

Die rechtliche Sicherstellung fachgerechter (Planungs-) Strukturen als Desiderat einer Novellierung des SGB VIII

Sybille Nonninger

Für die Gewährleistung der individuellen Hilfen nach dem SGB VIII wie für die Sicherstellung der notwendigen sozialen Infrastruktur für junge Menschen und ihre Familien spielen Planungsinstrumente eine zentrale Rolle. Wenn es im Kontext der Novellierung des SGB VIII um Veränderungen mit dem Ziel der besseren Rechtsverwirklichung geht, sind diese Planungsinstrumente daher ebenfalls in den Blick zu nehmen.

Ausgangspunkt der nachfolgenden Betrachtung sind Problemanzeigen zur Praxis der Hilfeplanung sowie der Jugendhilfeplanung. Nach einem kursorischen Blick auf das rechtliche sowie das fachliche Problemverständnis für den jeweiligen Planungsbereich kommt der Beitrag zu dem Schluss, dass weitergehende Verfahrensvorschriften die Umsetzungsprobleme nicht lösen würden.¹

Um die beklagten Schwächen zu überwinden, bedarf es leistungsfähiger fachlicher Strukturen. Genau diese sind gegenwärtig aber nicht flächendeckend gewährleistet. Eine Gesetzesnovellierung sollte deshalb die nachhaltige rechtliche Sicherstellung der strukturellen Planungsvoraussetzungen in den Blick nehmen, statt einmal mehr auf die Verfahrensnormierung auszuweichen und damit die zuständigen Fachkräfte absehbar für Probleme verantwortlich zu machen, die aus unzulänglichen Planungsvoraussetzungen erwachsen.

1 Nachfolgend erfolgt eine Fokussierung auf mögliche (standardisierte) Verfahrensvorschriften, weil sie letztlich für fachlich kontraindiziert gehalten werden. Damit soll den von Hopmann und anderen (2019) formulierten vier Anforderungen für eine Weiterentwicklung der Hilfeplanung im Lichte einer inklusiven Kinder- und Jugendhilfe nicht widersprochen werden. Vielmehr sind wesentliche Anregungen der Autorengruppe zu rechtlichen Regelungen unter den Abschnitten 2.4 bzw. 3.4 aufgenommen.

1. Individuelle und kollektive Instrumente der Leistungsgestaltung in der Jugendhilfe

Wenn man die vom SGB VIII vorgegebenen Planungsinstrumente in eine kritische Bestandsaufnahme zur Leistungsfähigkeit des Gesetzes einbezieht, ist die Frage, ob die derzeitige rechtliche Normierung dieser Instrumente ausreicht, um die rechtmäßige Gewährung der Leistungen zu unterstützen, und des Weiteren, ob die Veränderungen im Kontext der Eingliederungshilfe für junge Menschen mit Behinderungen Anlass sein müssten für eine grundlegende Überarbeitung der Vorgaben zu den Planungsinstrumenten in der Kinder- und Jugendhilfe.²

Für die Planung und Ausgestaltung der individuellen Leistung ist die „Hilfeplanung“ (§ 36 SGB VIII) bzw. die Gesamtplanung/Teilhabeplanung (§§ 141 ff. [ab 2020 §§ 117 ff.], 19–21 SGB IX) gesetzlich vorgesehen.

Hilfeplanung ist das Instrument zur Herausarbeitung der bedarfsgerechten, d.h. geeigneten und notwendigen Hilfe. Sie soll die Frage beantworten: [...] Auf welche Leistung genau haben Menschen einen Anspruch [...]?:³ Hilfeplanung ist als Verständigungsprozess zwischen Fachkräften, Personensorgeberechtigten und/oder dem jungen Menschen konzipiert.

Das Koordinatensystem innerhalb dessen die Leistungen gestaltet werden, ist definiert durch die zentralen Begriffe in §§ 1 SGB VIII bzw. SGB IX. Das Recht des jungen Menschen auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit stellt den Bezugspunkt für die Kinder- und Jugendhilfe dar, für die Eingliederungshilfe tritt die Förderung der Selbstbestimmung⁴ hinzu.

2 Die Integration der SGB IX-Regelungen wird hier zunächst weitgehend ausgeblendet, um die Leistungsfähigkeit der originären Planungsinstrumente nach dem SGB VIII zu reflektieren.

3 AFET Bundesverband für Erziehungshilfe e.V., Arbeitspapier „SGB VIII: Mitreden-Mitgestalten“: Mehr Inklusion/Wirksames Hilfesystem/Weniger Schnittstellen Ohne qualifizierte Jugendhilfeplanung keine inklusive Jugendhilfe?! Ein Zwischenruf zur aktuellen Reformdebatte des SGB VIII, 2019, S. 1, letzter Zugriff 31.03.2020 unter https://afet-ev.de/aktuell/SGB-VIII-Reform/PDF-SGB-VIII-Reform-2019/AFET-Position-zum-Arbeitspapier_Mehr-Inklusion_Mitreden-Mitgestalten-17.09.2019.pdf?m=1568278994&

4 Sie ist streng genommen kein jugendhilfefremdes, drittes Ziel, sondern ist enthalten im Recht auf Förderung. Dies zielt u.a. auf Eigenverantwortlichkeit und damit auf persönliche Autonomie, eigenständige Urteils- und Handlungsfähigkeit, und damit auch auf Selbstbestimmung im Sinne der Überwindung von Abhängigkeit.

Für die Infrastruktur der Kinder – und Jugendhilfe ist „Jugendhilfeplanung“ (§ 80 SGB VIII) vom Gesetz als Planungsverfahren vorgegeben. Jugendhilfeplanung ist das fallübergreifende Planungsinstrument. Es beinhaltet die Analyse von Bestand und Bedarf an Einrichtungen und Diensten sowie die aus dem Vergleich beider resultierende Infrastrukturplanung, wobei auch Vorsorge für unvorhergesehene Bedarfe zu treffen ist.

In Entsprechung zur Programmatik von § 1 SGB VIII hat Jugendhilfeplanung die Pflicht, die individuelle und soziale Entwicklung zu fördern sowie beizutragen zur Vermeidung bzw. zum Abbau von Benachteiligungen, und – spezifisch für die Eingliederungshilfe – die volle und gleichberechtigte Teilhabe am Leben in der Gesellschaft zu fördern, was im Anschluss an die benachteiligungsbezogenen Aufträge im SGB VIII für die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt gelten kann.

Die Hilfeplanung im Einzelfall wie die entsprechende Infrastrukturplanung ist „vom Kinde aus“, d.h. von den Anforderungen und Bedürfnissen der jungen Menschen her zu konzipieren. Das gilt unbeschadet des Vorrangs der elterlichen Erziehungsverantwortung, weil auch diese dem Kind verpflichtet ist. In der Konsequenz bedeutet dies aber, dass neben den jungen Menschen die Personensorgeberechtigten im Prozess der Konzeption von Leistungen eine wichtige Rolle spielen.

2. Zur Planung der Hilfe im Einzelfall

2.1 Die Praxis der Hilfeplanung wird als defizitär beschrieben

Gemessen an den rechtlichen und fachlichen Standards werden in der Praxis seit längerem Defizite konstatiert. Als Beispiele seien die folgenden Problemanzeigen herausgegriffen:

“Was in der Sache vom Hilfeplanverfahren erwartet wird, nämlich die bedarfsgerechte Ausgestaltung individueller Rechtsansprüche auf personenbezogene Leistungen, [wird] eben oft nicht erfüllt [...]“,

so Münder⁵, und Albus⁶ stellt fest:

„Angesichts der Bewilligungspraxis öffentlicher Träger von Hilfen zu Erziehung und Eingliederungshilfe für seelisch behinderte Kinder und

5 Münder, SGB VIII-Reform- einige Anmerkungen zum Arbeitsentwurf, np 2016 (46/6), S. 588, 592.

6 Albus, Teilhabe einschränkungen reloaded, np 2019 (49/4), S. 360, 374.

Jugendliche ist Schönecker in ihrer Einschätzung beizupflichten, dass die Angebote der Jugendhilfe dem Prinzip verhaftet sind „Je weniger, umso lieber“⁷ [...].

