

rechtlichen Bestimmungen. Diplomarbeit an der Katholischen Hochschule für Sozialwesen. Berlin 2005

Koelges, Barbara u.a.: Probleme der Strafverfolgung und des Zeuginnenschutzes in Menschenhandelsprozessen – eine Analyse von Gerichtsakten. Boppard 2002

Kröger, Theda: Stellungnahme zum Entwurf des Strafrechtsänderungsgesetzes §§ 180b, 181 StGB. In: Deutscher Bundestag, Protokoll Nr. 54. 15. Wahlperiode, Rechtsausschuss. Berlin 30.6. 2004

Mentz, Ulrike: Frauenhandel als migrationsrechtliches Problem. Frankfurt am Main 2001

Oberlies, Dagmar: Gegen Frauenhandel hilft eine globalisierte Politik. Betroffene brauchen mehr Hilfe und Unterstützung. www.fluechtingsrat.net/info/info2002/200237/frauenhandel/frauenhandel.html (Stand: 16.3.2005)

Rahmenbeschluss des Rates: Zur Bekämpfung des Menschenhandels. In: Amtsblatt vom 1.8.2002 Nr. L 203, S. 1 ff.

Senatsverwaltung für Wirtschaft, Arbeit und Frauen des Landes Berlin: Wolf beantwortet Große Anfrage zum Thema „Menschenhandel“ im Abgeordnetenhaus. Berlin 25.11.2004. www.berlin.de/senwiarbfrau/presse/2004/11/25-11_1.htm (Stand: 1.2.2005)

Jugendhilfeplanung Entwicklungsstand und Perspektiven

Helmut Lukas

Zusammenfassung

Mit der Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung und ihrer Konkretisierung in § 80 Sozialgesetzbuch (SGB VIII) verbinden sich seit 1991 vielfältige fachpolitische und fachliche Erwartungen an einen problemangemessenen Ausbau der Kinder- und Jugendhilfe. Die Bewertung des heute erreichten Entwicklungsstandes soll Antworten auf die Frage nach den Leistungsmöglichkeiten und -grenzen von kommunaler Jugendhilfeplanung geben.

Abstract

Since 1991, the obligation to provide youth services planning which is anchored in Article 80 of the German Code of Social Law (SGB VIII) has involved multiple political specific and professional expectations towards an adequate extension of the child and youth welfare service which is tailored to emerging problems. The assessment of the development level achieved so far is to answer the question on performance opportunities and limits of local authorities regarding youth services planning.

Schlüsselwörter

Jugendhilfe - Planung - Sozialgesetzbuch VIII - Leistung - Funktion - Kommunalverwaltung

Jugendhilfeplanung als Teil der kommunalen Planung

Im Rückblick zeigt sich, dass erst in den letzten 25 Jahren grundlegende fachliche Entwicklungen zur Begründung einer eigenständigen kommunalen Sozialplanung realisiert wurden. Sozialplanung als Fachplanung für die Erfüllung der sozialen Aufgaben in den Kommunen und Kreisen wurde als eine wichtige kommunale Aufgabe erkannt und folglich in ihren fachlichen Grundlagen entwickelt und erprobt. Sie wurde in der Folge Lehr- und Lernstoff auch in der Sozialarbeiterausbildung.

Sozialplanung etablierte sich als integraler Bestandteil kommunaler Planung, in der sich unter dem Dach der Stadt- und Kreisentwicklungsplanung als übergreifender Gesamtplanung für die Gebietskörperschaft die unterschiedlichen Planungsebenen, Planungsverpflichtungen und Planungsfelder mit ihren jeweils spezifischen Instrumenten als Fachplanungen beziehungsweise Ressortplanungen voneinander abgrenzten. Eine gewisse Diffusion des ganzheitlichen Planungsgedankens durch die Verselbstständigung

gung und trennscharfe gegenseitige Abgrenzung von Verkehrsplanung, Wirtschaftsplanung, Schulentwicklungs- beziehungsweise Schulleitplanung und schließlich auch der Sozialplanung mit ihren Teilfachplanungen für Menschen mit Behinderungen, für junge Menschen und ihre Familien (Jugendhilfeplanung) und für alte Menschen (Altenhilfeplanung) war die Folge. Kommunale Sozialplanungen mit ihren jeweiligen Teilfachplänen als Ergebnisse des Planungsprozesses waren und sind vor allem Vorhaben von Angeboten und Einrichtungen für eindeutig definierte Zielgruppen, sie sind damit von ihrer Zielsetzung her vor allem Infrastruktur- und Ressourcenplanungen.

