

Dr. Peter Marquard

Jugendhilfeplanung: Eine fachliche und jugendpolitische Aufgabe

Anmerkungen zu gesellschaftspolitischen Rahmenbedingungen und Umsetzungsstrategien

Jugendhilfeplanung ist im SGB VIII als Aufgabe der Kinder- und Jugendhilfe sowohl im Hinblick auf fachliche Standards und Verfahren als auch als beteiligungsorientiertes Instrument und jugendpolitische Strategie normiert. Es gilt immer und überall, den entwicklungsorientierten Aspekt von Bestandsaufnahme, Bedarfsermittlung und Angebotsgestaltung im Sinne eines sich selbst korrigierenden, kommunikativen Prozesses zu gestalten. Dafür sind gesellschaftliche Entwicklungstrends zu analysieren und vorausschauend in Handlungsoptionen einer die materielle Lebenswirklichkeit wahrnehmenden und die individuelle Lebensweise respektierenden Sozialen Arbeit zu transformieren. Jugendhilfeplanung kann dann und in diesem Verständnis über die Gestaltung kommunalpolitischer Aushandlungsprozesse einen Beitrag leisten zur Vermittlung zwischen Anforderungen aus gesellschaftlichen Entwicklungen und subjektiven Bewältigungsstrategien.

I. Gesellschaftliche Entwicklungen – Hinweise zur Aufgabenstellung der Kinder- und Jugendhilfe

1. Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung

** Vergesellschaftung der Lebensphasen Kindheit und Jugend*

Rückgebunden und eingebettet in den privaten Rahmen familialer Lebenswelten und biographisch geordnet durch ein sich zunehmend entwickelndes und stabilisierendes Schulwesen, wurde Kindheit und Jugend im 20. Jahrhundert zu einer eigenen Lebensphase, Erziehung und Bildung zu einer eigenen öffentlichen Angelegenheit. Die Folge war der Auf- und Ausbau eines auf die Phase des Aufwachsens ausgerichteten Erziehungs- und Bildungswesens, aber auch die Entstehung, der Bedeutungszuwachs und die Ausdifferenzierung darauf spezialisierter wissenschaftlicher Disziplinen wie Erziehungswissenschaft, (Entwicklungs-)Psychologie, (Jugend-)Soziologie, Kinder- und Jugendpsychiatrie oder Kinderheilkunde. Die Lebensphasen Kindheit und Jugend wurden zunehmend vergesellschaftet und zu einem eigenständigen Themengebiet in Politik, Wissenschaft, Wirtschaft und Öffentlichkeit, zu einer eigenen Gestaltungsaufgabe. Diese Lebensabschnitte werden charakterisiert durch besondere kindheits- und jugendspezifische Passagen einerseits und durch den Umstand einer bedingten, eingeschränkten Teilhabe am Erwachsenenleben andererseits.

Zentraler Ort, Ausgangspunkt und Mittelpunkt des Aufwachsens ist nach wie vor die Familie. Ihre privilegierte Stellung, der Schutz der Familie, wurde dementsprechend gesetzlich abgesichert. Und dennoch haben sich die Anteile des institutionell organisierten Aufwachsens ausgeweitet, sind die Prozesse der Institutionalisierung des Aufwachsens in den letzten 30 Jahren weiter vorangeschritten und haben zu einer weitgehenden Standardisierung des Lebenslaufs von Kindheit und Jugend entlang pädagogischer Institutionen geführt. Im Horizont erodierender sozialer Milieus und einer Relativierung der Bedeutung familialer Herkunft haben institutionelle Ordnungen als Geländer und Wegmarkierungen der Lebensführung an Bedeutung gewonnen: Kindergarten, (Grund-)Schule, berufliche Ausbildung oder Studium, u.U. Bun-

deswehr oder Zivildienst – und die damit verbundenen Statuspassagen – wurden zu festen Stationen in den Fahrplänen durch Kindheit und Jugend. Aufwachsen hat eine lebenszeitlich-chronologische Ordnung erhalten, die durch die Institutionen des Sozial- und Bildungswesens nicht nur abgebildet, gewissermaßen nachempfunden wird, sondern – heute mehr als früher – durch diese selbst geprägt wird.

