

Mitteilung zur Kenntnis

Geschäftszeichen:
IV/51/JHP/KSY T. 2845

Verantwortliche/r:
Herr Stefan Käs

Vorlagennummer:
51/050/2011

20 Jahre Jugendhilfeplanung - Fachbeitrag des Zentrum Bayern Familie und Soziales und des Bayerischen Landesjugendamtes

Beratungsfolge	Termin	Ö/N	Vorlagenart	Abstimmung
Jugendhilfeausschuss	01.12.2011	Ö	Kenntnisnahme	zur Kenntnis genommen

Beteiligte Dienststellen

I. Kenntnisnahme

Der Bericht der Verwaltung dient zur Kenntnis.

II. Sachbericht

Im periodisch erscheinenden Mitteilungsblatt des Zentrum Bayern Familie und Soziales und des Bayerischen Landesjugendamt erschien in der Ausgabe 2011/2, anlässlich der seit 20 Jahren bestehenden gesetzlichen Verankerung der Jugendhilfeplanung, ein Beitrag von Hans Reinfelder. Dieser wird im Nachfolgenden in gekürzter Fassung wieder gegeben.

20 Jahre gesetzliche Verankerung der Jugendhilfeplanung. Ein Blick in das Gesetz zeigt, dass seit 1990 eine sehr kurze Passage im SGB VIII auf die Notwendigkeit der Jugendhilfeplanung aufmerksam macht. In einer einzigen Vorschrift wird geregelt, wie Jugendhilfeplanung zu gestalten ist. Die wenigen Worte des § 80 SGB VIII geben aber keinesfalls wieder; wie komplex dieser Vorgang in Wirklichkeit ist. Im Gegensatz dazu ist die Erwartungshaltung an Jugendhilfeplanung enorm. Und sie wird noch steigen!

1. Erwartungen an die Planung

Beteiligung freier Träger, Aufgabe des Jugendhilfeausschusses

Schon allein der Blick ins Gesetz offenbart einen Teil dieser Erwartungshaltungen, nämlich die des Gesetzgebers. Die Anforderungen des § 80 Abs. 3 SGB VIII sind dafür ein gutes Beispiel. Nach dieser Vorschrift haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen. Zu diesem Zweck sind sie vom Jugendhilfeausschuss im Rahmen der Jugendhilfeplanung zu hören. Bereits diese recht beschaulich anmutende Anforderung stellt sich des Öfteren als eine sehr hohe Hürde dar. Denn nicht überall in Bayern ist diese Anhörung gängige Übung und fester Bestandteil des Alltags im Jugendhilfeausschuss. Da kommt es schon einmal vor, dass dieser überhaupt nicht beteiligt wird oder nur das bloße Abnicken eines erstellten Teilplanes unter dem TOP „Verschiedenes“ als ausreichend angesehen wird. Dabei ist es doch gerade von essentieller Bedeutung, dass diejenigen, die in der Jugendhilfe das Gros der Dienstleistungen an den Familien und Kindern erbringen, zum Einen ihr Fachwissen in den Entscheidungsprozess mit einbringen und zum Anderen frühzeitig wissen, wie öffentliche Planungen- und damit auch Geldflüsse- im Sozialleistungssystem künftig gesteuert werden sollen.

Bestandsfeststellung

Ginge es aber nur um die Beteiligung der freien Träger an der Jugendhilfeplanung, so wäre die Durchführung des § 80 SGB VIII relativ überschaubar. Diese Vorschrift beinhaltet aber wesentlich mehr. .

Erwartet wird zunächst einmal, dass Jugendhilfeplanung den Bestand an Leistungen, Diensten, und Einrichtungen in einem Landkreis erheben soll. Es sollte quasi eine Inventur gemacht werden, um überhaupt feststellen zu können, welche Angebote der Jugendhilfe im engeren und weiteren

Sinne im Jugendamt vorgehalten werden. Erst das Wissen um den „Lagerbestand“ ermöglicht eine zielgerichtete "Bestellung", um die Kunden dann zufrieden stellen zu können. Anhand der Bestandsfeststellung ließen sich auch "Ladenhüter" ausmachen. Diese schlecht bewerteten und nicht angenommenen "Produkte" sollten verbessert, verändert oder sogar ganz aus dem "Sortiment" genommen werden.

Bedürfnisfeststellung und Bedarfsermittlung

Dieses Bild leitet bereits zu dem nächsten gesetzlichen Auftrag über. Gemäß § 80 Abs. 1 Nr. 2 und 3 SGB VIII sind im Rahmen der Planung die notwendigen Dienste und Einrichtungen unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten für einen mittelfristigen Zeitraum zu ermitteln und daraus der zur Befriedigung der Bedürfnisse notwendige Bedarf an Diensten, Leistungen und Einrichtungen rechtzeitig und ausreichend zu planen. Zieht man hier eine Parallele zu wirtschaftlichen Denkweisen, fällt ein Vergleich mit kaufmännischen Termini schwer. Anders als in der freien Wirtschaft, bei der es eine Grundvoraussetzung wirtschaftlichen Erfolges ist, den Wünschen der Kunden genau zu entsprechen, wird an dieser Stelle im SGB VIII sehr genau zwischen geäußerten Bedürfnissen und den daraus erwachsenden Bedarfen beim Jugendhilfeträger unterschieden. Die von den Bürgerinnen und Bürgern im Jugendamtsbezirk geäußerten Bedürfnisse sind gerade nicht eins zu eins gleichzusetzen mit dem, was der öffentliche Träger der Jugendhilfe letztendlich an Leistungen vorzuhalten hat. Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe- sozusagen als Organe der Aufrechterhaltung eines demokratischen Sozialstaates- müssen einen weiteren Schritt tun, um zu definieren, welche Leistungen sie anzubieten haben. Aus den Bedürfnissen der Bevölkerung im Jugendamtsbezirk ist der Bedarf durch den Jugendhilfeträger zu ermitteln. Es wird praktisch ein staatliches Regulativ eingeführt, das die Bedürfnisse der Menschen mit den fachlichen Grundsätzen der Jugendhilfe abgleicht. Nur Hilfestellungen und Maßnahmen, die auch aus fachlicher Sicht Erfolg versprechen, können einen Bedarf erzeugen. Aber auch ethische, moralische und soziale Erwägungen sind anzustellen. So darf z. B. dem möglicherweise geäußerten Wunsch einzelner Bürgerinnen und Bürger nach Einstellung der Jugendhilfeleistungen für Familien mit Migrationshintergrund natürlich nicht nachgegeben werden. Anders als der freie Unternehmer, der auch Autos mit hohem Kraftstoffverbrauch produzieren kann, ohne sich konkret Gedanken über die Umweltverträglichkeit zu machen, muss der öffentlichen Leistungserbringer -oben genannte Vorgaben in seine Planungen mit einbeziehen.