Der Gedanke, diese kommunalen Sozialplanungen mit anderen Fachplanungen in ein ganzheitliches Konzept zu integrieren, lag fern, weil die jeweiligen Institutionen und Behörden des öffentlichen Trägers schon in der täglichen Arbeit wenig Berührungspunkte aufweisen und ihnen häufig der Einblick in die jeweils anderen Tätigkeitsfelder und die damit zusammenhängenden Planungsnotwendigkeiten und -ziele fehlt. Dazu tragen vermutlich auch die unterschiedlichen Denksysteme derjenigen Professionen bei, die diese Aufgaben zu verantworten und durchzuführen haben.

Entwicklung und Konsolidierung der Jugendhilfeplanung

Konsequenz war, dass auch die Jugendhilfe als rechtlich und fachlich weitgehend autonomes Handlungsfeld nach einer eigenen methodologischen und methodischen Grundlage für ihr Planungsanliegen strebte. Die Entwicklung der Jugendhilfeplanung begann mit ersten planerischen Ansätzen in den 1960er-Jahren (Prüb; Tschöpe 1974), ihnen folgte eine Ausbauphase in den 1970er- und 1980er-Jahren (Deutsches Institut für Urbanistik 1978, Deutscher Verein 1986), bis schließlich 1991 der bundesweite Durchbruch mit der gesetzlichen Verpflichtung nach § 80 SGB VIII gelang. Seitdem gibt es auf allen Ebenen, auch gestützt durch umfangreiche Fachliteratur (Lukas; Strack 1996, Jordan; Schöne 1998), geradezu boomartige Bestrebungen, Jugendhilfeplanung organisatorisch, personell, methodologisch und schließlich auch methodisch auf kommunaler Ebene angemessen zu etablieren.

Von der Jugendhilfeplanung werden Leistungen vor allem auf zwei Ebenen erwartet: Zum einen soll sie als Planung der sozialen Entwicklung einen Beitrag zu einer übergreifenden sozialen Kommunalpolitik leisten (Jugendhilfe als Teil der kommunalen Entwicklungsplanung), zum anderen ist sie als geschlechter-

differenzierte Jugendhilfeplanung (Bohn 2002) aber auch zielgruppen- und arbeitsbereichsbezogene Fachplanung. Um wirksam werden zu können, umfasst sie immer analytische, handlungsorientierende und ergebnisbewertende (evaluative) Funktionen. Folgende Merkmale sind für Jugendhilfeplanung kennzeichnend:

- ▲ Sie ist eine auf die im SGB VIII definierten Zielgruppen bezogene und an deren Bedarf orientierte quantitative und qualitative Fachplanung.
- ▲ Sie ist ein Instrument zur Steuerung von Leistungen und Aufgaben der Jugendhilfe durch systematische Verknüpfung von Zielen, Mitteln und Vorgehensweisen.
- ▲ Sie fußt auf einem fachlichen Diskurs und zielt auf die Partizipation aller Beteiligten.
- ▲ Sie ermöglicht einen kommunikativen Prozess zur fachlichen, fachpolitischen und kommunalpolitischen Willensbildung.

Leitlinien für die in diesem Sinne als kommunikativ und partizipativ verstandene Jugendhilfeplanung ergeben sich aus den Handlungsprinzipien, die im Achten Jugendbericht (Bundesrepublik Deutschland 1990) für eine moderne Jugendhilfe formuliert wurden:

- ▲ Sozialraumorientierung statt quantitativer Flächendeckung,
- ▲ Lebensweltorientierung statt Einrichtungsplanung,
- ▲ Orientierung an den Bedürfnissen und Problemen von jungen Menschen und ihren Familien statt an Bedürfnissen von Institutionen und Trägern,
- ▲ offene Prozessplanung statt statischer Festschreibung von Gegebenheiten,
- ▲ Einmischung in andere gesellschaftliche Problemfelder statt Abgrenzung,
- ▲ offensiver (fach)politischer Diskurs statt „Leistertretei“ und Konfliktvermeidung und
- ▲ Beteiligung statt Ausgrenzung und Fremdbestimmung der Adressatinnen und Adressaten.

Nach über einem Jahrzehnt Planungserfahrungen stellen sich die Fragen, wie relevant und realistisch diese Vorgaben für die Planungspraxis waren und in welchem Maße sie heute tatsächlich realisiert sind?