Zu den im 20. Jahrhundert wesentlichen Sozialisationsinstanzen Familie, Schule und berufliche Ausbildung sind weitere wichtige Erfahrungsräume und -welten hinzugekommen: allen voran der Kindergarten und medial geprägte Umwelten, z.T. aber auch durch Kinder und Jugendliche selbst organisierte Orte wie Cliques, Peer-Groups oder Jugendgruppen. Aufgrund ihrer regelmäßigen Inanspruchnahme führen dabei insbesondere schon früh die Schule und später der Kindergarten als pädagogisch begründete Sozialisationsinstanzen zu einer Institutionalisation, Sequenzialisierung und Standardisierung des Lebenslaufs im Kindes- und Jugendalter: Aus der Familienkindheit wird in der frühen Kindheit eine Familien- und Kindergartenkindheit, im Kindes- und Jugendalter eine Familien- und Schulkindheit. Dies aber heißt im Endeffekt: Aus einem im Kern rein privat geregelten Aufwachsen wird ein privat wie öffentlich organisiertes Aufwachsen.

Verstärkt werden dementsprechende Veränderungen durch die Folgen der rapide gestiegenen Mobilität und der vielfältiger gewordenen Migrationshintergründe. Immer mehr Kinder erfahren von klein auf die Möglichkeiten steigender Mobilität, etwa durch Reisen, Urlaub oder Umzug der Eltern. Sie erleben in ihrer eigenen Umgebung, im Kindergarten, in der Schule, in der Nachbarschaft, in öffentlichen Räumen, aber auch in den Medien eine Vielfalt an Kulturen, an Sprachen und ethnisch-kulturellen Identitäten, die in diesem Ausmaß auch für Kinder neu ist und Herausforderungen ganz eigener Art für die Heranwachsenden und die pädagogischen Institutionen mit sich bringt. Es kommt hinzu, dass die grenzüberschreitende Wanderung heute nicht mehr als ein einmaliger Vorgang verstanden werden kann. Migranten und Migrantinnen halten vielmehr auf vielfältige Weise die Verbindungen zu ihrer Herkunftsregion offen. Zu einer solchen „Transmigration“ gehört das zeitweise Leben im Auswanderungsland wie im Herkunftsland.

Durch die gestiegene Bedeutung der Medien, ihrer Verfügbarkeit und ihrer Nutzung durch Kinder und Jugendliche erweitern sich deren Einblicke in fremde Lebenswelten und vervielfältigen sich ihre Zukunftswünsche und Optionen alternativen Aufwachsens. Über Medien werden unterschiedliche Wertvorstellungen, Kulturen und Trends über alle lokalen Räume und sozio-kulturellen Grenzen hinweg global transportiert und stehen einer exponentiell wachsenden Anzahl von Kindern und Jugendlichen zur Verfügung. Dadurch relativiert sich die exklusive Stellung der Herkunftsfamilie und die hegemoniale Rolle für das Aufwachsen und die Erziehung von Kindern und Jugendlichen durch persönliche Beziehungsnetze und lokal begrenzte Räume noch mehr.

Insgesamt verändert sich dadurch auch das Bild der Familie. Familie als eine funktionsfähige Haushaltsgemeinschaft von Kindern mit ihren leiblichen Eltern, als ein verlässliches, einigermassen dauerhaftes Interaktionsgefüge, rückgebunden an stabile soziale Milieus, in tragfähige örtliche Strukturen und Netzwerke, in zeitlich dauerhafte Sesshaftigkeit in einem lokalen Raum, einer Kommune oder Region, ist als erwartbare, selbstverständliche Normalerfahrung für Kinder und Jugendliche brüchig geworden. Bedingt durch die unterschiedlichen Formen der (nicht nur räumlichen) Mobilität, der Flexibilisierung und Dynamisierung der Biografien und Lebensläufe der Eltern sowie der insgesamt steigenden Optionen der Lebensführung gewinnt das Aufwachsen in öffentlicher Verantwortung im Vergleich zum Aufwachsen in privater Verantwortung an Bedeutung.