Und weiter:

„Die managerielle Überformung der jetzigen Hilfeplanung inklusive der Gefahren einer einseitigen Aktivierung und Responsibilisierung der Adressat*innen bezüglich des Hilfeerfolgs torpediert momentan eine lebensweltorientierte Erfassung der Hilfebedarfe und die kritische Überprüfung der Passung von Leistungspotenzialen der individuellen Unterstützungsarrangements.“⁸

Eine Arbeitsgruppe der DGFE-Kommission Sozialpädagogik⁹ zur Reform des SGB VIII kommt zu dem Schluss, in der Kinder- und Jugendhilfe dominiere anstelle der Stärkung sozialer Handlungsfähigkeit in und durch Verfahren eine auf die „Logik des Hilfesystems bezogene Klientifizierung [...]“. Diese Einschätzung entspricht dem Verdikt, zu dem sich Walther¹⁰ unter Bezug auf Messmer und Hitzler¹¹ schon 2010 veranlasst sah: „Gesprächsanalytische Auswertungen im Kontext der Beendigung von Hilfe haben gezeigt, „dass in den meisten Hilfeplangesprächen das Wunsch- und Wahlrecht übergangen wird oder dass administrativ- bürokratische Erwägungen gegenüber subjektiv biografischen Bedürfnissen durchgesetzt werden [...]“.

2.2 Die gesetzlichen Regelungen zur Hilfeplanung korrespondieren mit dem sozialpädagogischen Verständnis

Für die angesprochenen Defizite der Hilfeplanungspraxis lässt sich aus den aktuellen rechtlichen Regelungen keine Erklärung herleiten, weder

7 Schönecker, Inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Von der Konstruktion zweier Hilfesysteme unter einem Dach und den dafür zu betrachtenden Zwischenräumen, das Jugendamt 2017 (10), S. 470, 472.

8 Albus, ebd. S. 378.

9 Hopmann, Robrmann, Schröer, Urban-Stahl, Hilfeplanung ist mehr als ein Verfahrensablauf. Ein Plädoyer zur Öffnung der aktuellen Fachdiskussion im Kontext der SGB VIII-Reform, np 2019 (49/2), S. 198, 201.

10 Walther. Partizipation oder Nicht-Partizipation.np 2010 (40/2), S. 115, 125.

11 Messmer, Hitzler, „Die Hilfe wird beendet werden hier“- Prozesse der Deklientifizierung im Hilfeplangespräch aus gesprächsanalytischer Sicht, np 2008 (38/2), S. 166, 179.

für eine Negierung des Bedarfs oder eine restriktive Leistungsgewährung, noch für behördenseitig oktroyierte Maßnahmen und die mangelnde Respektierung der Eigenrechte der Leistungsberechtigten.

Nach der Gesetzesbegründung aus dem Jahr 1989 sollen die Regelungen vielmehr Folgendes leisten:

„Insbesondere bei einer notwendigen Hilfe außerhalb der eigenen Familie hat das Jugendamt die Eltern und das Kind oder den Jugendlichen in einer seinem Entwicklungsstand und seiner familialen Situation gemäßen Form von Anfang an in den Entscheidungsprozeß einzubeziehen. Nur auf diese Weise kann erreicht werden, daß sich Eltern und Kinder bei einer notwendig werdenden Unterbringung in einer Pflegefamilie oder einem Heim nicht als Opfer einer Maßnahme des Jugendamts verstehen, sondern als Entscheidungsbeteiligte, deren Beitrag wesentlich für den Erfolg der erzieherischen Hilfe ist [...]“.¹²

„Grundlage einer zeit- und zielgerichteten Intervention ist die Aufstellung eines Hilfeplans, in dem die entscheidenden Feststellungen über den Hilfebedarf sowie die notwendigen Schritte bei der Durchführung der Hilfe festgehalten werden. Der Hilfeplan dient in erster Linie als Instrument der Selbstkontrolle für das verantwortliche Jugendamt sowie als Koordinierungsinstrument zwischen dem Jugendamt und dem Träger der Einrichtung, der im Einzelfall tätig wird. Darüber hinaus bezieht er Vorstellungen, Annahmen und Erwartungen der Familien und Institutionen mit ein und macht diese den Beteiligten transparent. Notwendig ist dabei auch die Festlegung zeitlicher Schritte, innerhalb derer immer wieder zu prüfen ist, ob die gewählte Hilfeart weiterhin geeignet und notwendig ist [...]“.¹³

Die Regelungen zur Hilfeplanung wurden seinerzeit an den sozialpädagogischen Anforderungen zur Ausgestaltung der Hilfe ausgerichtet. Sie sind als normativer Rahmen für eine diskursiv entwickelte bedarfsorientierte Leistungsentscheidung und -ausgestaltung konzipiert und auf die Respektierung bzw. Förderung der Autonomie der LeistungsempfängerInnen ausgerichtet.

12 *Deutscher Bundestag*, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG), Drucksache 11/5948, 1989. S. 73.

13 *Deutscher Bundestag*, Drucksache 11/5948, 1989, S. 74.

Im sozialpädagogischen Fachdiskurs wird die gesetzlich vorgeschriebene Hilfeplanung dementsprechend als sachgerechtes Instrument zur Vermittlung von fachlicher und Betroffenenperspektive verstanden:

„Hilfeplanung bezeichnet den in § 36 SGB VIII geregelten Beratungs-, Aushandlungs- und Planungsprozess, in dem Personensorgeberechtigte, also Eltern (oder andere, an ihrer Stelle für einen jungen Menschen verantwortliche Personen) und ihre Kinder in umfassender Weise von Fachkräften eines Jugendamtes beraten werden sollen. Gegenstand und Ziel dieser Beratungen ist es, gemeinsam eine Verständigung darüber zu finden, ob und ggf. welche Hilfen zur Erziehung nach den §§ 28 bis 35 und ggf. 41 SGB VIII geeignet und notwendig sind, die Entwicklung des Kindes oder Jugendlichen so zu fördern, dass sein Wohl (wieder) gewährleistet ist. Die wesentlichen Voraussetzungen und das Ergebnis dieses Aushandlungsprozesses werden abschließend in einem Hilfeplan schriftlich dokumentiert, die Umsetzung in regelmäßiger Fortschreibung kontrolliert.“¹⁴

2.3 Ansatzpunkte für die (bessere) rechtliche Absicherung einer qualifizierten Hilfeplanungspraxis liegen jenseits differenzierterer Verfahrensvorschriften

Mit Bezug auf Fragen des Beurteilungsspielraums bzw. des pädagogischen Ermessens in der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe (vgl. Kunkel 1998; Mrozynski 1999; Hoffmann 2003) wurden bei der Hilfeplanung zwar „bislang ungelöste Inkongruenzen rechtlicher und sozialpädagogischer Perspektiven“ ausgemacht¹⁵ und auch die SGB VIII-Arbeitsgruppe¹⁶ der DGFE-Kommission Sozialpädagogik geht davon aus, dass entsprechend unterschiedliche Logiken in der Hilfeplanung zu berücksichtigen sind. Das heißt aber nicht, dass diese Spannung zwischen Recht und Fachlichkeit ursächlich wäre für die zuvor beschriebenen Praxisprobleme bei der Umsetzung der Hilfeplanung.

14 Schrapper, Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII in:

Böllert, Karin (Hrsg) Kompendium Kinder- und Jugendhilfe, 2018, S. 1029, 1029

15 Messmer, Hilfeplanung, 2004, S. 9, letzter Zugriff 31.03.2020 unter https://www.researchgate.net/publication/327834093_Hilfeplanung/link/5ba7f3a7a6fdccd3cb6e347b/download.

16 Hopmann, Rohrmann, Schröer, Urban-Stahl, Hilfeplanung ist mehr als ein Verfahrensablauf. Ein Plädoyer zur Öffnung der aktuellen Fachdiskussion im Kontext der SGB VIII-Reform, np 2019 (2), S. 198, 198.

Wenn in der Reformdebatte zuweilen standardisierte Verfahrensvorschriften als Mittel gegen eine unzulängliche Hilfeplanung ins Spiel gebracht werden, wird damit suggeriert, Defizite seien vor allem auf Fehler der Fachkräfte zurückzuführen. Haben wir es also mit korumpierter Fachlichkeit zu tun? Dem wurde von Teilnehmenden des Forums heftig widersprochen und es ist auch nicht schlüssig. Fachkompetenz ist zweifellos entscheidend für die Qualität der Hilfeplanung. Ob sie letztlich zum Tragen kommt, wird aber wesentlich von institutionellen Faktoren¹⁷ bestimmt, die nur bedingt von der einzelnen Fachkraft zu beeinflussen sind.