Unvorhergesehener Bedarf

Dass der Gesetzgeber bei der Definition dessen, was Jugendhilfeplanung leisten soll, nicht nur sehr hohe Ansprüche, sondern durchaus ein festes Vertrauen in die "hellseherischen" Fähigkeiten des Jugendamts und des Jugendhilfeausschusses hat, zeigt t§ 80 Abs 1 Nr. 3 SGB VIII. Diese Gesetzespassage schreibt vor, dass bei der Frage des notwendigen Bedarfes auch Vorsorge zu treffen ist, dass ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt wird. Es dürfte nicht sehr leicht sein, einen Bedarf, mit dem man nicht rechnet, trotzdem faktisch fest mit einzuplanen.

Planungsvorgaben

Der Gesetzgeber erwartet bereits in den eher technischen Vorschriften- der Jugendhilfeplanung viel vom öffentlichen Träger der Jugendhilfe. Dies setzt sich bei den Anforderungen, nach welchen Gesichtspunkten die Planungen erfolgen sollten, fort.

§ 80 Abs. 2 SGB VIII gibt z. B. vor, dass Einrichtungen und Dienste so geplant werden sollen, dass

- insbesondere die Kontakte in der Familie und im sozialen Umfeld erhalten und gepflegt werden können,
- ein möglichst wirksames, vielfältiges und aufeinander abgestimmtes Angebot von Jugendhilfeleistungen gewährleistet ist,
- junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden und- zu guter Letzt-
- Mütter und Väter Aufgaben in der Familie und Erwerbstätigkeit besser miteinander vereinbaren können.

Die Erwartungen an die Jugendhilfeplanung sind groß. Jugendhilfe sollte- um in die Sprache der Urlaubsprospekte zu wechseln- ein sogenanntes "Ultra all-inklusive Paket" für junge Menschen

und ihre Familien vorhalten.

Finanzierungsfragen

Dieser Erwartungshaltung kann auch die Politik angesichts der finanziellen Lage der Kommunen nur sehr schwer nachkommen. Bei der Frage, wie dieses "Ultra" all inklusive Paket" finanziert werden soll, ist der Gesetzgeber weniger beredt. Ein kleiner Hinweis ist § 71 Abs. 2 SGB VIII zu entnehmen, der dem Jugendhilfeausschuss das Beschlussrecht "im Rahmen der von der Vertretungskörperschaft zur Verfügung bereitgestellten Mittel" zugesteht. Gerade diese Vorschrift zeigt den Spannungsbogen zwischen dem "Ultra all-inklusive Paket" und den jeweiligen Haushaltsordnungen der Kommunen. Art. 55 Bayerische Landkreisordnung bzw. Art. 61 Bayerische Gemeindeordnung verpflichten die örtlichen öffentlichen Träger der Jugendhilfe zu einer sparsamen Mittelverwaltung. Danach ist die "Haushaltswirtschaft der Landkreise und kreisfreien Städte sparsam und wirtschaftlich zu planen und zu führen".

Für die Durchsetzung dieser Maximen sorgt spätestens die Kämmerei bei den Haushaltsverhandlungen. Häufig wird unausgesprochen erwartet, dass Jugendhilfeplanung dafür sorgen soll, dass ihre Geldmittel derartig präzise und zielgerichtet eingesetzt werden, dass sie dem Steuerzahler möglichst geringe Kosten bei größtmöglicher Effizienz verursachen. Nach unten begrenzt werden diese Einsparungsvorgaben auf Seiten der öffentlichen Träger letztendlich von der Gesamtverantwortung nach § 79 SGB VIII. Danach tragen die Träger der öffentlichen Jugendhilfe die Gesamtverantwortung für die Bereitstellung aller notwendigen Leistungen sowie die Erfüllung der Jugendhilfeaufgaben. Letztendlich ist dies die Erwartung, die nicht direkt dem § 80 SGB VIII zu entnehmen ist. An dem scheinbaren Gegensatz zwischen Planungs- und Gesamtverantwortung auf der einen Seite und zielgerichtet effektivem Mitteleinsatz auf der anderen Seite erwächst eine weitere Erwartungshaltung.

Fachliche Weiterentwicklung

Vielerorts wird von der Jugendhilfeplanung erwartet, fachliche Ansätze aufzuzeigen, die den Spagat ermöglichen, unter möglichst geringem Mitteleinsatz eine größtmögliche Wirkung zu erzeugen. Hier wird eine weitere Facette der Jugendhilfeplanung sichtbar: Jugendhilfeplanung muss bestenfalls auch dazu in der Lage sein, fachlich begründete Konzepte vorzuhalten, die im Hinblick auf Effektivität und Effizienz die Kommunen in die Lage versetzen, ihre Bürgerinnen und Bürgern möglichst zielgerichtet zu unterstützen, um möglichst gute Ergebnisse zu erzielen.