Weniger Kinder pro Familie, gestiegene Bildungsabschlüsse von jungen Frauen, nach wie vor steigende Zahlen von berufstätigen Frauen und Müttern, zugleich deutlicher artikuliert eigene Lebensentwürfe jenseits einer ausschließlichen Fixierung auf die Mutterrolle sowie eine nur zögerliche Verantwortungsübernahme durch die Väter erfordern – neben einem neuen Selbstverständnis von Männern als Väter – eine verstärkte öffentliche Absicherung und Unterstützung von Familien – also des Aufwachsens in privater Verantwortung.

Im Vergleich zu entsprechenden Erfahrungen in der DDR und verschiedenen Vorbildern im europäischen Ausland gibt es in Deutschland immer noch keine bedarfsgerecht organisierten, das Aufwachsen durchgängig unterstützenden und die Familien kontinuierlich entlastenden pädagogischen Angebote und sozialen Dienste. Diese sollten sicherstellen, dass das Aufwachsen und die Wege in die Selbstständigkeit nicht überwiegend von den privaten Ressourcen, also dem ökonomischen, sozialen und kulturellen Kapital der Eltern abhängig bleiben. Zugleich sollen sie, wenigstens bei Müttern und Vätern mit Kindern bis zum Alter von 14 Jahren, die bessere Vereinbarkeit von Beruf und Familie ermöglichen, und dies weder auf dem Rücken der Frauen, noch zulasten des Kindeswohls.

Zumindest symbolisch verstärkt wird der Eindruck einer „strukturellen Rücksichtslosigkeit“ (vgl. BMFSFJ 1994: Fünfter Familienbericht) gegenüber Familien, Kindern und Jugendlichen auch dadurch, dass die derzeitige demographische Entwicklung überwiegend in ihren Folgen für eine immer älter werdende Gesellschaft und nicht in ihren Konsequenzen für eine zunehmend kinderlose Gesellschaft thematisiert wird. So liegt der sozialpolitische Hauptakzent der Vorsorge und Fürsorge aufgrund der mehrheitlich erwerbs- und einkommensabhängigen sozialen Sicherungssysteme in der Bundesrepublik gegenwärtig eher aufseiten der staatlich regulierten Versorgung erwerbstätiger und älterer Menschen als auf der Gewährleistung einer Infrastruktur für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Viele der großen und kostspieligen, sozialen Sicherungssysteme – Renten- und Pflegeversicherung, Altersteilzeit oder Vorruhestandsregelungen – sind mittelbar oder unmittelbar auf ältere Menschen ausgerichtet; einen vergleichbaren Stellenwert hat das Thema der Gestaltung einer sozialen Infrastruktur für Kinder und Jugendliche bisher nicht erreicht.

Während älter werdende Menschen sich vielfach in eigener Sache einmischen und artikulieren können, über Kompetenzen und Ressourcen verfügen und Realisierungswege kennen, rechtzeitig ihre eigene Zukunft zu planen und für ihre eigene Zukunft zu sorgen, stehen Kindern und Heranwachsenden derartige Möglichkeiten nicht annähernd in gleicher Weise zur Verfügung. Sie sind bis zu einem gewissen Alter auf eine stellvertretende, anwaltschaftliche Vertretung ihrer Bedürfnisse und Interessen angewiesen. Eine langsam älter werdende Erwachsenengeneration tendiert dazu, sozialpolitisch ihre eigenen künftigen Belange stärker ins Blickfeld zu rücken als dementsprechende Fragen der sozialen Nachhaltigkeit mit Blick auf die Generation der Kinder und Kindeskinde.