Folgt man Ortmanns¹⁸ analytischem Modell zur Unterscheidung von Handlungsmustern in der Sozialverwaltung, geraten einzelfallübergreifende verwaltungstypische Steuerungsimperative als mögliche Gründe für Umsetzungsprobleme der Hilfeplanung in den Blick. Das sozialpädagogische Geschehen kann nach seiner Auffassung nicht auf eine eindeutige Ziel-Mittel-Relation heruntergebrochen werden und versage sich deshalb einer „technischen“ Steuerung, wie sie für eine klassisch bürokratische Verwaltung typisch ist. Ebenso wenig lasse sich die durch die neue Steuerung induzierte effizienzprogrammierte Verwaltung auf die Steuerung einzelner Handlungen der sozialen Arbeit anwenden¹⁹. Für ihn ist die professionelle Verständigung das adäquate Steuerungsmedium für das sozialpädagogische Geschehen und die entsprechende Organisationsform dafür ist das Team²⁰. Demgegenüber wird die Praxis aber offenbar häufiger bestimmt durch verwaltungstypische Steuerungsmerkmale. Ergebnisse aus dem Bundesmodellprojekt „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“ stellen dar, dass die Überformung der Hilfeplanung durch Controllingansätze zu linearen und eindimensionalen Konstruktionen von Hilfeverläufen führt und dass damit die Banalisierung der Hilfeplanung droht.²¹

17 Vgl. ISA Planung und Entwicklung GmbH/Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft, Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung, 2009, S. 55.

18 Ortmann, Handlungsmuster in der Sozialverwaltung, np 2008 (38/4), S. 385 ff.

19 Ortmann, Handlungsmuster in der Sozialverwaltung, np 2008 (38/4), S. 385, 397.

20 Ortmann, Handlungsmuster in der Sozialverwaltung, np 2008 (38/4), S. 385, 394.

21 ISA Planung und Entwicklung GmbH/Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft, Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung, Modellprojekt Wirkungsorientierte Jugendhilfe (Schriftenreihe der ISA Planung und Entwicklung GmbH) 2009, Band 9, S. 53.

Auch der 14. Kinder- und Jugendbericht²² legt nahe, dass fachfremde Steuerungsanforderungen, wie Ortmann sie problematisiert, in der Praxis der Kinder- und Jugendhilfe eine Rolle spielen:

Aus Sicht des 14. Kinder- und Jugendberichts, der sich dabei an Leisering²³ anlehnt, oszilliert der sozialstaatliche Diskurs zwischen unterschiedlichen Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Bedarfsgerechtigkeit (u.a. definiert durch kodifizierte Leistungsansprüche) und Teilhabegerechtigkeit konkurrieren dabei mit Leistungsgerechtigkeit (prototypisch der *welfare to work* Ansatz) und produktiver Gerechtigkeit (Hoffnung auf allgemeinen Wohlstandszuwachs mittels Produktivitätsförderung).

Soweit die Jugendhilfepraxis durch eine fachpolitische Ausrichtung auf Leistungsgerechtigkeit bzw. produktive Gerechtigkeit mitbestimmt und eher mit effizienzprogrammierten Handlungsmustern verbunden wird, folgt sie Mustern, die in einem Spannungsverhältnis stehen zu den rechtlichen und fachlichen Standards der Hilfeplanung.²⁴

Mit der fachlichen Rationalität konkurrierende Programmatiken und Handlungsmuster bergen die Gefahr, dass diese beschädigt wird und dass fachfremde Aspekte in den Hilfeplanungsprozess eingehen.²⁵

Wenn die fallübergreifenden Steuerungsimperative der kommunalen Sozialverwaltung den fachlichen Handlungsanforderungen widersprechen, wird es den Fachkräften schwer fallen, die Hilfeplanung rein an fachlichen Gesichtspunkten auszurichten. Daran würden auch weitergehende Verfahrensnormierungen auf der Handlungsebene nichts ändern.

Differenzierte „technische“ Handlungsanweisungen im Gesetz würden zudem den kommunikativen Kern sozialpädagogischer Fachlichkeit verfehlen.

22 14. Kinder- und Jugendbericht, Drs. 17/12200, 2013, S. 72.

23 *Leisering*, Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, Lengfeld, Mau (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften, 2004, S. 29.

24 Angesichts ihres verstehenden und verständigungsorientierten Charakters entspricht Hilfeplanung möglicherweise mehr einer auf Teilhabegerechtigkeit ausgerichteten sozialstaatlichen Programmatik, für die Diversität und Pluralität, soziale Anerkennung und Partizipation konstitutive normative Elemente wären.

25 Zum Beispiel dadurch, dass Vereinbarungen nach § 78a ff. SGB VIII im Geist einer effizienzprogrammierten Verwaltung geführt werden und die bedarfsgerechte Hilfe de facto auf ein konfektioniertes Angebot beschränken, so dass Leistungstypisierung, der (festgesetzte) Preis und die Orientierung am Marktmodell die Entscheidung für die Hilfe prägen.

2.4 Anregungen für die weitere rechtliche Fundierung der Hilfeplanung

Wenn es darum geht, die fachliche Qualität der Hilfeplanung wirksam zu unterstützen, sollte der Bundesgesetzgeber den Blick auf die programmatischen und organisatorischen Voraussetzungen fachlichen Handelns in der Jugendbehörde richten. Geboten ist die gesetzliche Sicherstellung der Strukturqualität der Hilfeplanung, sind Bestimmungen, die den notwendigen Spielraum für die fachgerechte Hilfeplanentscheidung gewährleisten. Die Autonomie der Fachbehörde „Jugendamt“ muss gestärkt werden. Entsprechende Forderungen von Messmer²⁶, welche u.a. die Enthierarchisierung von Entscheidungen, die Konzentration von Prozess- und Entscheidungskompetenz bei der verantwortlichen Fachkraft und damit auch die Befreiung von Genehmigungsvorbehalten anderer Dienste oder Vorgesetzter beinhalten, sind nach wie vor aktuell.

Für eine Gesetzesnovellierung ergeben sich daraus nicht zuletzt im Hinblick auf die Herausforderungen einer Zuständigkeit der Kinder- und Jugendhilfe für alle jungen Menschen mit Behinderungen folgende Anregungen:

(1) Um das Jugendamt fachlich zu stärken, sollte das Fachkräftegebot im § 72 SGB VIII prononciert bekräftigt werden, insbesondere im Hinblick auf die Jugendamtsleitung und die weiteren Leitungsaufgaben im JA sowie im ASD.

Die Entscheidung über die Hilfe (Art und Umfang, Auswahl) darf nur in der Hand von Fachkräften liegen. Die bisherige Fassung des § 72 SGB VIII lässt z.B. zu, dass fachfremd (d.h. nicht im weiteren Sinne sozialwissenschaftlich/ sozialpädagogisch) ausgebildete Personen die Leitung des Amtes übernehmen und ggf. die fachlichen Entscheidungen „hochzonen“.

(2) Sichergestellt werden muss eine Personalausstattung, die das fachlich qualifizierte Hilfeplanverfahren ermöglicht. Personalmessungsparameter im Gesetz sind umstritten, gleichwohl wirksam. Sie sollten deshalb eingeführt werden.

Das Zusammenwirken mehrerer Fachkräfte bei der Hilfeplanung ist rechtlich vorgegeben (§ 36 Abs. 2 S. 1 SGB VIII). Teamstrukturen erfordern eine ausreichende Personalausstattung und die entsprechende Praxisberatung bzw. Supervision (§ 72 Abs. 3 SGB VIII). Auch im Hinblick auf die Betroffenenbeteiligung ist die Personalausstattung zentral. So sollte z.B. genügend Zeit für den Aufbau eines Vertrauensverhältnisses

26 Messmer, Hilfeplanung, Sozialwissenschaftliche Literaturrecherche, (48) 2004, S. 73, 77.

von jungen Menschen bzw. PSB zur fallverantwortlichen Fachkraft im ASD²⁷ zur Verfügung stehen. Ressourcensicherung ist hier deshalb das Stichwort für eine Gesetzesnovellierung.

