, das Offenhalten von Handlungs- und Spielräumen für Experiment und Erprobung und schließlich die kritische Distanz gegenüber ungerechtfertigten und problematischen Leistungsansprüchen.

Kurskorrektur und neue Welchenstellung

Die eingangs formulierten Zielsetzungen können nur erreicht werden, wenn an die Stelle einiger in den Analysen des Berichts herausgestellter und derzeit vielerorts verfolgter Zielsetzungen alternative Entwicklungen treten.

Offene Formen der Problemlösung

Die Analysen zeigen, daß die derzeit beobachtbaren Formen zunehmender Institutionalisierung der Jugendhilfe in Gestalt fortschreitender rechtlicher Ausgestaltung, im Anwachsen verwaltungsmäßiger Regelungen und in der materiellen und personellen Aufstockung nicht ohne weiteres eine angemessene Erfüllung der Aufgaben sichern. Neben der häufigen Ineffektivität haben Institutionalisierungsprozesse der genannten Art häufig problematische Nebeneffekte. Es ist deshalb eine grundsätzliche Überprüfung derzeitiger Institutionalisierungsformen und die Entwicklung und Erprobung alternativer, offener Prozesse und Formen notwendig. Grundsätzlich bieten Selbsthilfegruppen, selbstverwaltete Jugendzentren und Jugendwohnkollektive Beispiele und erste Erfahrungen für alternative Formen offener Problemlösungen.

Sozialpädagogische Handlungskompetenz

Der Prozeß der Professionalisierung darf nicht unreflektiert mit seinen problematischen, an vielen Stellen aufgezeigten Nebenwirkungen fortgesetzt werden. Insbesondere Professionalisierungsformen, die als therapeutische auf das technisch oder institutionell Machbare zielen und damit immer auch zur Verkürzung der Problematik und zur Entmündigung tendieren, sind fragwürdig. Sie stehen im Widerspruch zu den zentralen Zielsetzungen wie Selbstbestimmung, Partizipation und Selbstorganisation. Es sind deshalb Formen von Qualifikationen sozialpädagogischen Handelns zu entwickeln und in der Ausbildung und Fortbildung zu sichern, die derartigen Zielen dienen und sie nicht von vornherein verhindern.

Offene Praxisformen

Gegenüber der an vielen Stellen zu beobachtenden Tendenz zur verstärkten Anwendung von Arbeits-

verfahren, die im technischen Sinn Rationalität und Effizienz versprechen — und insofern auch als Leistungsnachweise gegenüber Geldgebern, Eltern oder der Öffentlichkeit fungieren können — ist darauf hinzuweisen, daß derartige Verfahren eine Tendenz zur Entmündigung der Betroffenen, zur Ausschließung des sozialen Umfeldes und zur Reduzierung der Problemsicht auf problematisches Verhalten oder auf Persönlichkeitsmerkmale enthalten. Demgegenüber ist die Entwicklung von Arbeitsformen zu fordern, die problemangemessen, teilnehmungs-offen und die Einbeziehung komplexer Problemzusammenhänge erlauben.

Schritte zur Verwirklichung

Die hier vertretenen Forderungen stellen langfristige Aufgaben und Ziele dar. Um sie zu erreichen, ist es notwendig, mit kurz- und mittelfristig zu realisierenden Schritten zu beginnen. Sie können die langfristig notwendigen Veränderungen in die Wege leiten. Als vordringlich werden in diesem Sinn betrachtet:

Dezentralisierung der Institutionen und Kompetenzen

Großeinrichtungen und organisatorisch zentralistisch strukturierte Institutionen stellen in besonderer Weise schlechte Voraussetzungen für die Realisierung der genannten Ziele dar. Der Gefahr der mit solchen Organisationsformen verbundenen bürokratischen Verselbständigung kann letztlich nicht wirkungsvoll begegnet werden. Sie müssen deshalb abgebaut werden. An ihre Stelle sollten stärkere Regionalisierung, Delegation von Aufgaben und Kompetenzen an die Mitarbeiter und Autonomisierung von Teileinheiten im Sinne von Untergliederungen und Abteilungen treten. An die Stelle von zentralistischen organisatorischen Zusammenfassungen in Großinstitutionen sollten flexible Verbundsysteme und Formen arbeitsteiliger Kooperation treten. Gleichzeitig müssen jedoch Organisations- und insbesondere auch Zuständigkeitsregelungen geschaffen werden, die der Tendenz zu immer weitergehend spezialisierten Maßnahmen und Institutionen entgegenwirken und die zugleich die Berücksichtigung pädagogischer Gesichtspunkte bei allen das Kind betreffenden Maßnahmen sichern. Das letztere gilt insbesondere in bezug auf behinderte Kinder und Jugendliche und die dabei zu treffenden Maßnahmen medizinischer, therapeutischer oder sonstiger Art. Im Interesse einer ganzheitlichen pädagogischen Förderung ist es unerlässlich, die hier notwendigen Neuregelungen zu schaffen und die organisatorischen, kompetenzmäßigen, versicherungsrechtlichen und allgemein-rechtlichen Voraussetzungen politisch zu realisieren. Zugleich müssen die Institutionen und die Mitarbeiter der Jugendhilfe in stand gesetzt werden, diese Aufgabe zu erfüllen.

Demokratisierung der Einrichtungen der Jugendhilfe

In der Jugendhilfe und ihren Prozessen und Arbeitsformen sollten durchgängig und prinzipiell die Grundsätze der Partizipation gelten.