Diese fachliche Weiterentwicklung und die Erwartung an eine optimierte Leistungserbringung gehen damit einher, dass auch die berechtigte Erwartung besteht, dass die Effektivität und Effizienz der Leistungen (möglichst wissenschaftlich) nachgewiesen werden können. Ganz praktisch gesprochen bedeutet dies, dass wenn ein Kind in einem teuren Heim untergebracht werden muss (also letztendlich eine Leistung nach §. 34 SGB VIII an die Eltern erbracht wird), mit dem gezahlten Geld aus der Jugendhilfe auch die Bedingungen des § 34 SGB VIII effektiv und endgültig erfüllt werden sollten. Dies bedeutet, dass die Kinder entsprechend ihrem Alters- und Entwicklungsstand bestmöglich gefördert werden und Erziehungsbedingungen in der Herkunftsfamilie so weit gestärkt werden, dass die Kinder (möglichst in kurzer Zeit) wieder in die Familie zurückkehren können. Stellt man (möglichst bald) fest, dass eine Rückkehr ins Elternhaus nicht mehr möglich sein wird, so ist der bzw. die Jugendliche (möglichst schnell) zu verselbstständigen. Dies bedeutet, dass er oder sie (möglichst schnell) auf eigenen Füßen steht, der Jugendhilfe nicht mehr bedarf und zukünftig ein Leben als ordentliches Mitglied (und Steuerzahlerin bzw. Steuerzahler) in unserer Gesellschaft führt. Dabei möge er oder sie doch später bitte nicht arbeitslos werden und bitte auch nicht mit dem Gesetzgeber in Konflikt kommen. Es besteht sicherlich zu Recht die Erwartung, dass der öffentliche Träger der Jugendhilfe den Nachweis erbringt, dass die eingesetzten Geldmittel (die ja nicht im geringen Ausmaß in die Heimerziehung fließen) sparsam und wirtschaftlich verwendet werden. Jugendhilfe tut gut daran, dann auch den Beweis zu führen, dass sie die gesetzlich geforderten Ziele erreicht.

Es ist eine extrem komplexe Herausforderung, zum einen die Wirtschaftlichkeit im Auge zu behalten, zum anderen fachliche Entwicklungen zu begleiten, zu fördern, den Nachweis zu erbringen, dass die fachlichen Ansätze auch den Anforderungen an die jeweilige Leistung entsprechen, dass die Personen, an die die Leistungen erbracht werden, auch mit dieser Leistung zufrieden sind und diese Leistungen den Bedürfnissen und Interessen entsprechen. Bei den oft sehr heterogenen Ansprüchen der Bevölkerung und den Wirtschaftslagen der Kommunen ein sicherlich nicht einfa-

ches Unterfangen.

Einbindung anderer Bereiche

Bisher wurden die Erwartungshaltungen an die Jugendhilfeplanung im weiten Feld der Jugendhilfe beschrieben, also in einem Bereich, der durch das Jugendamt und durch die freien Träger der Jugendhilfe mit beeinflusst werden kann. Anders sieht das mit § 80 Abs. 4 und § 81 SGB VIII aus. Dort wird als gesetzgeberische Erwartung an die Jugendhilfe bzw. an die Jugendhilfeplanung herangetragen, dass die Träger der Jugendhilfe mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituationen junger Menschen und ihrer Familien auswirkt, zu beschäftigen haben. Insbesondere werden hier die Schulen und Stellen der Schulverwaltung, Einrichtungen und Stellen der beruflichen Aus- und Weiterbildung, Einrichtungen und Stellen des öffentlichen Gesundheitsdienstes und sonstige Einrichtungen des Gesundheitsdienstes, die Bundesagentur für Arbeit und ihre Stellen, die Träger anderer Sozialleistungen, die Gewerbeaufsicht, die Polizei und Ordnungsbehörden, die Justizvollzugsbehörden und alle Einrichtungen, die sich mit der Ausbildung, Weiterbildung von Fachkräften beschäftigen, und die in dem Feld auch forschen, erwähnt. Dieser Ansatz ist sicherlich sinnvoll, wenn berücksichtigt wird, wie sehr das Leben junger Menschen und ihrer Familien durch Einflüsse wie Arbeit, Arbeitslosigkeit, durch Erfolg oder Misserfolg in der Schule oder durch das Nichtbesuchen der Schule beeinflusst werden. Nicht erst der 13. Kinder- und Jugendbericht hat aufgezeigt, wie sehr Entwicklungen in Familien durch einen guten Gesundheitszustand der Kinder beeinflusst werden.

Die gesetzlichen Erwartungshaltungen an die Jugendhilfe sind auch hier sehr hoch. Denn letztendlich soll Jugendhilfe auf Felder Einfluss nehmen, in denen sie keine eigenständigen Gestaltungsmöglichkeiten hat. Felder, in denen andere sprichwörtlich "die Hosen anhaben". Letztendlich erwarten die §§ 80 Abs. 4 und 81 SGB VIII von der Jugendhilfe eine Leitorientierung im Bereich der Entwicklung junger Menschen und ihrer Familien.

Lesbarkeit des Planes

Damit ein Jugendhilfeplan allerdings all diesen hohen Erwartungen gerecht werden kann, bedarf es einer grundlegenden Voraussetzung: Der Jugendhilfeplan muss so gestaltet sein, dass er verständlich ist. Es nutzt nichts, einen 400 bis 500 Seiten umfassenden Plan zu erstellen, der mit sozialpädagogischen Fachausdrücken nur so gespickt ist, aber von den politischen Akteuren in den Landkreisen und Städten weder gelesen, noch verstanden werden kann. Ein Jugendhilfeplan muss die Aufgaben der Politikberatung meistern können. Er muss die Möglichkeiten und Chancen, die durch Maßnahmen der Jugendhilfe bestehen, für "relative Laien" verständlich darstellen können. In letzter Konsequenz werden die verbindlichen Entscheidungen von den Kreis- und Stadtgremien getroffen. Diese Gremien erwarten zu Recht eine fachliche Unterstützung, die aufzeigt, welche Konsequenzen ihre Entscheidungen haben können. . .

Der Spagat zwischen Verständlichkeit und Übersichtlichkeit eines Planes und den Zielen einer fachlichen Weiterentwicklung bei gleichzeitiger Darlegung der Planungsziele aus § 80 SGB VIII ist nicht einfach zu meistern. Er stellt für die Jugendhilfeplanerinnen und -planer oft eine der größten Schwierigkeiten dar. Nicht umsonst lautet ein Sprichwort des Österreichischen Dichters Karl Heinrich Waggerl:

"Nichts ist einfacher als sich schwierig auszudrücken, und nichts ist schwieriger als sich einfach auszudrücken".