(3) *Das Bundesrecht sollte dahingehend geändert werden, dass der Bund sich an den regulären Kosten der Erziehungshilfe bzw. Eingliederungshilfe für junge Menschen beteiligen kann.*

Eine entsprechende Kostenbeteiligung wäre sinnvoll zur Gewährleistung jener personellen Ressourcen und jener Infrastruktur an Angeboten, ohne die eine fachgerechte Hilfeplanung nicht umgesetzt werden kann.

(4) *Die Beteiligung der Betroffenen an der Hilfeplanung sollte durch ein explizites Teilhaberecht, respektive Mitgestaltungsrecht, im SGB VIII abgesichert werden (im Hinblick auf Bedarfsfeststellung, Wunsch- und Wahlrecht, Planung und Ausgestaltung von Hilfen). Den Betroffenen sollte ausdrücklich auch bei der Hilfeplanung ein Beschwerderecht eingeräumt werden²⁸.*

(5) *Auf eine generelle Verfahrensvorgabe zur Hilfeplanung nach dem Muster der Bedarfsfeststellung im SGB IX sollte aktuell verzichtet werden.*

Hopmann und andere²⁹ raten zur Relativierung der Erwartung an die Instrumente der Bedarfsfeststellung bzw. Diagnose nach ICF. Die Integration der nach dem SGB IX geltenden Regelungen in die Hilfeplanung sollte im Bewusstsein des tentativen Charakters von „pseudo-naturwissenschaftlichen“ Instrumenten erfolgen und verknüpft werden mit dem Bemühen, bessere Alternativen zu finden. Die rechtlichen Regelungen sollten entsprechend offen gehalten werden für diesbezügliche Veränderungen.

(6) *Zur weiteren Qualifizierung der Bedarfsfeststellung nach SGB IX sollten die derzeitigen SGB IX-Regelungen im Licht der SGB VIII-Anforderungen erweitert werden.*

Ziel einer solchen Erweiterung sollte sein, die obligatorischen Standards der Kinder- und Jugendhilfe auch im Kontext des SGB IX für junge Menschen zur Geltung zu bringen und zwar generell unter dem Aspekt, diesen die soziale Teilhabe zu gewährleisten, ihnen entsprechende

27 Albus, Teilhabeeinschränkungen reloaded. Die Kinder- und Jugendhilfe und ihre SGB VIII-Reform, np 2019 (49/4), S. 360, 379.

28 Die Anregungen 4–6, verdanken sich Hopmann, Rohrmann, Schröer, Urban-Stahl, Hilfeplanung ist mehr als ein Verfahrensablauf. Ein Plädoyer zur Öffnung der aktuellen Fachdiskussion im Kontext der SGB VIII-Reform, np 2019 (49/2), S. 198 ff.

29 Ebd., S. 203

soziale Ressourcen sowie soziale Ermöglichungsräume zugänglich zu machen.³⁰

3. Zur Planung der Jugendhilfe-Infrastruktur

3.1 Die Praxis der Jugendhilfeplanung wird als unzulänglich beurteilt

Ähnlich wie die Hilfeplanung wird auch die Umsetzung der Jugendhilfeplanung als verbesserungsbedürftig eingeschätzt und scheint insoweit hinter den gesetzlichen Vorgaben zurückzubleiben.

Kritik bezieht sich auf die unzureichende Implementierung der rechtlichen Normen sowie auf die Leistungsfähigkeit und die Wirkungskraft der Planung:

„Der Anteil der Jugendämter, die in den einzelnen Feldern der Kinder- und Jugendhilfe Jugendhilfeplanung betreiben, ist in den letzten Jahren allerdings sogar leicht zurückgegangen, und bei der Mehrzahl der Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe wird vielerorts bis heute kein Versuch unternommen, mit Hilfe von Jugendhilfeplanung aktiv Einfluss auf die Quantität und Qualität der Angebote zu nehmen (vgl. Gadow u. a. 2013, S. 45 f.). Insgesamt wird Jugendhilfeplanung vielerorts unterkomplex betrieben, und es werden die bestehenden Steuerungsmöglichkeiten häufig nicht ausgeschöpft. In nicht wenigen Regionen besteht auch 20 Jahre nach Etablierung der Jugendhilfeplanung im SGB VIII zudem noch erheblicher fachlicher Entwicklungsbedarf.“³¹

So lautet das Urteil des 14. Kinder- und Jugendberichts.

Merchel³² bezieht sich auf Pluto und andere³³ mit der Feststellung,

„[...]“, dass die Planung in vielen Jugendämtern nicht alle Handlungsfelder umfasst, sich oft nur auf Teilaspekte der fachlichen Anforderungen bezieht, inhaltliche und sozialräumliche Perspektiven fehlen

30 Ebd., S. 204.

31 14. Kinder- und Jugendbericht, Drs. 17/12200, 2013, S. 391.

32 Merchel, Jugendhilfeplanung Anforderungen, Profil, Umsetzung, 2016, S. 187.

33 Pluto, van Santen, Seckinger, Lebenslagen Jugendlicher als Ausgangspunkt kommunaler Politikgestaltung. Eine Expertise zur beteiligungsorientierten Erhebung von jugendpolitischen Bedarfen, 2014, S. 19.

und Planungen in einzelnen Teilbereichen unzureichend zusammengeführt werden....“.

Ähnlich hatten es Schone und andere beurteilt:

„Jugendhilfeplanung ist zumeist eine Jugendhilfe-Teilplanung. Die Handlungsfelder werden eher getrennt in den Blick genommen und genießen unterschiedliche öffentliche Aufmerksamkeit und Prioritätensetzung.“³⁴

Auf die Frage nach der Geschäftsstatistik und nach dem produktiven Verhältnis von Hilfeplanung und Jugendhilfeplanung (Konkret etwa die Frage an den ASD „Wie werden Ihre Erfahrungen in der Jugendhilfeplanung verarbeitet?“), gibt es oft nach wie vor keine schlüssige Antwort.³⁵

„Verbesserungsbedürftig erscheinen vielerorts auch die Personalausstattung und die Fortbildungsangebote sowie die Beteiligung von jungen Menschen und ihren Familien [...]“, stellt Schön fest.³⁶

Spezifische Aufmerksamkeit muss den Landkreisen gelten. Deren politische Struktur, die Rolle von Verbands- und Ortsgemeinden und die daraus folgenden besonderen Voraussetzungen für die Planung und Entscheidung sind im Gesetz nicht berücksichtigt (etwa im Hinblick auf die Beteiligungsverpflichtungen).

Besondere Bedingungen gelten dort auch für die Beschaffung und Pflege von kleinräumigen Planungsdaten.³⁷ Die Zugänglichkeit von Daten ist vor allem im Landkreis erschwert, nicht zuletzt, weil es keine gemeinsame Planungsverpflichtung und keine diesbezüglichen Mitwirkungsrechte für die Gemeinden im Kreis gibt. Zusätzlich treten Datenschutzprobleme bei kleinräumigen Daten auf. Bestätigt wird dies exemplarisch in einer Un-

34 *Schone, Adam, Kemmerling*, Jugendhilfeplanung-Entwicklungsstand und Planungsanforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen-Ergebnisse einer Erhebung bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, 2010, S. 67.

35 Diese Erkenntnis ist aus bis 2019 während der eigener beruflicher Praxis der Autorin bei einem Landesjugendamt und der entsprechenden Verantwortung für die Beratung der örtlichen Jugendhilfeplanung erwachsen.

36 *Schön*, in: Wiesner/Wapler, SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar; 6. Auflage, 2022, § 80 Rn. 4; vgl. auch *Schone et al.*, Jugendhilfe..., 2010, S. 65.