Zum aktuellen Stand der Umsetzung

Eine 2003 veröffentlichte Untersuchung des Deutschen Jugendinstituts (DJI) weist aus, dass die Umsetzung der Planungsverpflichtung durch das SGB VIII in den östlichen Bundesländern noch besser gelungen zu sein scheint als in den westlichen Bundesländern. Es zeigt sich aber auch, dass bis heute vorwiegend Teilplanungen für einzelne Leistungsbe-

reiche der Jugendhilfe die Regel sind (Santen u.a. 2003, S. 397). Am häufigsten genannt wurden Pläne für Kindertageseinrichtungen (Ost: 100 Prozent; West: 83 Prozent), was nicht verwundert, da in vielen Bundesländern die jährlichen Zuschüsse der überörtlichen öffentlichen Träger von der Vorlage solcher Pläne abhängig gemacht werden. Danach folgen schon Jugendförderpläne zur Umsetzung der §§ 11, 12 und 14 SGB VIII, deren Vorlage in einigen Bundesländern ebenfalls Voraussetzung für den Erhalt von Landeszuschüssen ist (Ost: 89 Prozent; West: 69 Prozent), und Hilfen zur Erziehung (Ost: 78 Prozent; West: 58 Prozent). Deutlich seltener wird das Arbeitsfeld Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII) von den Kommunen und Kreisen planerisch bearbeitet (Ost: 56 Prozent; West: 27 Prozent).

Insgesamt weisen diese Ergebnisse der bundesweiten Bestandsaufnahme der jugendhilfespezifischen Planungen darauf hin, dass die vor- und außerschulische Bildung einen deutlichen Schwerpunkt der planerischen Bemühungen auf der kommunalen Ebene bildet. Die Mehrzahl aller Jugendhilfeplanungen befasst sich explizit mit der außerschulischen Bildungslandschaft, das heißt – nach Altersgruppen geordnet – mit der Kindertagesbetreuung, insbesondere Kindergarten- und Hortangeboten, als Bildungsangeboten nach §§ 22 ff. SGB VIII, gefolgt von den Angeboten der Jugendarbeit (Jugendförderung) nach § 11 SGB VIII und schließlich auch Angeboten der Jugendsozialarbeit nach § 13 SGB VIII.

Bezogen auf die Jugendsozialarbeit wird ausdrücklich die Abstimmung der Maßnahmen mit der Schulverwaltung, der regional zuständigen Bundesagentur für Arbeit, mit den Trägern betrieblicher und außerbetrieblicher Ausbildung sowie den Trägern von Beschäftigungsmaßnahmen gefordert. Eine solchermaßen vernetzte Planung ist trotz unmissverständlicher Vorgaben des Gesetzgebers vielerorts noch nicht realisiert worden, da sich die Planungen weitgehend auf die jugendhilfeeigenen und aus Jugendhilfemitteln finanzierten Ressourcen (Anbieter und deren Angebote) beschränken. Hier wird die zu erwartende Zunahme privat-gewerblicher Anbieter ein Um- und Weiterdenken notwendig machen.

Zur Wertigkeit einzelner Leistungsbereiche

Quantitative empirische Ergebnisse zu Planungsaktivitäten und -vielfalt in Ost- und Westdeutschland sagen wenig aus über den tatsächlichen Spielraum, das heißt die Handlungsmöglichkeiten und Umsetzungschancen von Jugendhilfeplanung vor Ort. Denn die Jugendhilfeplanung ist hinsichtlich ihrer Verteilungs- und Umverteilungsmöglichkeiten eingeengt,

da die Mittelverteilung zwischen den Leistungsbereichen der Jugendhilfe durch gesetzliche Vorgaben bereits weitgehend festgelegt ist. Bundesweit fließen rund 63 Prozent der Mittel der Jugendhilfe in die Tagesbetreuung von Kindern, rund 22 Prozent werden für Hilfen zur Erziehung ausgegeben und lediglich neun Prozent werden für den relativ breiten Angebotsbereich der Kinder- und Jugendarbeit, des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes und der Jugendsozialarbeit aufgewendet.

Dieses finanzielle Ungleichgewicht der einzelnen Leistungsbereiche der Jugendhilfe ist das Ergebnis von Rechtsansprüchen auf einen Platz in einer Tageseinrichtung für Kinder vom vollendeten dritten Lebensjahr bis zum Schuleintritt (§ 24 Satz 1 SGB VIII) und auf Hilfe zur Erziehung (§ 27.1 SGB VIII) sowie seit dem 1. Januar 2005 der Verpflichtung zur bedarfsgerechten Vorhaltung von Tageseinrichtungsplätzen für Kinder im Alter unter drei Jahren und Kinder im schulpflichtigen Alter (§ 24 Satz 2 SGB VIII) auf der einen Seite und der zunehmenden Verknappung der kommunalen Finanzmittel auf der anderen Seite. Die Sicherung von Rechtsansprüchen zu Ungunsten der Mittel für die allgemeinen Sozialisationsaufgaben der Jugendhilfe (§§ 11 ff. SGB VIII) verengen die ursprünglich erhofften Gestaltungsmöglichkeiten von Jugendhilfeplanung in solch extremer Weise, dass aus der einst erhofften Auf- und Ausbauplanung für die kommunale Jugendhilfelandchaft eine von der jeweiligen kommunalen Finanzlage abhängige, mehr oder weniger moderate Abschmelzplanung geworden ist. Die an qualitativer und quantitativer Optimierung orientierte Umsteuerungsperspektive der Jugendhilfeplanung wird damit in ihr Gegenteil verkehrt, nämlich die Gestaltung eines möglichst Kosten reduzierenden und optimierenden Um- und Abbaus von Jugendhilfeangeboten und -leistungen. Damit gerät Jugendhilfeplanung wider Willen in eine Konfliktlage mit der betroffenen Praxis (Trägern, Personal, Zielgruppen).