Besonders wichtig und ausdrücklich herauszustellen ist die entsprechende Forderung in bezug auf die Einrichtungen der Jugendhilfe, wie z. B. den Häusern der offenen Tür, den Beratungsstellen, den Wohngemeinschaften und den Jugendwohnheimen. Diese müssen durch entsprechende Änderungen der Rechtsverfassung und Satzungen intern demokratisiert werden. Die in ihnen tätigen Fachkräfte müssen bei allen relevanten Entscheidungen ein Mitbestimmungsrecht erhalten. Sie sind an den jeweiligen Leitungsgremien zu beteiligen. Dienstrechtlich hierarchisch verfaßte Leitungsstrukturen sollen durch demokratische und kommunikative Prinzipien abgelöst werden. Über fachliche Angelegenheiten muß in Team-Konferenzen beraten und entschieden werden. Für das Austragen der Konflikte, die mit allen Formen demokratischer Mitbestimmung und Beteiligung verbunden sind, müssen entsprechende Regelungen entwickelt und eingeführt werden. Das Prinzip der Teamarbeit soll auch in den Arbeitsvollzügen zur Regel werden.

Förderung der Selbsthilfegruppen

Versuche von Bürgern, ihre Probleme selbst zu lösen und dafür entsprechende Organisationsformen zu finden, z. B. in Jugend- und Elterninitiativen, in Pflegekindvereinen oder Aktionsgruppen der verschiedensten Art, sollten innerhalb der Jugendhilfe verstärkt gefördert werden. Es ist anzunehmen, daß sie problemnäher und unmittelbarer an den Bedürfnissen operieren, als dies im Rahmen etablierter Maßnahmen und Leistungsangebote oft möglich ist. Die Träger der Jugendhilfe sollten dazu verpflichtet werden, solche Selbsthilfeaktivitäten mit besonderer Aufmerksamkeit zu unterstützen, zu beraten und ihnen durch geeignete Maßnahmen Hilfestellung zu leisten. Dabei sollte darauf geachtet werden, daß vor allem benachteiligte Gruppen gefördert und unterstützt werden. Für die Förderung solcher Initiativen sollten eigene Titel in die jeweiligen Etats eingestellt und nach bestimmten Kriterien, wie z. B. im Hinblick auf Problemnähe, Konzeption, Zielgruppen und nicht nur im Hinblick auf modellartigen, neuartigen Charakter, vergeben werden. Ohne solche eigenen Finanzmittel besteht die Gefahr einer allzu großen Nachrangigkeit der Selbsthilfegruppen gegenüber den etablierten Trägern und Einrichtungen. Deshalb müssen Barrieren im Hinblick auf die Finanzierungsmöglichkeiten bei diesen Gruppen deutlich gesenkt werden. Änderungen in der allgemeinen Förderungspolitik, den Haushaltsvorschriften und den Abrechnungsmodalitäten müssen flexible Formen der Förderung ermöglichen.

Verpflichtung zu regelmäßiger Überprüfung der Ziele und Ergebnisse

Die Angemessenheit von Arbeitsformen und Einrichtungen sowie das Erreichen der gesetzten Arbeits-

ziele müssen durch eine regelmäßige Auswertung und Analyse beobachtet werden. Hierzu sollten in allen Einrichtungen geeignete Organisationsformen entwickelt werden. In ihnen sollte die Beteiligung von Trägervertretern, Mitarbeitern und Betroffenen gesichert werden. Diese Gremien müssen ein Vorschlagsrecht zur Verbesserung oder zur Einstellung von Maßnahmen erhalten. Sie sollen zur gegenseitigen Verständigung verpflichtet sein, die nicht durch expertokratische Wirkungsanalysen ersetzt, sondern nur begleitet werden kann, mit dem Recht, abweichende Meinungen zu veröffentlichen.

Überprüfung des Förderungs- und Verteilungssystems

Der Verwirklichung der hier vorgeschlagenen Maßnahmen macht eine Änderung der bestehenden Förderungs- und Verteilungssysteme notwendig. Dringend notwendig erscheint die Ablösung der unter pädagogischen Gesichtspunkten völlig ungeeigneten Einzelmaßnahmen oder die teilnehmerbezogene Förderungspraxis zugunsten der Einrichtung langfristiger gesicherter Fonds, über deren Verwendung die Empfänger weitgehend selbständig entscheiden und nachträglich abrechnen können. Bei der Anerkennung der Förderungswürdigkeit sind freie Organisationen und Zusammenschlüsse, wie z. B. Initiativgruppen, Vereine, Aktionen, unabhängig von ihrer Rechtsform, zu berücksichtigen.

Weiterentwicklung der Forschung

Aus den hier vorgeschlagenen Perspektiven ergeben sich neue Forschungsprioritäten. Dies sind vor allem die genannten Aufgaben, neue Formen der Institutionalisierung, Professionalisierung und Arbeitsweisen der Jugendhilfe zu entwickeln und kritisch zu überprüfen. Eine vordergründig anwendungsbezogene Forschung — wie sie in § 106 des Entwurfs für ein neues Jugendhilfegesetz vorgesehen ist —, die sich primär auf die Optimierung und Effektivierung der Arbeit innerhalb bestehender Strukturen bezieht, kann diese Aufgaben nicht einlösen. Die Kommission sieht darüber hinaus die ausschließliche Lokalisierung der Jugendhilfeforschung bei den Landesjugendämtern wegen der Gefahren der Übernahme institutioneller Zwecke und Interessen und wegen der Betriebsblindheit als nicht förderlich an. Vielmehr sollte verstärkt unabhängige Forschung durch externe Einrichtungen getragen und verantwortet, in der Durchführung jedoch kommunikativ mit den Mitarbeitern und Betroffenen abgestimmt werden. Die bisher zur Verfügung stehenden finanziellen Mittel sind in Relation zu anderen Forschungsbereichen, wie z. B. der Bildungsforschung, erheblich aufzustocken.