37 Vgl. *Schone et al.*, Jugendhilfeplanung-Entwicklungsstand und Planungsanforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen-Ergebnisse einer Erhebung bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, 2010, S. 69.

tersuchung zur Sozialplanung: Datengewinnung, Datenverarbeitung und Datenschutz im Rahmen des kreisweiten Sozialmonitorings sind die am häufigsten thematisierte Herausforderung in einem Sozialplanungsprojekt. Probleme werden dort auch bezüglich der Arbeitsverwaltung beklagt, deren Daten zudem jeweils bezahlt werden müssen.³⁸

In einem Positionspapier des AFET zur Debatte werden die Probleme auf den Punkt gebracht:

„Das gesetzliche Verfahren einer Jugendhilfeplanung [...] hat sich in vielen Kommunen und Landkreisen noch nicht etabliert.“³⁹

Und selbst wenn es eine funktionierende Jugendhilfeplanung gibt, ist damit nicht gesagt, dass die Planungsbeschlüsse umgesetzt werden. Jugendhilfeplanung ist eine objektiv-rechtliche Verfahrenspflicht für den Träger der Jugendhilfe, ohne rechtliche Bindungswirkung nach außen⁴⁰. Die Selbstbindungswirkung für die Verwaltung reicht z.B. nicht aus, um den auf der Basis einer rechtmäßigen Jugendhilfeplanung von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Jugendtreff gegen das nach dem Kommunalrecht geltend gemachte Veto der Kommunalaufsichtsbehörde (als Finanzaufsicht im Kontext des Entschuldungsfonds) durchzusetzen.⁴¹ Die Kommunalaufsicht als Rechtsaufsicht ist zudem nicht erkennbar interessiert an der Frage, ob der örtliche Träger der Jugendhilfe die Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung einlöst.⁴² Vielmehr ist davon auszugehen,

38 Nutz, Schubert, Spieckermann, Winterhoff, Zinn, Sozialplanung in Kreisen-Evaluati-on der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen, 2019, S. 78.

39 AFET Bundesverband für Erziehungshilfe e.V., Arbeitspapier „SGB VIII: Mitreden -Mitgestalten“: Mehr Inklusion/Wirksames Hilfesystem/Weniger Schnittstellen Ohne qualifizierte Jugendhilfeplanung keine inklusive Jugendhilfe?! Ein Zwischenruf zur aktuellen Reformdebatte des SGB VIII, 2019, S. 2, letzter Zugriff 31.03.2020 unter https://afet-ev.de/aktuell/SGB-VIII-Reform/PDF-SGB-VIII-Reform-2019/AFET-Position-zum-Arbeitspapier_Mehr-Inklusion_Mitreden-Mitgestalten-17.09.2019.pdf?m=1568278994&c

40 Wabnitz, in: Kunkel, Kepert, Pattar, LPK-SGB VIII, 7. Aufl., 2018, § 80, Rn. 3.

41 Etwa ausweislich des Protokolls der Ortsbeiratssitzung im Stadtteil Koblenz-Rübenach vom 20.09.2011, S. 2 Top 1 zu dem von der Stadt Koblenz geplanten Jugendtreff; letzter Zugriff 31.3.2020 unter https://www.unser-ruebenach.de/inhalt/ortsverwaltung/protokolle_ortsbeirat/2011/05_protokoll_200911.pdf

42 Jedenfalls sind mir in langjähriger Behördenpraxis keine entsprechenden Interventionen bekannt geworden.

dass sie personelle Planungsressourcen im Haushalt von finanzschwachen Kommunen eher restriktiv genehmigt.

3.2 Die rechtlichen Regelungen zur Jugendhilfeplanung korrespondieren mit dem fachlichen Verständnis

Wie bei der Hilfeplanung stellt sich auch im Kontext der Jugendhilfeplanung die Frage, ob eine unterkomplexe Planungspraxis auf das Konto unzureichender gesetzlicher Regelungen, vor allem zum Planungsverfahren, geht, bzw. ob die diesbezüglichen Regelungen womöglich nicht in Einklang stehen mit den fachlichen Anforderungen.

In der Begründung zum aktuellen § 79 SGB VIII wurde die Verpflichtung zur Gewährleistung einer bedarfsgerechten Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe u.a. damit begründet, dass „Jugendhilfe... im Wesentlichen auf „Sozialhilfe für junge Menschen“ reduziert [würde], wenn die Träger der öffentlichen Jugendhilfe nicht verpflichtet wären, für die notwendige Infrastruktur an Einrichtungen und Diensten zu sorgen.“⁴³. Da dies also ausdrücklich nicht gewollt ist, erfährt die Jugendhilfeplanung eine besondere rechtliche Verankerung als Instrument zur Konzipierung eines bedarfsgerechten Infrastrukturangebots der Kinder- und Jugendhilfe.

Die Gesetzesbegründung zur Regelung der Jugendhilfeplanung im SGB VIII fasst deren Aufgabe zusammen:

„Die Vorschrift [des jetzigen § 80 SGB VIII, d. Verf.] umreißt die wesentlichen Schritte der Jugendhilfeplanung, nämlich die Feststellung des Bestandes, die Ermittlung des Bedarfs und die Festlegung der dafür notwendigen Vorhaben. Ein mittelfristiger Planungszeitraum wird in Anlehnung an die mittelfristige Finanzplanung (4 Jahre ohne das laufende Haushaltsjahr) gewählt; eine darüber hinausreichende längerfristige Planung bleibt den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe vorbehalten. Jede Planung muß flexibel genug sein, um auch unvorhergesehenen Bedarf befriedigen zu können.“⁴⁴

Der Gesetzestext betont ausdrücklich, dass der Bedarf unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und

43 Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG), Drs. 11/5948, 1989, S. 100.

44 Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG), Drs. 11/5948, 1989, S. 101.

der Personensorgeberechtigten zu ermitteln ist (§ 80 Abs. 1 Nr. 2 SGB VIII). Die Begründung führt aus:

„Die Vorschrift regelt wesentliche Ziele für die Planung von Einrichtungen, Diensten und Veranstaltungen. [Es]... soll...gewährleistet werden

[...] daß Jugendhilfe orts- und bürgernah („stadtteilorientiert“) betrieben und eine Entfremdung des Kindes oder Jugendlichen von seinem sozialen Umfeld vermieden wird.

[§ 80 Abs. 2] Nummer 2 will ein plurales Leistungsangebot sicherstellen [...]

Nummer 3 unterstreicht die besondere Dringlichkeit von Planungsentscheidungen zugunsten junger Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen...Familienorientierte Jugendhilfe muß auch einen Beitrag dazu leisten, daß Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.“⁴⁵

Zu § 80 Abs. 3 heißt es in der Begründung zum Gesetz:

„[...] Die Planungsverantwortung der öffentlichen Jugendhilfe, wie sie das Bundesverfassungsgericht betont hat, muß daher verbunden sein mit einer Verpflichtung zur frühzeitigen Beteiligung der anerkannten Träger der freien Jugendhilfe. Ansonsten besteht die Gefahr, daß die weitere Entwicklung der Jugendhilfe bereits durch Planungsentscheidungen weitgehend vorformuliert und präjudiziert wird und damit das Engagement nichtstaatlicher Tätigkeit nicht mehr zur Entfaltung kommt [...]“⁴⁶

Und weiter:

„Die Vorschrift [in § 80 Abs. 4] will die Abstimmung und Vernetzung der verschiedenen fachlichen Planungen im Rahmen einer kommunalen Entwicklungsplanung sicherstellen. [...]“⁴⁷

Schließlich ist auch die 2012 ergänzte Regelung zur Qualitätsentwicklung in § 79 Abs. 2 Nr. 2 SGB VIII als eine die Jugendhilfeplanung betreffende

⁴⁵ Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz — KJHG), Drs. 11/5948, 1989 S. 102.

⁴⁶ Ebd. S. 102.

⁴⁷ Ebd. S. 102.

Norm anzuführen. Die Gesetzesbegründung⁴⁸ stellt diesen Zusammenhang zwar nicht explizit her, nimmt aber Bezug auf die Ergebnisse des Modellprojekts „Wirkungsorientierte Jugendhilfe“. Exemplarisch für die wichtige Funktion der Jugendhilfeplanung in einer fallübergreifenden Qualitätsentwicklung ist der Abschlussbericht dazu aus Böblingen.⁴⁹

Die (hier nur kurz beleuchteten) rechtlichen Grundlagen der Jugendhilfeplanung in § 80 SGB VIII sind ausreichend offen und zugleich konkret genug, um fachgerechte und zeitgemäße Planungsprozesse rahmen zu können. Sie sind umfassend partizipationsorientiert und zielen auf eine familienfreundliche sowie sozialintegrative kommunale Planung der Kinder- und Jugendhilfe.

Im fachlichen Diskurs werden die gesetzlichen Regelungen zur Jugendhilfeplanung entsprechend positiv aufgenommen.

So heißt es zum Beispiel in einer Studie von Schone und anderen⁵⁰:

„Jugendhilfeplanung ist ein Instrument zur systematischen, innovativen und damit zukunftsgerichteten Gestaltung und Entwicklung der Handlungsfelder der Jugendhilfe [...]