2. Lösungsansätze im Spiegel der Zeit

Die bislang aufgezeigten Erwartungshaltungen an die Jugendhilfeplanung sind nur ein Teil derer, die es vor Ort gibt. Eine vollständige Aufzählung würde den Rahmen sprengen und ist zudem auch nicht möglich. Offensichtlich ist, wie schwierig der Prozess der Jugendhilfeplanung und der Erstellung eines Jugendhilfeplanes ist. Der Gesetzgeber kam mit der Idee der Jugendhilfeplanung mit dem SGB VIII im Jahre 1990 relativ überraschend auf die öffentliche Jugendhilfe zu. Zwar bestand schon zu Zeiten des JWG die fachpolitische Forderung nach Jugendhilfeplanung. Erst 1990 wurde allerdings die gesetzliche Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung eingeführt und so mag es nicht verwundern, dass sich Jugendhilfe zunächst einmal schwer tat (und vielleicht auch immer noch tut), mit dem Gebilde der Jugendhilfeplanung umzugehen. Der Umgang mit der Jugendhilfeplanung lässt sich aber auch im Spiegel der Zeit beobachten.

Braucht es einen Plan?

Eine der ersten Abwehrhaltungen bildete sich nach Einführung des Gesetzes sehr schnell heraus. Sie gipfelte in der Feststellung, dass Planung doch gar nichts Neues sei und natürlich schon immer irgendwie stattgefunden habe. Diese Feststellung war und ist richtig. Es wurde daraus jedoch der falsche Schluss gezogen, dass Planung nach § 80 SGB VIII damit per se nicht notwendig sei. Ein Protagonist der ersten Stunde war Direktor Dieter Hertlein vom Bayerischen Landkreistag, der den Satz prägte: "Jugendhilfeplanung findet im Kopf des Jugendamtsleiters statt." Zur Ehrenrettung von Direktor Hertlein muss allerdings angeführt werden, dass er auch der erste bei den Kommunalen Spitzenverbänden war, der mindestens eine halbe Planungsfachkraft in jedem Landkreis forderte und dies auch als Empfehlung an die Landkreise herausgab.

Prozess oder Plan?

in den folgenden Jahren stritt sich die Fachwelt dann um die Frage: Plan oder Planung? Dieser Streit über die Form der Jugendhilfeplanung fand vor allen Dingen zu Beginn, also in den frühen 90er Jahren, statt. Es war das große "Schlachtfeld" der Theoretiker der Jugendhilfe: Was beinhaltet die gesetzliche Forderung wirklich? Bedarf es eines konkreten Plans, der schriftlich festlegt, was zu geschehen hat, oder reicht es aus, oder ist es vielleicht sogar besser, nur einen Planungsprozess inner halb eines Landkreises anzustoßen und am Leben zu halten, weil derart komplexe Vorgänge nie zu Papier gebracht werden können und sich zeitlich schnell überholen? Nicht ganz von der Hand weisen lässt sich der Verdacht, dass diese Theorie nur eine ausgefeiltere Begründung für die Planungsverweigerung bietet. Hat doch diese Ansicht den Vorteil, dass jede Besprechung zwischen den Trägern der Jugendhilfe in Jugendhilfeangelegenheiten bereits als Planung nach § 80 SGB VIII bezeichnet werden kann und somit kein weiterer Aufwand vonnöten ist. Planungsprozess und Plan sind aber keine Gegensätze, die sich ausschließen. Im Gegenteil, es bedarf Beider: Jugendhilfeplanung muss einen Jugendhilfeplan erstellen. Damit ist eine schriftliche Festlegung gemeint, in der der Träger der öffentlichen Jugendhilfe dokumentiert, was es an Bestand gibt, welche Bedürfnisse geäußert werden und wie man von Seiten der Jugendhilfe diese Dinge im Planungszeitraum umsetzen möchte. Darin darf sich aber Jugendhilfeplanung nicht erschöpfen! Jugendhilfeplanung ist naturgemäß auch ein Prozess, der unter Aushandlung all derer, die sich mit Jugendhilfe in einem Landkreis oder einer Stadt beschäftigen, stattfindet. Durch diesen werden Dinge vorangetrieben und für Verständigung unter den Partnern der Jugendhilfe, den öffentlichen und den freien Jugendhilfeträgern, gesorgt und dabei gleichzeitig die bisherigen Schlussfolgerungen hinterfragt und bewertet.

Einführung der Neuen Steuerungsmodelle (NSM)

Dieser Streit wurde Mitte der 90er Jahre überlagert von der Diskussion über die Neuen Steuerungsmodelle. Sie folgte der Logik, dass das Kinder- und Jugendhilfegesetz größtenteils Dienstleistungen an Menschen beschreibt, die gar nicht so abweichend sind von den Dienstleistungen in der freien Wirtschaft. Das Jugendamt wird im NSM als ein Dienstleistungsunternehmen für den Bürger betrachtet, das von der freien Wirtschaft nur lernen könne und somit auch nach Unternehmensgrundsätzen

geführt werden solle. Unternehmensgrundsätze, die letztendlich von den erfolgreichen Wirtschaftsunternehmen der Bundesrepublik Deutschland kopiert werden könnten. Es war die „Hochzeit“ der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt), die das Steuerungsmodell für die öffentlichen Träger erfand und mit der Wirtschaft entlehnten Schlagworten wie Controlling, Benchmarking, Outputorientierung, Kennzahlensteuerung u. ä. für viel neuen Wind in den Jugendämtern sorgte. Die daraus resultierende Diskussion über neue Verfahrenswege, Arbeitsansätze und Kundenfreundlichkeit drängte die Jugendhilfeplanung zunächst in den Hintergrund. Wer nun modern sein wollte, verschrieb sich den NSM mit ihren Produktbeschreibungen und Kennzahlen und Kennzahlenvergleichen. Eine der Folgen war, dass die Jugendhilfeplanung vielerorts nicht mehr stattfand,

schließlich gab es doch ein moderneres Mittel, das alle Probleme der Jugendhilfe nach den Grundsätzen der freien Wirtschaft anging und lösen sollte. Die Jugendhilfe wurde damit (vermeintlich) aufgewertet, denn die neuen Instrumente waren die der Manager, Geschäftsführer und Vorstände. So manch ein Beschäftigter in der Jugendhilfe fühlte sich daher mit ihnen auf der gleichen Ebene (mit Ausnahme der Bezahlung!).