Regelgeleitete Vorgehensweisen und Planungsverfahren

Das Resümee aus der Analyse einer großen Zahl seit 1991 durchgeführter Jugendhilfeplanungen lautet für Krefz; Falten (2003, S. 246 f.), dass sich in der Planungspraxis inzwischen eine regelgeleitete Vorgehensweise durchgesetzt hat. Diese umfasst folgende Planungsschritte:

Klärung der Planungsvoraussetzungen

▲ Gibt es bereits ein System kommunaler Planungen?

▲ Welche fachlichen Vorgaben/Standards und welche Materialien/Berichte sind vorhanden?

- ▲ Gibt es landesrechtliche Vorgaben?
- ▲ Wie steht es um das politische Interesse an der Planung und um den fachpolitischen Willen zur Planung?

Konzeptentwicklung

- ▲ Diskussion und Bestimmung des Planungsansatzes (heute häufig eine Mischung: zunächst arbeitsbereichorientiert, auf Sozialräume bezogen, im Verlauf auf bestimmte Zielgruppen ausgerichtet beziehungsweise eingeeignet),
- ▲ Festlegung der personellen Ressourcen (Planungsfachkräfte) und materiellen Rahmenbedingungen der Planung (Räume, Ausstattung, Mittel),
- ▲ Festlegung der Beteiligungsverfahren (Träger/Anbieter, Leistungsberechtigte, Dritte),
- ▲ Zeitperspektive/Zeitplan,
- ▲ Schwerpunktsetzung der Planung,
- ▲ externe Beratung,
- ▲ öffentliche Diskussion der Planungskonzeption in der Verwaltung und mit den anerkannten freien und anderen Trägern,
- ▲ Planungsbeschluss des Jugendhilfeausschusses.

Gremienbildung

- ▲ (eventuell) Bildung eines Unterausschusses Jugendhilfeplanung des Jugendhilfeausschusses,
- ▲ installieren einer zentralen Planungs-/Lenkungsgruppe,
- ▲ Bildung von Planungsgruppen,
- ▲ Bildung von Projektgruppen (jugendamtsintern oder -übergreifend),
- ▲ Arbeitsgemeinschaften nach § 78 SGB VIII mit Planungsauftrag zumindest zu den Themen Jugendförderung, Tageseinrichtungen/Tagespflege und Hilfe zur Erziehung und
- ▲ Bildung regionaler Arbeitsgruppen.

Arbeitsphase – Berichterstellung

- ▲ Sozialraumbeschreibung (Konzeptentwicklung, Indikatoren, Datenquellen, Datenerhebung und Datenaufbereitung, Darstellung: zum Beispiel Orts-/Sozialraumprofile, Rangordnungen),
- ▲ Interessenbekundungen und Bedürfniserhebungen,
- ▲ Bestandshebung und -dokumentation,
- ▲ Bewertung der Praxis (notwendig, geeignet, ausreichend, rechtzeitig?) sowie
- ▲ Bedarfsermittlung mit Lösungssuche und Formulierung von Handlungsbedarf und -empfehlungen.

Beschlussphase

- ▲ Veröffentlichung der Ergebnisse und
- ▲ Vorlage, Behandlung, Anpassung im Jugendhilfeausschuss.

Umsetzungsphase

Umsetzung der Planungsempfehlungen in Handlungsschritte (operative Planung, Maßnahmenplanung).