Als Fachplanung geht es bei der Jugendhilfeplanung um die Entwicklung von Strategien zur Lösung der komplexen Aufgaben der Jugendhilfe. Dazu gehören quantitative und qualitative Bestands-, Bedarfs-, Sozialraum- und Zielgruppenanalysen, aufgaben- und organisationskritische Bewertungen der IST-Situation, konkrete Vorschläge zur Ausgestaltung und zur Qualifizierung der Angebote der Jugendhilfe, Prioritätensetzungen für die Umsetzung sowie deren Überprüfung. Als fachliche Entwicklungsaufgabe richtet sich Jugendhilfeplanung auf die Umsetzung aktueller fachlicher Standards in allen Arbeitsfeldern der Jugendhilfe. Als fachpolitische Gestaltungsaufgabe soll Jugendhilfeplanung dazu beitragen, Aufmerksamkeitsstrukturen, Ressourcen und öffentliche Sensibilitäten auf die komplexen Aufgaben der Jugendhilfe und damit auf die Sicherung der Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen und ihrer Eltern zu richten. Damit ist Jugendhilfepla-

48 Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG), Drs. 17/6256, 2011, S. 27.

49 *Gaigel, Pauly*, Abschlusstagung Wirkungsorientierte Jugendhilfe Wirkungsorientierte Vereinbarungen und ihre praktische Erprobung am Modellstandort Böblingen, 2009.

50 *Schone, Adam, Kemmerling*, Jugendhilfeplanung -Entwicklungsstand und Planungsanforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen-Ergebnisse einer Erhebung bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, 2010, S. 3.

nung nicht nur eine Aufgabe der kommunalen Fachverwaltung (Jugendamt) und der freien Anbieter von Jugendhilfeleistungen (Jugendverbände, Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen etc.), sondern auch ein Forum kommunalpolitischer Entscheidungsfindung (Jugendhilfeausschuss, Rat) und sie ist nicht zuletzt ein Instrument zur Beteiligung ihrer AdressatInnen an der Formulierung von Planzielen, Angebotsstrukturen, Prioritäten und Realisierungsformen.“

Wenn die Rechtsgrundlagen kongruent sind mit dem fachlichen Verständnis von Jugendhilfeplanung, sind wesentliche Gründe für eine unterkomplexe Praxis vermutlich außerhalb der geltenden Verfahrensvorschriften zu suchen, was nicht heißt, dass rechtliche Nachjustierungen überflüssig wären.

3.3 Ansatzpunkte für die bessere rechtliche Absicherung einer qualifizierten Jugendhilfeplanungspraxis liegen jenseits differenzierterer Verfahrensvorschriften

Wie bei der Hilfeplanung stellt sich auch für die Jugendhilfeplanung die Frage, ob das Gesetz schlicht eine bessere Handlungsanleitung, hier für die Jugendhilfeplanungsfachkräfte, enthalten müsste, um eine qualifizierte Planung sicherzustellen. Und wie bei der Hilfeplanung wird hier die Auffassung vertreten, dass nicht das fachliche Verfahren, sondern die Planungsvoraussetzungen einer besseren rechtlichen Absicherung bedürfen.

Jugendhilfeplanung ist angewiesen auf die Politik. Sie ist zur Unterstützung der Politikverantwortlichen tätig und erhält die Planungsaufträge von der Vertretungskörperschaft. Darüber, welchen Anteil die programmatische Politikausrichtung und die darin der Jugendhilfeplanung eingeräumte Rolle jeweils an der Qualität der Planungspraxis hat, darf spekuliert werden (siehe dazu auch die Bemerkungen unter 2.3 zu Leitbildern und Handlungsmustern von Politik und Sozialverwaltung). Jedenfalls ist Jugendhilfeplanung nicht ohne Rückendeckung der Politik möglich.

Wo es an Jugendhilfeplanung fehlt, mangelt es auch an politischer Unterstützung für sie. Die Politikwissenschaft bietet eine mögliche Erklärung für ein distanziertes Verhältnis der Politik zur Jugendhilfeplanung. Danach ist eine beteiligungsorientierte, nach dem „Gegenstromprinzip“⁵¹

51 Eine prozesshafte Verbindung von top-down und bottom-up Vorgehensweisen; vgl. Nutz, Schubert, Speckermann, Winterhoff, Zinn, Sozialplanung in Kreisen-Eva-

angelegte Planung wie die Jugendhilfeplanung nur eine von mehreren Steuerungsoptionen und damit keineswegs gesetzt.

Im Kontext der Reform der Kommunalverwaltung unterschieden Kleinfeld und andere 1996 drei Typen von Umsetzungsstrategien in der Kommunalpolitik: Die programmgesteuerte autokratische Modernisierungsstrategie, einzelprojektorientierte inkrementalistische Verfahren und leitbildgesteuerte dialogorientierte Modernisierungsstrategien.⁵²

Der zuletzt genannte Typ „Leitbildgeprägte dialoggesteuerte Modernisierungsstrategien“ würde wohl dem gesetzlichen Modell der beteiligungsorientierten Jugendhilfeplanung am ehesten entsprechen. Er hat aber offenbar nicht überall Konjunktur.

Die Planungseuphorie der 70er Jahre ging laut Holtkamp⁵³ eher von einer Top-Down angelegten, „expertokratischen“ Infrastrukturplanung aus. In der Ära danach sollte der Markt die Steuerungsprobleme richten. In den 90ern folgte eine Phase, in der Beteiligung groß geschrieben wurde, allerdings eine Beteiligung vorwiegend in Form von Vereinbarungen mit Verbänden und starken Institutionen. Heute ist das Bild nach Holtkamps Einschätzung dagegen eher von einem „Governance-Mix“ bestimmt. Darin ist Planung nur ein Steuerungselement unter anderen. Zentral bleibt die hierarchische Entscheidung, gepaart mit Vereinbarungen und punktueller Beteiligung sowie einzelnen Marktkomponenten. Angesichts der knappen Haushaltslage in den Kommunen sei ein als „inkrementalistisch“ zu qualifizierender Ansatz vorherrschend.

Es ist vor diesem Hintergrund anzunehmen, dass die derzeitige rechtliche Fassung der Jugendhilfeplanung nicht ausreichend ist, um sie gegen konkurrierende, macht- und finanzpolitisch motivierte Steuerungskulturen durchzusetzen. Insofern scheint es geboten, die Voraussetzungen für eine partizipationsorientierte Jugendhilfeplanung rechtlich zwingender abzusichern

luation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen, 2019, S. 6.

52 Kleinfeld, Heidemann, Treutler, Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung: Eine Zwischenbilanz, in: Kleinfeld (Hrsg.), Kommunalpolitik: Eine problemorientierte Einführung, 1996, S. 157, 161.

53 Holtkamp, Theorie und Praxis der kommunalen Steuerung, Einführungsvortrag bei der 16. Jahrestagung der Landesarbeitsgemeinschaft Jugendhilfeplanung in Rheinland-Pfalz, Mainz, 2014.

3.4 Die Gewährleistung der strukturellen Planungsvoraussetzungen muss rechtlich verbindlich geregelt werden

Was ist zu tun? Wie kann eine Novellierung des SGB VIII die qualifizierte Umsetzung von Jugendhilfeplanung unterstützen?

Wie Struck⁵⁴ es beschreibt, geht es darum,

„Das eigentlich kluge Konzept einer partizipationsorientierten Jugendhilfeplanung des § 80 SGB VIII wiederzubeleben und durch notwendige Ressourcen überhaupt lebensfähig zu erhalten“.

Dieses Konzept ist nicht nur vor dem Hintergrund des Planungsgegenstandes, sondern auch mit Blick auf die Stärkung der demokratischen Kultur⁵⁵ nach wie vor aktuell.

Die Wiederbelebung der beteiligungsorientierten Jugendhilfeplanung sollte deshalb Priorität erhalten vor dem Aufbau einer integrierten Sozialplanung. Zunächst muss es um die Realisierung der integrierten Jugendhilfeplanung gehen.

Eine weitergehende rechtliche Festschreibung des Verfahrens ist vermutlich nicht zielführend, da es um sehr unterschiedliche Planungssituationen geht. Die bisherige Regelung in § 80 SGB VIII ist zudem offen genug, um neue Anforderungen zu integrieren, allerdings zugegeben auch offen genug, um Jugendhilfeplanung weitgehend zu unterlassen.