Dieser Ansatz ist jedoch fragwürdig, denn Art. 20 BGB schreibt vor, dass die Bundesrepublik Deutschland ein sozialer Rechtsstaat ist und in diesem die Administration an die Gesetze eines

Landes gebunden ist. Es ist daher banale Wahrheit, dass zu allererst die Vorschrift des § 80 SGB VIII eine Jugendhilfeplanung erfordert und nicht vorrangig die Einführung neuer Steuerungsmodelle. Im Laufe der Zeit wuchs die Erkenntnis, dass sich die gesetzlich vorgeschriebene Erbringung von sozialen Leistungen für die Bürgerinnen und Bürgern vom Autoverkauf oder dem Verkauf von Versicherungspolice n maßgeblich unterscheidet. Ende der 90er Jahre begann zudem auch langsam die Wirtschaft zu kränkeln. Spätestens seit Stichworten wie Quelle, Arcandor, Opel oder Bankencrash sollte es nicht mehr unbedingt vorrangiges Ziel sozialer Dienstleister sein, Wirtschaftsunternehmen nachzueifern. Der öffentliche Jugendhilfeträger wird seine Leistungen immer anbieten müssen, so lange die Bundesrepublik als Sozialstaat besteht. Auch ist es im Gegensatz zu Unternehmen der freien Wirtschaft nicht möglich, einzelne Bereiche nicht mehr zu bewirtschaften oder aus Kostengründen ins Ausland zu verlagern. Im Gegenteil: es muss gerade Ziel sein, den Bürgerinnen und Bürgern im Wirkungskreis des Jugendamtes passgenaue Leistungen anzubieten und sie bei der tagtäglichen Erziehungsarbeit zu unterstützen.

Folgt man der Logik des Sozialstaatsprinzips und der daraus erwachsenen Sozialgesetzbücher, so ist zu konstatieren: Je mehr sich die wirtschaftliche und damit auch die soziale Lage der Bürgerinnen und Bürgern verschlechtert, desto häufiger wird eine Inanspruchnahme der Sozialleistungen erforderlich sein. Darüber hinaus gilt es zu bedenken, dass soziale Faktoren innerhalb der Kommunen immer mehr zu sogenannten weichen Standortfaktoren werden. Diese spielen eine nicht unwesentliche Rolle für Unternehmensansiedlungen, aber auch für die Bürgerinnen und Bürgern, wenn es um die Fragen geht: Wo lasse ich mich nieder, wo baue ich ein Haus? In welchem Bereich möchte ich, dass meine Kinder zur Schule gehen?

Nachdem die neuen Steuerungsmodelle ihren Höhepunkt überschritten hatten und sich nach der ersten Euphorie eine gewisse objektive Betrachtungsweise eingestellt hatte, ging es wieder etwas weniger „aufgeregt“ mit der Arbeit an der Jugendhilfeplanung weiter.

Erstellen von Fachplänen, Teilplänen

In den letzten Jahren werden Jugendämter vermehrt durch die Bedingungen in öffentlichen Förderprogrammen aufgefordert, jugendhilfeplanerische Aktivitäten nachzuweisen. So fordern die Förderprogramme des Bayerischen Staatsministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie und Frauen zu Jugendsozialarbeit an Schulen (JaS)', zum Bayerischen Kinderbildungs- und -betreuungsgesetz (BayKiBiG) oder zu den Koordinierenden Kinderschutzzstellen (Koki)' dezidiert den Nachweis des Bedarfes durch Jugendhilfeplanung. Auf diesem Weg werden (immer noch) planungsresistente Kommunen gezwungen, zumindest in Teilbereichen eine grundstammige Jugendhilfeplanung durchzuführen, auch wenn sie bisher nicht von deren Nutzen überzeugt waren. So hilfreich diese Voraussetzung für das Entstehen von Jugendhilfeplänen ist, so verleitet sie doch manche Kommune zu einer gewissen

Selbstzufriedenheit und zur falschen Erkenntnis, dass die Planung eines kleinen Teilbereiches der Jugendhilfe schon ausreicht, um die Anforderungen des § 80 SGB VIII zu erfüllen. Auf die Gesamtsicht der Jugendhilfe und ein planerisches Herangehen wird oft weiterhin verzichtet.

Plädoyer für Jugendhilfeplanung

Leider verleitet die Finanzsituation in vielen Kommunen die örtlich Verantwortlichen zu einer Verken nung des wirklichen Nutzens einer alle Bereiche umfassenden Jugendhilfeplanung. Noch kostenbewusstere Kommunen" verzichten auch 20 Jahre nach der Einführung des KJHG noch immer fast gänzlich auf eine solche. Sie sind der Meinung, dass die kostengünstigste Jugendhilfeplanung diese ist, einfach gar keine Jugendhilfeplanung zu betreiben. Eine Schlussfolgerung, der einige wenige Jugendämter in Deutschland verfallen sind. Dass hier am falschen Ende gespart wird, muss an dieser Stelle wohl nicht weiter ausgeführt werden. Sicherlich sind die Anforderungen an den Jugendhilfeplan sehr komplex und Jugendhilfeplanung ist ein sehr schwieriges Arbeitsfeld im Bereich der Jugendhilfe. Es lohnt sich aber, in diesen Bereich zu investieren, Fachkräfte des Jugendamtes dort zu beschäftigen und den Jugendhilfeausschuss mit Dingen der Planung zu „belästigen“. Werden die zu erwartenden Entwicklungen für die Zukunft etwas näher betrachtet, kann festgestellt werden, dass ohne ein planerisches Herangehen im Grunde nur unkoordinierte Maßnahmen auf Zuruf und je nach politischer oder- schlimmer- nach medialer Wetterlage entstehen.