** Perspektivenwechsel: Ausbau der sozialen Infrastruktur*

Es handelt sich hier nicht um die frühere, häufig übertriebene Vorstellung von einer „Verstaatlichung“ der Erziehung oder von der Überwältigung der Familie durch den Staat durch angeblich fürsorgliche Eingriffe. Solchen Begriffen liegt ein überholtes Bild von den Staatsaufgaben zugrunde, das angesichts der heutigen Bedingungen des Aufwachsens von Kindern und Jugendlichen völlig unzutreffend ist. Die öffentliche Verantwortung ist heute vielmehr konstitutiv eingewoben in die private Verantwortung für das Aufwachsen der Kinder und Jugendlichen. Die einleitenden Ausführungen zeigen, dass die familiären Lebenswelten heute in die öffentliche Sphäre eingebettet sind, und dass der Staat im Sinne von Art. 6 Abs. 1

GG positive Lebensbedingungen für die Familien gewährleisten muss. Öffentliche Verantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heißt unter diesen Voraussetzungen: die Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen sind so zu gestalten, dass Eltern und junge Menschen für sich selbst und füreinander Verantwortung tragen können.

Entscheidend für eine zukünftige Modernisierung des Sozialstaates im Interesse von Kindern und Jugendlichen ist ein Perspektivenwechsel, der die bisherige Beschränkung der Debatten und Bemühungen auf die Reform der Sozialversicherungssysteme aufgibt. In den Vordergrund rücken muss die stärkere politische Gestaltung und Absicherung der sozialen Infrastruktur für Familien, Kinder und Jugendliche, verbunden mit einem Ausbau sozialer Dienstleistungen und Hilfen zur Stärkung eigener Ressourcen, wie sie bspw. in der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements zum Ausdruck kommen kann.

Die in den letzten Jahrzehnten zu beobachtende Ausdifferenzierung und Ausweitung der sozialen Infrastruktur ist in der Bedeutung als eigenständiger Leistungsbereich für Familien, Kinder und Jugendliche öffentlich bislang kaum wahrgenommen worden. Dabei gilt, dass aufgrund des gesellschaftlichen Wandels soziale Dienste nicht ausschließlich für die Gruppe der sozial Benachteiligten notwendig sind. Vielmehr entwickeln sie sich zu einer konstitutiven Voraussetzung für eine gelingende Lebensplanung und Lebensbewältigung – vor allem für die nachwachsenden Generationen (Kindergarten, Kinder- und Jugendtreffs sowie Spielplätze, kulturelle Bildung, Freizeiten, Beratungsstellen etc.). Die Aufgabe der sozialstaatlichen Gestaltung der Lebensbedingungen von Kindern und Jugendlichen überschreitet längst den Zuständigkeitsbereich eines einzigen Politikressorts und wird zum Aufgabenfeld einer Kinder- und Jugendpolitik, die alle Politikbereiche ressortübergreifend erfasst.

In Anbetracht der veränderten Rahmenbedingungen des Aufwachsens verschieben sich dabei nicht nur quantitativ wesentliche Anteile von der privaten hin zur öffentlichen Erziehung in Kindergarten und Schule – was durch die Umsetzung der Forderung nach einer Ganztagesversorgung von Kindern weiter verstärkt würde –, sondern es vermengen sich auch die privaten und öffentlichen Erziehungsleistungen qualitativ ungleich stärker, sodass in der Summe die öffentliche Erziehung und Bildung für das Aufwachsen einen höheren Stellenwert erlangt.

** Neue Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe*

Die Kinder- und Jugendhilfe hat sich im Laufe der letzten 30 Jahre zu einem Bestandteil der allgemeinen sozialen Infrastruktur entwickelt, ist zu einem integralen Bestandteil der immateriell-personenbezogenen, sozialpolitischen Grundversorgung in Deutschland geworden. Dieser Entwicklung widerspricht weder der Umstand, dass ein Teil der Angebote der Kinder- und Jugendhilfe nach wie vor häufiger von Kindern und Jugendlichen in Anspruch genommen wird, die in prekären Lebenslagen aufwachsen, noch die Tatsache, dass die Dienste und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe keineswegs von allen benötigt werden. Entscheidend ist vielmehr, dass sie als ein bedarfsabhängiges Dienstleistungsangebot prinzipiell allen zur Verfügung steht, aber deshalb noch lange nicht von allen in Anspruch genommen wird, wie dies auch für andere bedarfsabhängige, öffentliche Dienstleistungsorganisationen gilt (z.B. Feuerwehr, Polizei, Gesundheitsdienste/Krankenhaus, Verbraucherschutz, Bibliotheken, Sportanlagen etc.). Bedarfsabhängige öffentliche Güter und Dienstleistungen müssen in ausreichendem Maße bereitgestellt, nicht jedoch von allen in Anspruch genommen werden.