Eine Novellierung des SGB VIII sollte deshalb folgende Anregungen aufnehmen:

(1) Die Verbindlichkeit der Jugendhilfeplanung als einem die Aufgabenwahrnehmung unterstützenden Verfahren ist rechtlich klarer zu fassen (einschließlich der Pflicht zur Gewährleistung entsprechender Planungsressourcen), um sie aus der Abhängigkeit von politisch induzierten, ggf. „planungsaversiven“

54 Struck, Wann ist Planung Steuerung? Profilierungsnotwendigkeiten und Anfragen an das Selbstverständnis von Jugendhilfeplanung aus Sicht der freien Träger, in: Daigler (Hrsg.), Profil und Professionalität der Jugendhilfeplanung, 2017, S. 77, 86.

55 Für das Bundesjugendkuratorium z.B. ist „Demokratiebildung...auf Ressourcen, (neue) Formate und Strukturen angewiesen, die das Erleben und Erfahren von Demokratie sowie die Übernahme von Verantwortung in einer inklusiven demokratischen Gesellschaft für alle Menschen ermöglichen und fördern.“, in: Bundesjugendkuratorium, Demokratie braucht alle. Thesen zu aktuellen Herausforderungen und zur Notwendigkeit von Demokratiebildung, 2017, letzter Zugriff 31.03.220 unter <https://www.bundesjugendkuratorium.de/stellungnahmen>.

*Steuerungsprogrammatiken zu befreien. Die Aufnahme in den Katalog der Aufgaben nach § 2 SGB VIII ist in Erwägung zu ziehen.*⁵⁶

(2) Der Vorrang des Jugendhilfeplanungsauftrags und damit auch der Vorrang einer entsprechend rechtmäßig getroffenen Planungsentscheidung gegenüber den finanzaufsichtlichen Interventionsinstrumenten des Kommunalrechts ist bundesrechtlich zu normieren.

(3) Die besonderen und komplexen strukturellen Planungsvoraussetzungen im Landkreis sind rechtlich differenziert zu würdigen (etwa durch ein Beteiligungsrecht der Verbandsgemeinden und Ortsgemeinden an der Planung, soweit sie nicht selbst örtliche Träger sind).

(4) Explizit herausgehoben werden sollte im Gesetz, dass „Sozialberichterstattung“, „Jugendhilfeberichterstattung“ (Geschäftsstatistik) und Daten aus Beteiligungsprozessen eine verpflichtende Basis für die Planung darstellen.

(5) Der Bund sollte rechtlich verbindlich in die Finanzierung der Jugendhilfeplanung beim örtlichen Träger einsteigen, ähnlich wie bei den Frühen Hilfen (z. B. in Form einer Pauschale pro Kopf der unter 27-Jährigen).

Ein Argument dafür ist die Erkenntnis, dass Förderprogramme für Sozialplanungsvorhaben den Einstieg von Landkreisen in die integrierte Sozialplanung wesentlich unterstützen.⁵⁷

(6) Die erforderlichen Planungsressourcen und deren Zweckbestimmung sollten in nicht abschließender Form im Gesetz benannt und mit einer Ausstattungspflicht verbunden werden.

Personalressourcen sind erforderlich für die Erhebung und Pflege von sozialstatistischen und Angebotsdaten, für die Berichterstattung, für die Moderation von Beteiligungsprozessen sowie für die inhaltliche und fachpolitische Aufbereitung von Planungserkenntnissen. Zusätzliche Sachmittel sind für die Beteiligungsprozesse vorzusehen.⁵⁸

56 Da Jugendhilfeplanung primär in unterstützender Funktion für die Aufgabenwahrnehmung gesehen wird, gehört sie bisher nicht zu den Aufgaben nach § 2 SGB VIII und wird von den örtlichen Trägern als beliebig gestaltbar verstanden. Teilweise wird Planung nur in den Bereichen ansatzweise betrieben, in denen Landes- oder Bundesbehörden eine Förderung von örtlichen Planungsdaten abhängig machen (Beispiel Kindertagesstätten). Jugendhilfeplanung ist aber im Grunde auch eine Leistung für die Bürgerinnen und Bürger. Unter diesem Blickwinkel könnte sie auch aufgenommen werden in § 2 SGB VIII.

57 Vgl. dazu Nutz *et al.*, Sozialplanung in Kreisen-Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen, 2019, S. 78.

58 Eine explizite Ausstattungsverpflichtung im Gesetz scheint geboten, da die Jugendhilfeplanung keine Aufgabe im sozialrechtlichen Sinne ist und insofern die bisherigen Ausstattungsgebote möglicherweise nur bedingt verfangen.

(7) Öffentliche Daten für die kleinräumige Jugendhilfeplanung müssen den örtlichen Trägern besser zugänglich gemacht werden, z.B. durch Rechtsverpflichtung Dritter zur Datenübermittlung und durch Finanzierungsregelungen (zum Beispiel zur Kostenbefreiung für die Datenübermittlung) in entsprechenden anderen Sozialgesetzen.

Die Zugänglichkeit von Daten ist vor allem im Landkreis erschwert, nicht zuletzt, weil es keine gemeinsame Planungsverpflichtung und keine diesbezüglichen Mitwirkungsrechte und -pflichten für jene Gemeinden im Kreis gibt, die nicht örtliche Träger sind. Dies könnte durch das Gesetz vorgegeben werden, auch ohne, dass dabei das Recht der Länder zur Festsetzung der örtlichen Träger verletzt würde.

(8) Der gesetzliche Datenschutz muss soweit gelockert werden, dass eine Datenübermittlung und Nutzung für die kleinräumige Planung möglich wird.

(9) Die Beteiligung⁵⁹ der Betroffenen (junger Menschen, Eltern...) an der Jugendhilfeplanung sollte eine eigenständige rechtliche Absicherung erfahren, einschließlich des Rechts auf Unterstützung durch sozialpädagogische Fachkräfte bei diesem Prozess.

Die Frage ist, ob es nicht sogar einen Rechtsanspruch junger Menschen und ihrer Eltern auf Jugendhilfeplanung geben könnte.

Schon durch die Einräumung von Beteiligungsrechten könnte die Infrastrukturplanung für eine inklusive Kinder- und Jugendhilfe in den Blick genommen werden. Der doppelte Sozialraumbegriff im Sinne von Kessl⁶⁰ als sozialgeographisch-infrastrukturell wie aneignungstheoretisch-subjektorientiert könnte Ausgangspunkt sein für ein Recht auf Beteiligung als selbstbestimmte und (selbst)reflexive Mitgestaltung sozialer Ermöglichungsräume.

(10) Da für die Ausrichtung auf eine inklusive Jugendhilfeeinfrastructure die Ermöglichung sozialer Teilhabe sowie der Zugang zu sozialen Ressourcen und Ermöglichungsräumen zentral sind, sollte beides explizit in den Katalog der Zielbestimmungen von Jugendhilfeplanung aufgenommen werden.⁶¹

59 Entsprechend des umfassenden Beteiligungsbegriffs von Pluto, van Santen, Seckinger, Lebenslagen Jugendlicher als Ausgangspunkt kommunaler Politikgestaltung. Eine Expertise zur beteiligungsorientierten Erhebung von jugendpolitischen Bedarfen, 2014, S. 35.

60 Kessl, Kommentar zum Arbeitspapier „Prävention im Sozialraum stärken“, Arbeitsgruppe „SGB VIII: Mitreden – Mitgestalten“, Bergische Universität Wuppertal, 2019.

61 Vgl. Hopmann, Rohrmann, Schröer, Urban-Stahl, Hilfeplanung ist mehr als ein Verfahrensablauf. Ein Plädoyer zur Öffnung der aktuellen Fachdiskussion im Kontext der SGB VIII-Reform, np 2019(2), S. 198, 205.

Für die Hilfeplanung und ebenso für die Jugendhilfeplanung kann geltend gemacht werden, dass fehlende strukturelle Voraussetzungen eine Umsetzung der gesetzlichen Planungsvorgaben beeinträchtigen oder verhindern. Eine Novellierung des SGBVIII sollte deshalb sowohl in Bezug auf die Planung und Ausgestaltung der Hilfe im Einzelfall wie bezogen auf die Infrastrukturplanung einen Schwerpunkt auf die Sicherstellung der Strukturqualität legen.