3. Ein Blick in die Zukunft der Planung

Was bedeutet dies nun konkret für die Zukunft der Jugendhilfeplanung? Welche Anforderungen

werden zukünftig auf die Jugendhilfe und damit auf die Jugendhilfeplanung zukommen? Beispielformhaft soll auf drei Entwicklungen eingegangen werden, mit denen sich Jugendhilfeplanung vermehrt auseinandersetzen muss. Bei einem Blick nach vorn liegen sie in der nächsten, in der näheren und in der ferneren Zukunft.

Sozialleistung / Familienbildung

Ein Blick auf die letzten Jahre zeigt, dass Jugendhilfe immer mehr vor dem Hintergrund des staatlichen Wächteramtes definiert wird.

Als Hauptziel gilt, dass keine Kinder in ihrem näheren und weiteren Umfeld zu Schaden kommen. Wenn man den Medienberichten Glauben schenkt, werden immer mehr Kinder von ihren Eltern getötet und misshandelt. Die zweite öffentliche Wahrnehmung ist die, dass immer mehr Jugendliche und Heranwachsende zu Tätern werden und durch Anschläge in Schulen oder an Straßenbahnstationen eine Gefahr für die Allgemeinheit darstellen.

Die Schlussfolgerung dieses medial erzeugten Bildes ist, dass vermehrt nach dem Wächteramt des Staates gerufen wird. In letzter Konsequenz bedeutet dies, dass das Jugendamt mit seinen Mitteln verhindern soll, dass derartige Dinge geschehen. Der seinerzeit groß angekündigte Perspektivwechsel der Jugendhilfe, hin zum sozialen Dienstleister, wird immer weiter in den Hintergrund gedrängt.

Die Politik hat sich des Schutzauftrages (gerade in Wahlkampfzeiten) angenommen. Es wurden neue Vorschriften mit den §§ 8a und 72a SGB VIII geschaffen, die das Wächteramt des Jugendamtes noch präziser definieren und klare Vorgaben an die Jugendhilfe zur Aufgabenerfüllung normieren. Die letzten drei Gesetzesänderungen des Kinder- und Jugendhilfegesetzes (TAG, KICK, KiFöG) haben hier jeweils konkrete Veränderungen vorgenommen. Zudem liegt seit 22.12.2010 ein Referentenentwurf zum Bundeskinderschutzgesetz vor, der noch einmal mehr sehr eindeutig den Kinderschutz der Jugendhilfe ausweitet und auch andere präventive Leistungen neu beschreibt.

Von einigen Bundesländern wird zudem seit längerem eine Verschärfung des Jugendstrafrechts propagiert.

Es soll an dieser Stelle nicht der Eindruck entstehen, dass nicht alles unternommen werden soll, dass Kinder durch die Jugendhilfe vor Gefahren geschützt werden. Das ist gut und richtig. Sicherlich müssen auch Vorkehrungen getroffen werden, dass Jugendliche nicht in größerer Anzahl zu Straftätern werden und die Allgemeinheit gefährden. Die Anstrengungen in diese Richtung sind aller Ehren wert. All dies darf aber nicht den Blick für die großen Zusammenhänge und die wirklichen Entstehungsgründe derartiger Taten verstellen. Singuläre Erscheinungen dürfen nicht als der Normalfall angesehen werden! Es wäre falsch zu glauben, Kontrolle, Eingriff und staatlicher Zugriff würden diese Zwischenfälle verhindern können. Solch einseitige Betrachtungsweise verkennt, dass die weit überwiegende Mehrheit der Eltern bemüht ist, ihre Kinder ordentlich zu erziehen, unter den heutigen gesellschaftlichen Bedingungen aber einfach häufig überfordert ist.

Eine einseitige Betrachtungsweise würde vor allem aber Eltern per se stigmatisieren, in dem durch vorausseilende Beschränkungen und Kontrollen ihre Erziehungskompetenz angezweifelt wird. Solchen Szenarien muss Einhalt geboten werden, denn nicht umsonst wurde das Kinder- und Jugendhilfegesetz als Sozialleistungsgesetz geschaffen.

Ein Gesetz, das Eltern und Familien in die Lage versetzen soll, mit Unterstützung der Jugendhilfe ihrem Erziehungsauftrag besser nachzukommen. Dies entspricht auch dem grundgesetzlichen Auftrag aus Art. 6 GG, wonach die Erziehung der Kinder das Recht und die Pflicht der Eltern ist, und erst im äußersten Notfall der Staat einschreitet, wenn die Erziehung den Eltern so weit aus den Händen gleitet, dass die Kinder oder die Allgemeinheit gefährdet sind. Hier gilt es für die Zukunft anzusetzen. Es wird noch genauer geprüft werden müssen, wo Eltern Hilfe bei der Erziehung ihrer Sprösslinge brauchen. Dies bedeutet, dass Strukturen geändert und Eltern dort angesprochen werden müssen, wo sie sich von alleine scheuen, fremde Hilfe anzunehmen: Es gilt, bei den Eltern den Punkt zu finden und zu treffen, der es ermöglicht, selbst empfundene Schwäche (Überforderung mit der Erziehung der eigenen Kinder) in Stärke (Hilfe anzunehmen) umzuwandeln. Es muss erkannt werden und sich in den Köpfen manifestieren, dass es nicht nur das Bildungsbürgertum gibt, das sich mit Erziehungsfragen seiner Kinder meist breit auseinandersetzt. Es muss ein Zugang zu Eltern, zu alleinerziehenden Müttern und Vätern und Familienverbänden aus anderen Kulturkreisen gefunden werden, welche sich nicht mit Erziehungsfragen auseinandersetzen können oder wollen. Es müssen Angebote vorhanden sein, die für alle Bevölkerungsschichten interes-

sant sind. Interessant ist dabei, dass Eltern, Mütter, Väter und Familienverbände häufig nur einmalig Unterstützung bei ihrer anstrengenden Erziehungsaufgabe benötigen. Im Nachgang können die Erziehungsaufgaben häufig aus eigener Kraft gut bewerkstelligen werden. Es braucht eben manchmal nur eine helfende Hand, die diesen Familien Unterstützung gibt, wie der „Eltern- und Erziehungsalltag“ neben Beruf und anderen existenziellen Fragen wie Arbeitssuche, Einkaufen, Kochen, Waschen etc. auch noch seinen abgestammten und wichtigen Platz findet. Dabei muss es der Jugendhilfe jedoch noch besser gelingen, bei den Bürgerinnen und Bürgern als helfende Stelle wahrgenommen zu werden- eben nicht als das Amt zu gelten, das die Eltern erst bei der Erziehung ihrer Kinder mit Argusaugen beobachtet und ihnen später die Kinder wegnimmt, wenn „Fehler“ passieren.