Konzeptentwicklung für die Evaluation und die Fortschreibung

Die Ausführungen verdeutlichen, dass sich nach Meinung der Autoren Planungsprozesse bundesweit zunehmend angenähert haben, mithin unterschiedliche kommunale Gebietskörperschaften, ob mit oder ohne Unterstützung durch externe Beratung, zu ähnlichen Planungsverfahren und -abläufen gelangt sind. Dies kann durchaus als positives Resultat eines gelungenen fachlichen und fachpolitisch abgesicherten Konsolidierungsprozesses von Jugendhilfeplanung angesehen werden. Folgende generelle Forderungen lassen sich nach Meinung von Kreft; Falten (2003, S. 248) für Jugendhilfeplanung daraus ableiten:

- ▲ Sie ist Fachdiskurs und fachpolitischer Prozess der Entscheidungsvorbereitung.
- ▲ Sie ist ein kontinuierlicher Prozess des Aus- und Bewertens.
- ▲ Sie muss handhabbare Ergebnisse produzieren.
- ▲ Sie muss die Beteiligung der freien Träger und der leistungsberechtigten Kinder, Jugendlichen und jungen Erwachsenen sichern.
- ▲ Sie muss vor Ort tragfähige Kooperationsformen (auch zwischen konkurrierenden Trägern) gestalten.
- ▲ Sie hat die Geschlechterdifferenzen zu beachten und darzustellen.
- ▲ Sie muss mehr sein als eine beschreibende Berichterstattung; sie muss analysieren, Schwächen oder Stärken herausarbeiten, Veränderungsnotwendigkeiten belegen.

Damit, so das Fazit, seien „nunmehr für die Jugendhilfeplanung die professionellen Standards sowohl hinreichend theoretisch begründet als auch praktisch-musterhaft belegt – daran allein gilt es sich in Zukunft zu orientieren – denn das sind die aktuellen Regeln der Kunst“ (ebd., S. 251). Ein solch absoluter Anspruch wird sich angesichts der aktuellen Entwicklungen hin zur sozialräumlich budgetierten Jugendhilfe, die bisher weitgehend auf den Leistungsbereich der Hilfe zur Erziehung beschränkt modellhaft erprobt wird, wohl kaum aufrecht erhalten lassen. Denn neue Organisations- und Praxisformen eröffnen auch zwangsläufig neue Planungshorizonte für die Kinder- und Jugendhilfe.

Koproduktion im Sozialraum als neue Aufgabe für die Jugendhilfeplanung

Das Konzept der Koproduktion von Leistungen für Adressatengruppen ist eng verknüpft mit dem Mo-

dellvorhaben „Soziale Stadt“. Unter dem Leitbild und im Rahmen einer regionalisierten, sozialräumlichen Sichtweise wird zum Beispiel Bildung von Kindern und Jugendlichen nicht nur als wichtige Aufgabe der Jugendhilfe (§ 11 SGB VIII), sondern in erster Linie der Schule und natürlich auch der Eltern gesehen. Die Diskussionen unter unterschiedlichen, kaum trennscharfen Begriffen wie Schulabsentismus, -phobie, -ängstlichkeit, -müdigkeit oder -verweigerung geführt, befassen sich mit der zunehmenden Zahl von Analphabeten und Jugendlichen ohne Schulabschluss, mit Gewalt an Schulen und der zunehmenden Zahl von Verhaltensauffälligkeiten bei Schülern und Schülerinnen, aber auch Frust und Burn-out auf Seiten der Lehrkräfte.

Diese Sachverhalte deuten darauf hin, dass es der Schule nicht mehr in ausreichendem Maße gelingt, ihren Bildungsauftrag umfassend und in jedem Einzelfall zu erfüllen. Bei auftretenden Schwierigkeiten zeigt sich das „System Schule“ häufig als überfordert (Brocke 2002, S. 5). Die Folgen haben dann die Jugendlichen zu tragen. So weist die BiBB/EMNID-Untersuchung (Bundesministerium für Bildung und Forschung 1999) eindeutig einen Zusammenhang zwischen der Qualität des Schulabschlusses und den Ausbildungschancen nach, und als Folgeproblem das besondere Arbeitsmarktrisiko von Jugendlichen, die, aus welchen Gründen auch immer, über keinen formalen Ausbildungsabschluss verfügen. Als Konsequenz aus dieser die Jugendhilfe übergreifenden Problematik wird eine gezielte Planung von Koproproduktion aller Beteiligten, also einer integrierten Planung zur wirkungsvolleren Bearbeitung negativ wirkender Bildungsvoraussetzungen, zur Überwindung von Bildungshemmnissen und zur Gestaltung Erfolg versprechender Bildungsprozesse notwendig.

Voraussetzungen für eine gelingende Koproproduktion

Bereits in den nach § 80 SGB VIII geforderten Bestandsaufnahmen im Rahmen der Jugendhilfeplanung werden sozialräumlich häufig nicht nur die Jugendhilfeinfrastruktur gegliedert, sondern auch soziale, schulische und medizinische Angebote und Anbietende erfasst und dargestellt. In vielen Kommunen sind diese sozialräumlichen Beschreibungen und Analysen Grundlage auch für andere Fachplanungen wie die für Menschen mit Behinderung und die Altenhilfeplanung. Hier bekommt die Jugendhilfeplanung eine Vorreiter- und gleichzeitig Stimulusfunktion dadurch, dass sie andere Fachplanungen anstößt und unterstützt, indem sie diese mit grundlegenden, die Jugendhilfe übergreifenden sozialräumlichen Daten, Beschreibungen und Analysen versorgt.