Die Verbindlichkeit der Planung sowie die planungsbezogenen Beteiligungsrechte sind gesetzlich zu erhärten und die Pflicht zur Bereitstellung der erforderlichen materiellen wie personellen Ressourcen ist rechtlich so auszugestalten, dass jedenfalls die erforderliche Mindestausstattung nicht unterlaufen werden kann. So lassen sich die Anforderungen zusammenfassen.

Literatur

- AFET (2019), Arbeitspapier „SGB VIII: Mitreden -Mitgestalten“: Mehr Inklusion/ Wirksames Hilfesystem/Weniger Schnittstellen Ohne qualifizierte Jugendhilfeplanung keine inklusive Jugendhilfe?! Ein Zwischenruf zur aktuellen Reformdebatte des SGB VIII, 2019, letzter Zugriff 31.03.2020 unter https://afet-ev.de/aktuell/SGB-VIII-Reform/PDF-SGB-VIII-Reform-2019/AFET-Position-zum-Arbeitspapier_Mehr-Inklusion_Mitreden-Mitgestalten-17.09.2019.pdf?m=1568278994&
- Albus, Stefanie (2019): Teilhabeeinschränkungen reloaded. np (49/4), S. 360.
- Bundesjugendkuratorium, Demokratie braucht alle. Thesen zu aktuellen Herausforderungen und zur Notwendigkeit von Demokratiebildung, 2017, letzter Zugriff 31.03.220 unter <https://www.bundesjugendkuratorium.de/stellungnahmen>
- Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Neuordnung des Kinder- und Jugendhilferechts (Kinder- und Jugendhilfegesetz -KJHG), Drucksache 11/5948, 1989, letzter Zugriff 31.03.2020 unter <http://dipbt.bundestag.de/dip21/btd/11/059/1105948.pdf>
- Deutscher Bundestag, Entwurf eines Gesetzes zur Stärkung eines aktiven Schutzes von Kindern und Jugendlichen (Bundeskinderschutzgesetz – BKiSchG), Drucksache 17/6256, 2011 letzter Zugriff 31. 03.2020 unter <http://dipbt.bundestag.de/doc/btd/17/075/1707523.pdf>
- Gaegel, Werner/ Pauly, Jörg (2009): Abschlusstagung Wirkungsorientierte Jugendhilfe- Wirkungsorientierte Vereinbarungen und ihre praktische Erprobung am Modellstandort Böblingen, Berlin, 13. Mai 2009, letzter Zugriff 31.03.2020 unter <http://docplayer.org/29213858-Abschlusstagung-wirkungsorientierte-jugendhilfe-wirkungsorientierte-praktische-erprobung-am-modellstandort-boeblingen.html>

- Holtkamp, Lars*: Theorie und Praxis der Kommunalen Steuerung, Einführungsvortrag bei der 16. Jahrestagung der Landesarbeitsgemeinschaft Jugendhilfeplanung in Rheinland-Pfalz, 2014, Mainz; Folien zum Vortrag aufgenommen in die Tagungsdokumentation, letzter Zugriff unter https://lsjv.rlp.de/fileadmin/lsjv/Daten/Aufgaben/Kinder_Jugend_Familie/Materialien_LJA/Jugendhilfeplanung_16_Jahrestagung_LAG.pdf
- Hopmann, Benedikt/Rohrmann, Albrecht/Schröer, Wolfgang/Urban-Stahl, Ulrike* (2019): Hilfeplanung ist mehr als ein Verfahrensablauf. Ein Plädoyer zur Öffnung der aktuellen Fachdiskussion im Kontext der SGB VIII-Reform, np (49/2), S. 198.
- ISA Planung und Entwicklung GmbH/Universität Bielefeld, Fakultät für Erziehungswissenschaft (2009)*, Wirkungsorientierte Jugendhilfe, Praxishilfe zur wirkungsorientierten Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung, Wirkungsorientierte Jugendhilfe (Schriftenreihe des ISA zur Qualifizierung der Hilfen zur Erziehung) Band 09, Münster: ISA Planung und Entwicklung GmbH, letzter Zugriff 31.03.2020 unter http://kom-sd.de/uploads/media/praxishilfe_wojh_schriften_heft_9.pdf
- Kleinfeld, Ralf/ Heidemann, Ralf/Treutler, Frank* (1996): Neue Steuerungsmodelle in der Kommunalverwaltung: Eine Zwischenbilanz, in: Kleinfeld, Ralf (Hrsg.), Kommunalpolitik: Eine problemorientierte Einführung, Opladen: Leske.
- Kessl, Fabian* (2019), Kommentar zum Arbeitspapier „Prävention im Sozialraum stärken“, Arbeitsgruppe „SGB VIII: Mitreden – Mitgestalten“, Bergische Universität Wuppertal, 2019.
- Kunkel/Kepert /Pattar (Hrsg.)*, Sozialgesetzbuch VIII Kinder- und Jugendhilfe, Lehr- und Praxiskommentar. Baden-Baden: Nomos 7. Aufl. 2018.
- Leisering, Lutz* (2004): Paradigmen sozialer Gerechtigkeit. Normative Diskurse im Umbau des Sozialstaats, in: Liebig, Stefan/Lengfeld, Holger/Mau, Steffen (Hrsg.), Verteilungsprobleme und Gerechtigkeit in modernen Gesellschaften. Frankfurt a. M. & New York: Campus, S. 29.
- Messmer, Heinz/Hitzler, Sarah* (2008): “Die Hilfe wird beendet werden hier“- Prozesse der Deklientifizierung im Hilfeplangespräch aus gesprächsanalytischer Sicht. np (38/2), S. 166.
- Messmer, Heinz*: Hilfeplanung, 2004, S. 9, letzter Zugriff 31.03.2020 unter https://www.researchgate.net/publication/327834093_Hilfeplanung/link/5ba7f3a7a6fdcc3cb6e347b/download
- Messmer, Heinz* (2004): Hilfeplanung, Sozialwissenschaftliche Literaturreisenschau H. 48. S. 73.
- Merchel, Joachim* (2016): Jugendhilfeplanung Anforderungen, Profil, Umsetzung. München/Basel: Ernst Reinhardt.
- Münder, Johannes* (2016): SGB VIII-Reform – einige Anmerkungen zum Arbeitsentwurf. np (6/46), S. 588.
- Nutz, Anna/Schubert, Herbert/Spieckermann, Holger/Winterhoff, Nicola/Zinn, Julia* (2019): Sozialplanung in Kreisen-Evaluation der Implementierung einer integrierten Sozialplanung in zwei Landkreisen in Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf: Forschungsinstitut für gesellschaftliche Weiterentwicklung (e.V.).

- Ortmann, Friedrich (2008): Handlungsmuster in der Sozialverwaltung. np (38/4), S. 385.
- Pluto, Liane/van Santen, Eric/Seckinger, Mike (2014): Lebenslagen Jugendlicher als Ausgangspunkt kommunaler Politikgestaltung. Eine Expertise zur beteiligungsorientierten Erhebung von jugendpolitischen Bedarfen. München: Deutsches Jugendinstitut.
- Schönecker, Lydia (2017): Inklusive Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe. Von der Konstruktion zweier Hilfesysteme unter einem Dach und den dafür zu betrachtenden Zwischenräumen. Das Jugendamt (10), S. 470,
- Schöne, Reinhold/Adam, Thomas/Kemmerling, Stefanie (2010): Jugendhilfeplanung-Entwicklungsstand und Planungsanforderungen unter besonderer Berücksichtigung der Planungspraxis in Nordrhein-Westfalen-Ergebnisse einer Erhebung bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe, Münster: ISA Institut für soziale Arbeit e.V.
- Schrappner, Christian (2018): Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII in: Böllert, Karin (Hrsg.), Kompendium Kinder- und Jugendhilfe. Wiesbaden: Springer, letzter Zugriff 31.03.2020 unter https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-531-19096-9_48
- Struck, Norbert (2017), Wann ist Planung Steuerung? Profilierungsnotwendigkeiten und Anfragen an das Selbstverständnis von Jugendhilfeplanung aus Sicht der freien Träger, in: Daigler, Claudia, Profil und Professionalität der Jugendhilfeplanung, Wiesbaden:Springer
- Walther, Andreas (2010) Partizipation oder Nicht-Partizipation .np (40/2), S. 115.
- Wiesner, Reinhard/Wapler, Friederike (2022), SGB VIII Kinder- und Jugendhilfe Kommentar. 6. Aufl. München: Beck.