Manch eine gute und hilfreiche Aktion der Jugendhilfe wird erst durch den Blickwinkel des Schutzauftrages ungeeignet und fragwürdig. So sind sogenannte „Antrittsbesuche“ bei jungen Müttern oder Eltern per se sicherlich eine gute Option, um mit den Vätern und Müttern ins Gespräch zu kommen, sie von der vorhandenen Fachkompetenz und den guten Möglichkeiten an Unterstützung durch die Jugendhilfe zu überzeugen. Dies wäre sicher auch ein Zugangsweg, langfristig ein besseres Image des Jugendamtes aufzubauen. Erscheint nun dieselbe Fachkraft des Jugendamtes beim „Antrittsbesuch“ vorrangig unter dem Blickwinkel des Schutzauftrages, wird sie nur als staatliches Kontrollorgan wahrgenommen, das sich in familiäre Angelegenheiten zu Unrecht einmischt. Für die Jugendämter wird damit nur ein weiteres Klischee erzeugt, gegen das es wieder anzukämpfen gilt. Wer kennt sie nicht, diese gepflegten Klischees; die BILD Zeitungsschlagzeile oder die Vorabend Reality-Show, in der das Jugendamt den liebevollen Eltern das Kind aus den warmen Händen reißt, um es in ein Heim zu stecken, wo es dann mit 20 anderen Kindern in einem Schlafsaal liegt und sich die Augen aus dem Kopf weint? Hier muss Jugendhilfe ansetzen! Ein guter Ansatz ist sicherlich, die Angebote der Familienbildung nach § 16 SGB-VIII stärker als bisher zu forcieren. Der „Antrittsbesuch“ als Hilfsangebot stellt dabei nur einen kleinen Teilausschnitt dar. Eine gut organisierte Familienbildung mit Angeboten, die jedes Elternteil anspricht. Familienbildung, die von Familien mit Migrationshintergrund, Alleinerziehenden, Akademikerfamilien als auch Familien mit niedrigem sozioökonomischen Status als interessante Hilfestellung ihres Jugendamtes wahrgenommen wird, ist positive Werbung für jedes Jugendamt. Zum Einen wird die Öffentlichkeitswahrnehmung dadurch gezielt verbessert, zum Anderen werden starke Eltern aufgebaut. Eltern, die ihrem Kind eine Erziehung angedeihen lassen, damit es später nicht in jenen sprichwörtlichen Brunnen fällt, aus dem es die Jugendhilfe erst mühsam und kostenintensiv wieder herausholen muss. Hier bietet sich im Rahmen der präventiven Maßnahmen ein breites Feld für die Jugendhilfeplanung, das es zu bearbeiten gilt.

An dieser Stelle sei explizit darauf hingewiesen, dass bewusst eingesetzte Gelder im Präventionsbereich auf Dauer die Kosten der Jugendhilfe senken. Wer will sich schon vorwerfen lassen, seine Mittel nicht so zu verwenden, dass sie den größten Nutzen bringen oder --um in der Sprache der Haushälter zu sprechen- dass sie wirtschaftlich verwendet werden?

Ganztagesbetreuung / Ganztageschule

Die schwierige Aufgabe der Verknüpfung mit anderen Aufgabenbereichen anderer Leistungsträger in anderen Lebensbereichen wurde schon erwähnt.

Um das Leben der Bürger zu verbessern, werden die Anforderungen an die Jugendhilfe in Zukunft noch wesentlich anspruchsvoller werden. Immer wieder wird im Bereich der Jugendhilfe das Schlagwort der Vernetzung verwandt, dies gilt es sinnvoll umzusetzen. Wir können es uns heutzutage nicht mehr erlauben, dass verschiedene gesellschaftliche Bereiche mit verschiedenen Ansätzen unabhängig voneinander agieren und jeder nur für sich seine eigene Kirchturmpolitik betreibt.

Ganz konkret ist daher eine Auseinandersetzung mit der sich derzeit abzeichnenden Entwicklung im Bereich der Schulen unumgänglich. Immer öfter wurde die Forderung nach einer ganztägigen Betreuung der Kinder auch von der Elternschaft an die Schule herangetragen. Dieser politischen Forderung wird auch nachgekommen, sowohl von Seiten der Jugendhilfe wie auch von Seiten der Schulen. Was die Schulentwicklung angeht ist festzustellen, dass mit Einführung von Ganztageschulen auch stark in die Geschäfte der Jugendhilfe „eingegriffen“ wird, was in dieser Dimension bemerkenswert sein dürfte. Rein Vordergrundig kommen zunächst die Horte in den Sinn, die als Einrichtungen der Jugendhilfe nach den §§ 23 ff. SGB VIII geführt werden und in den letzten Jahren massiv gefordert und gefördert wurden. Ganz offensichtlich sind auch die heilpädagogischen Tagesstätten mit ihren Nachmittagsan-

geboten betroffen.

Auch in anderen Bereichen haben Veränderungen der Schule große Auswirkungen auf die Jugendhilfe. Es sind daher zahlreiche Fragen für die Jugendhilfe zu klären.

Exemplarisch seien genannt: Wie sieht es aus mit Angeboten der Erziehungsberatung? Wann können diese überhaupt noch wahrgenommen werden, wenn die Kinder den ganzen Tag in der Schule sind? Wie sieht es mit Angeboten im Bereich der Jugendarbeit aus, wenn die Schülerinnen und Schüler erst um 17.00 Uhr nach Hause kommen? In welchem Umfang ist Tagespflege noch notwendig, wenn Kinder ganztags in der Schule betreut werden? Welche Zukunft hat Jugendverbandsarbeit und offene Jugendarbeit am Nachmittag? Welche Auswirkungen hat es auf die Sozialpädagogische Familienhilfe, wenn die Kinder den größten Teil des Tages in der Schule sind? Was geschieht mit der nachmittäglichen Betreuung in Einrichtungen der Jugendhilfe? "Verkommt" Jugendhilfe zu einem Betreuungsangebot in Ferienzeiten? Wie kann Jugendhilfe mit seinem sozialpädagogischen Ansatz in die Organisation des Schulalltags eingebunden werden? Ist dies überhaupt gewünscht? Wird der Rektor der Vorgesetzte der Jugendhelfemitarbeiterinnen und -mitarbeiter?