In vielen Kommunen laufen bereits sozialräumlich erfasste soziodemographische Daten sowie statistische (Interventions)Daten aus Jugendhilfe, Schule, Sozial- und Gesundheitsämtern in einem Datenpool zusammen, sodass sich zeitnah und differenziert eine soziale Situation und darauf bezogene Entwicklungsprozesse datengestützt und differenziert nach Sozialräumen, gegebenenfalls nach Planungsregionen, also nach räumlichen Gliederungsprinzipien, darstellen und bewerten lassen. Damit sind die Grundlagen einer bedarfsorientierten, integrierten Planung, nämlich sozialräumliche Darstellung, Analyse und Bewertung sowie Bestandsaufnahme aller einschlägigen Anbieter von Jugendhilfeeinrichtungen und -diensten über Schulen bis hin zur sozialen und gesundheitsbezogenen Infrastruktur vielerorts schon vorhanden.

Die bereits genannte offensive Ausrichtung der Jugendhilfe hat seit der Propagierung des Einmischungsprinzips zunehmende Bedeutung für die planerische Sicht der Probleme und ihrer Entstehung gewonnen. „Wenn Planung in der Jugendhilfe den Anspruch auf Verbesserung der Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien einlösen will, so muß sie sich als Bestandteil einer kommunalen Sozial- und Entwicklungsplanung verstehen. In diesem Sinne hat sich Jugendhilfeplanung auch als ein Korrektiv zu anderen Planungen (zum Beispiel Flächennutzungs-, Raum-, Verkehrs- und Bildungsplanungen) zu verstehen“ (Jordan; Schone 1998, S. 78). Sozialräumliche Benachteiligung in Form von Infrastrukturdefiziten, die Entwicklung zum sozialen Brennpunkt und individuelle Benachteiligung durch familiäre und Bildungs- sowie Ausbildungsdefizite stehen, wie man seit langem weiß, in einem engen Zusammenhang. Gesellschaftliche Ausgrenzungs- und Marginalisierungsprozesse führen, das zeigt sich in vielen Großstädten, zu einer (sozial-)räumlichen Konzentration von Personen und Bevölkerungsgruppen, die in ähnlicher Weise verarmt, diskriminiert oder benachteiligt sind. Wenn sich trotz einer solchen Problemkonzentration Jugendhilfeplanung, Schulplanung oder bauliche und wirtschaftliche Stadt(teil)entwicklungsplanung voneinander abgrenzen, bleibt jede für sich Stückwerk und alle zusammen können die umfassenden und übergreifenden Probleme der dort lebenden Menschen nur segmentiert bearbeiten. Sie werden zur Verbesserung ihres Lösungspotenzials deshalb förmlich gezwungen sein, ihre unterschiedlichen fachspezifischen Herangehensweisen und Planungskonzepte zu verbinden, um sie schließlich zu einem gemeinsamen multiperspektivischen und integrierten Planungsvorhaben zu verschmelzen.

Bildung ist zum Beispiel eine ressortübergreifende Aufgabenstellung für die kommunale Planung. Angesichts der aktuellen Diskussion um die generelle Einführung von Ganztagssschulen wird sie zu einer brisanten Aufgabe, die eine Aufhebung der scharfen Trennlinie zwischen Schule und Jugendhilfe erforderlich macht. Denn die Ganztagssschule würde einerseits die zeitliche Disponibilität der Kinder und Jugendlichen deutlich einschränken und damit das verfügbare Zeitbudget für außerschulische Freizeit- und Bildungsangebote der Jugendhilfe verringern. Andererseits können angesichts der zunehmenden Lern-, Verhaltens- und Motivationsprobleme der Schülerinnen und Schüler, die ja von der Schule in ihrer derzeitigen Verfassung (mit)produziert werden, durch den ganztägigen Verbleib der Kinder und Jugendlichen in der Schule neue Probleme entstehen, die der Jugendhilfe in ihrer Rolle als Problemlöser und weniger als allgemeiner Sozialisationsagentur zuwachsen würden. Die derzeit gepflegte Schulsozialarbeit als Lösungsangebot von Seiten der Jugendhilfe würde sich fachlich neu positionieren und ganz sicher neue Aufgaben übernehmen müssen.

Diese Zusammenhänge lassen erwarten, dass eine Schulleitplanung zur Realisierung der Ganztags-schulen planerische Reaktionen und Erfordernisse auf Seiten der Jugendhilfe erzeugen wird. Denn während Jugendhilfeplanung von ihrer Zielsetzung her auch eine qualitative Angebotsplanung ist, entspricht Schulentwicklungsplanung bisher eher dem Typus einer quantitativen Raum-Platz-Personal-Planung auf der Grundlage demographischer Prognosen. Hier wäre die Aufgabe von Jugendhilfeplanung, ihre qualitativen Ansprüche in eine integrierte Planung einzubringen. Ein gutes Vorbild für erfolgreiche integrierte Handlungskonzepte bieten Verbundsysteme beziehungsweise Netzwerke im Arbeitsfeld der Jugendsozialarbeit. Auslöser waren negative Erfahrungen in der Praxis, dass Jugendsozialarbeit, allein auf sich gestellt, nur relativ wenig zustande brachte, und auch die Kooperation mit der Arbeitsverwaltung zur beruflichen Integration benachteiligter Jugendlicher und zur Bekämpfung der Ausbildungs- und Berufsnot junger Menschen in einer Region nicht ausreichten. Als wichtig wurde erkannt, dass alle diejenigen Kräfte einer Region in Kooperationsgremien zusammengebracht werden, die in der Lage sind, einen Beitrag zur Bewältigung des Problems zu leisten.

Neben den Einrichtungen der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe und der Arbeitsverwaltung gehörten dazu auch Sozialämter, Ämter für Wirtschaftsförderung, Schulämter und Schulen, Arbeit-

geberinstitutionen wie Kammern und Regionalaus-schüsse, Gewerkschaften, Kirchen und Wohlfahrts-verbände und Träger der beruflichen Bildung. Diese alle und die in ihnen beschäftigten Personen müssen als Koproduzenten der Problembearbeitung und möglichen Problemlösung an einen Tisch gebracht werden. Dieses in der Folge zu institutionalisierende Arbeitsgremium muss konsequent die Initiative zur integrierten Planungsarbeit ergreifen. Aber auch in diesem trägerübergreifenden Verbundsystem oder Netzwerk, in dem Analyse, Planung und Umsetzung zusammengeführt sind, wird sich Konkurrenz, zumal unter den derzeitigen finanziellen Rahmenbedingungen der Kommunen, nicht vermeiden lassen.

Beispiele für erfolgreiche Verbundsysteme liefern den Nachweis, dass es keine vernünftige Alternative zu dem integrierten Handeln vor Ort gibt. Allerdings weisen Erfahrungen darauf hin, „dass Partizipationsprozesse und die Ermittlung und Umsetzungsformen von Gemeinschaftszielen, -projekten, -aktionen durch eine zu frühe Suche nach einem Konsens beziehungsweise durch eine frühe rigide Konsensregel blockiert werden“ (Brocke 2002, S. 8).

In der Befragung der Jugendämter durch das DJI wurde unter anderem ermittelt, welche anderen Stellen innerhalb und außerhalb der Kommune die Jugendhilfeplanenden unterstützt und fachlich beraten haben (Santen u.a. 2003, S. 404). Eine beratende Unterstützung der Jugendhilfeplanung wurde von 89 Prozent der befragten Jugendämter angegeben, davon konkret durch (Mehrfachnennungen möglich) Austausch in der Region 79 Prozent, durch Mitarbeitende des Landesjugendamtes 71 Prozent und durch andere Ämter 52 Prozent. Damit geschieht eine planerische Kooperation mit anderen Ämtern in etwa der Hälfte aller Kommunen und Kreise. Über die Intensität und den Umfang der Zusammenarbeit ist damit allerdings nichts ausgesagt. Vermutlich stehen wir in Hinblick auf die notwendige umfassende Integration der kommunalen Planungen noch am Anfang.

Resümee

Auch die kritische Bewertung des heutigen Entwicklungsstandes der Jugendhilfeplanung kann konstatieren, dass diese, sicherlich auch wegen der gesetzlichen Verpflichtung, eine Vorreiterrolle für die Sozialplanung einnimmt und andere Fachplanungen inspiriert. Planungskonzepte, Planungsprozesse, Planungsmethoden, Beteiligungs- und Mitwirkungsformen sind entwickelt und erprobt worden und werden in der Fachöffentlichkeit, in Fortbildungsveranstaltungen und in der Fachliteratur kommuniziert.

Die Jugendhilfeplanung verläuft in vielerorts bewährten Formen auf der Grundlage fachlicher Vorgaben und Standards.