All diese Fragen- und viele mehr- werden sich in der Zukunft stellen und sie deuten sehr klar darauf hin, dass hier eine gemeinsame Planung erfolgen muss. Es wird/darf also (künftig) nicht möglich sein, die zwei Bereiche- Schule und Jugendhilfe unkoordiniert nebeneinander und ohne Abstimmung auf örtlicher Ebene laufen zu lassen. Dabei geht es um eine gemeinsame Planung auf Augenhöhe. Weder Schule noch Jugendhilfe dürfen sich dabei in Grundsatzdebatten über "Hoheitsgebiete" und hierarchische Strukturen verlieren. Es kann nicht einfach nur darum gehen, wer wem was zu sagen hat. B8.i-de, die Jugendhilfe und die Schule, haben zum Wohle der jungen Menschen und ihrer Familien zu kooperieren. Nicht umsonst sprechen sowohl die Grundnormen der Schulen (Art. 1 Abs. 1 BayEUG) wie auch der Jugendhilfe (§ 1 Abs. 3 Nr. 1 SGB VIII) einen sehr ähnlichen Auftrag aus. Jeder Bereich hat seine uneingeschränkte Wichtigkeit und keiner der beiden ist "schlechter oder besser". Vielmehr liegt in der gemeinsamen Planung und Arbeit ein enormes Potential an Ressourcen, welches gewinnbringend für die Menschen eingesetzt werden soll, um die es geht: unsere Kinder und deren Eltern. Es stünde der Jugendhilfe gut an, wenn sie hier den ersten Anstoß geben würde. So jedenfalls gibt es der § 81 Nr. 1 SGB VIII vor, wenn er von Zusammenarbeit mit Schule und deren Verwaltung spricht.

Demografische Entwicklung

Schulentwicklung ist nur ein Fingerzeig für die Entwicklung und damit für die Notwendigkeit fachübergreifender Kooperation. In Zukunft wird dieser Form der Zusammenarbeit noch wesentlich größere Bedeutung zukommen. Angesichts der abzusehenden Entwicklung der öffentlichen Haushalte in Verbindung mit der sich abzeichnenden demografischen Entwicklung werden alle Stellen und Institutionen, die sich die Sicherung des Sozialstaates auf die Fahnen schreiben, stärker Hand in Hand arbeiten müssen. Kinderbetreuungseinrichtungen- die heute in großer Zahl geschaffen werden stehen in Zukunft vielleicht leer, während Seniorenbetreuungsgelegenheiten noch nicht ausreichend vorhanden sind. Fachkräfte der Jugendhilfe sind vielleicht nicht mehr in dem Maße wie notwendig zu gewinnen, während rüstige Rentner mit pädagogischer Ausbildung beschäftigungslos in ihren leeren Wohnungen sitzen.

All dies sind Fantasien, mit denen sich Jugendhilfeplanung auseinandersetzen muss. Und das nicht nur, weil es interessant ist, ein paar Szenarien zu entwickeln. Nein, es ist eine gesetzliche Verpflichtung, die sich aus dem bereits viel zitierten § 80 SGB VIII ergibt. Hier nun ist speziell die Nr. 3 des ersten Absatzes gemeint: " ... dabei ist Vorsorge zu treffen, dass auch ein unvorhergesehener Bedarf befriedigt werden kann." Die Frage: Was soll denn Jugendhilfe noch alles leisten? ist an dieser Stelle sehr beliebt. Sie ist allerdings im Kontext der Jugendhilfeplanung kontraproduktiv. Es braucht in diesem Bereich Akteure und Visionäre, die die Entwicklungen für junge Menschen und ihre Familien- quasi als Ombudsmänner und -frauen- für ein soziales Miteinander zielstrebig und stetig vorantreiben.

4. Fazit

Es ist in Deutschland kein weiteres Gesetz neben dem § 80 SGB VIII zu finden,

- das eine derart ausdifferenzierte Planung, die sich mit den Bedürfnissen der Menschen auseinandersetzt, verlangt,
- das eine derart vielfältige Besetzung und eine derartige Kompetenzbündelung eines Ausschusses aus Kommunalpolitikern und Fachleuten verlangt und

- das eine Vernetzung mit außen stehenden Bereichen derart postuliert wie in der Kinder- und Jugendhilfe.

Dieses Gesetz will und muss als Chance verstanden werden, die der Gesetzgeber der Jugendhilfe einräumt. Es ist darin ein Vertrauensbeweis an die Fachkräfte der Jugendhilfeplanung zu sehen. Es ist darin die Anforderung und Hoffnung zu sehen, dass die vor Ort tätigen Fachkräfte im Planungsbereich die Fähigkeiten besitzen, die Entwicklungen sozialer Lagen vorausszusehen und entsprechende Maßnahmen einzuleiten.

Es stünde daher der Jugendhilfe gut an, im Sozialbereich Meinungsführerschaft zu übernehmen. Richtig verstandene und betriebene Jugendhilfeplanung, als Steuerinstrument sozialer Lagen junger Menschen und ihrer Familien, ist nämlich der Garant für eine starke, selbstbewusste, zielorientierte und zukunftsweisende sowie taugliche Jugendhilfe in Deutschland.

Anlagen: keine

III. Behandlung im Gremium

Beratung im Jugendhilfeausschuss am 01.12.2011

Ergebnis/Beschluss:

Der Bericht der Verwaltung dient zur Kenntnis.

gez. Aßmus
Vorsitzende/r

gez. Dr. Rossmeißl
Berichterstatter/in

IV. Zur Aufnahme in die Sitzungsniederschrift

V. Zum Vorgang