Dennoch kann und darf sich die Jugendhilfeplanung mit diesem durchaus positiven Entwicklungsstand nicht zufrieden geben, da sie ständig mit neuen Ansprüchen und damit notwendig werdenden fachlichen Weiterentwicklungen konfrontiert wird, wie etwa mit der „neuen Steuerung“, die eine Neugestaltung von Organisations- und Kooperationsformen notwendig macht. Außerdem mit Problemlagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien, die das Jugendhilfesystem zunehmend überfordern, was zu Kooperation und Koproduktion auf lokaler Ebene in Form von Aktionsbündnissen und Netzwerken zwingt, die durch ein „Jugendhilfe-Management“ als „Schnittstelle kommunaler Jugendpolitik zwischen den Handlungsfeldern Wohnungswesen, Wohnungsbauförderung, Verkehr, Arbeits- und Ausbildungsförderung, Sicherheit, Umwelt und Kultur“ gesteuert werden könnte (ESC-Regiestelle 2006), und der Weiterentwicklung der ganz besonders von der Jugendhilfe propagierten sozialraumorientierten Arbeit, zu deren Umsetzung grundsätzliche Probleme von Sozialraumanalysen hin zur Sozialraumbudgetierung zu lösen sind (Landschaftsverband Westfalen-Lippe 2002, Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. 2001).

Angesichts dieser Ansprüche und Entwicklungsnotwendigkeiten werden die begrenzten Handlungs- und Innovationsmöglichkeiten kommunaler Jugendhilfeplanung immer offensichtlicher, was vor allem begründet ist durch

- ▲ die finanzielle Zementierung der Leistungsbereiche, die der Planung nur einen geringen Spielraum für Ressourcenverschiebungen und bedarfsorientierte regionale Profilbildungen lässt;
- ▲ die vielerorts reduzierten Mittel für die Jugendhilfe insgesamt, die quasi in einem Paradigmenwechsel die ursprünglich erhoffte bedarfsgerechte Ausbauplanung zu einer finanziell bedingten Abschmelzplanung hat werden lassen;
- ▲ die geringe personelle und sächliche Ausstattung der Jugendhilfeplanung selbst;
- ▲ die Vorbehalte und Animositäten in den eigenen kommunalen Ämtern und bei den zu beteiligenden freien Trägern, die das „Tagesgeschäft“ der Planungsfachkräfte häufig erschweren;
- ▲ die überbordenden Erwartungen an Beteiligung, Mitwirkung, Einflussnahme, die sehr schnell bei Nichterfüllung in Abwehr und Boykott umschlagen;
- ▲ die Aufbüdung von „Nebenaufgaben“ wie Organisationsentwicklung oder Controlling insbesondere

in den Kommunen, in denen Elemente der „neuen Steuerung“ implementiert werden.

Literatur

- Bohn, I.:** Geschlechterdifferenzierte Jugendhilfeplanung und Gender Mainstreaming-Prozesse – So geht’s. Stuttgart 2002
- Brocke, H.:** Soziale Arbeit als Koproduktion. Zehn Empfehlungen zur Nachhaltigkeit kommunaler Strategien sozial(räumlich)er Integration (vervielfältigtes Manuskript). Berlin 2002
- Bundesministerium für Bildung und Forschung (Hrsg.):** Jugendliche ohne Berufsausbildung. Eine BiBB/EMNID-Untersuchung. Bonn 1999
- Bundesrepublik Deutschland:** Achter Jugendbericht. Bonn 1990
- Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge (Hrsg.):** Handbuch der örtlichen Sozialplanung. Frankfurt am Main 1986
- Deutsches Institut für Urbanistik (Hrsg.):** Planung in der Jugendhilfe. Berlin 1978
- ESC-Regiestelle:** Implementation eines Jugendhilfe-Managements. In: www.evndc.de/seiten/info/cont_juhi.html am 28.2.2006
- Jordan, E.; Schone, R. (Hrsg.):** Handbuch Jugendhilfeplanung. Münster 1998
- Kreft, D.; Falten, P.:** Jugendhilfeplanung: Handeln nach den Regeln der Kunst. In: Neue Praxis 2/2003, S. 243-252
- Landschaftsverband Westfalen-Lippe – Landesjugendamt (Hrsg.):** Skalenhandbuch zur Sozialraumanalyse in der Jugendhilfeplanung. Münster 2002
- Lukas, H.; Strack, G. (Hrsg.):** Methodische Grundlagen der Jugendhilfeplanung. Freiburg im Breisgau 1996
- Prüß, K.-P.; Tschoepe, A.:** Planung und Sozialplanung. Weinheim und Basel 1974
- Sozialpädagogisches Institut im SOS-Kinderdorf e.V. (Hrsg.):** Sozialraumorientierung auf dem Prüfstand. München 2001
- Santen, E. van u.a.:** Kinder- und Jugendhilfe in Bewegung – Aktion oder Reaktion? München 2003