Hinter dieser Entwicklung verbirgt sich für die Kinder- und Jugendhilfe ein Funktionszuwachs: Die Bereitstellung ihrer Leistungsangebote wird zu Beginn des 21. Jahrhundert nicht mehr überwiegend durch Einzelbedarfe, d.h. durch spezielle Problemgruppen und individuelle Notlagen ausgelöst, sondern ist vielmehr zu verstehen als eine Reaktion auf einen generell an-

erkannten, wachsenden Bedarf an öffentlicher Unterstützung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen. Deshalb sind Fragen der Planung, Prognose und bedarfsabhängigen Sicherung entsprechender Angebote in der Kinder- und Jugendhilfe in den letzten Jahren wichtiger geworden.

Dies hat schließlich zur Konsequenz, dass Aufwachsen stärker als bisher zu einer gesamtgesellschaftlichen Angelegenheit werden muss. Politik, Wirtschaft und Medien müssen in ihren Verantwortungsbereichen und mit ihren Gestaltungsmöglichkeiten in diese Herausforderung ebenso einbezogen werden wie die auf das Aufwachsen spezialisierten Institutionen des Bildungs- und Sozialwesens, also die Schule und die Kinder- und Jugendhilfe. Dabei hat die Kinder- und Jugendhilfe künftig vermutlich mehr als andere Bereiche einer doppelten Aufgabenstellung gerecht zu werden:

- Zum einen ist sie auf die Unterstützung des Aufwachsens im Sinne einer direkten personenbezogenen Arbeit mit den AdressatInnen in vielen Aufgabenbereichen und Arbeitsfeldern ausgerichtet. Hierbei geht es um Erziehung, Bildung, Unterstützung, Betreuung und Begleitung neben und in Ergänzung zu Familie und Schule. Dabei wird vor allem die sozialisationstheoretische, subjektgebundene Seite der Kinder- und Jugendhilfe betont.
- Zum anderen orientiert sie sich aber auch an dem anwaltschaftlichen Auftrag der Schaffung positiver Lebensbedingungen für Kinder und Jugendliche im Sinne einer rechtlich abgesicherten, erwartbaren, bedarfsgerechten und qualifizierten Infrastruktur an entsprechenden Diensten, Angeboten und Hilfen. In diesem Zusammenhang trägt die Kinder- und Jugendhilfe die Mitverantwortung für das Aufwachsen von Kindern und Jugendlichen heute, sie übernimmt verstärkt sozialplanerische und kindheits- bzw. jugendpolitische Aufgaben.
(Vgl. zu diesem Abschnitt: Elfter Kinder- und Jugendbericht; BMFSFJ 2002, S. 56-61.)

2. Soziale Kommunalpolitik und Aushandlungsprozesse

In einem permanenten Aushandlungsprozess zur Qualität und Quantität der je örtlichen sozialen Infrastruktur ist die Kommune als „politischer Sozialraum“ einerseits ein greifbares, gestaltbares Gebilde; andererseits müssen sich die ProtagonistInnen von Professionalität und sozialpädagogischer Fachlichkeit immer auch mit den VertreterInnen anderer Interessen auseinandersetzen: Begründete Handlungsstrategien für Soziale Dienste bedürfen vor Ort sowohl der Akzeptanz bei den – potentiellen – NutzerInnen als auch der politischen und materiellen Unterstützung durch die – der regelmäßigen (Wieder)wahl unterworfenen – politischen Gremien. Anders gewendet geht es um das Beziehungsgefüge von Individuen/NutzerInnen zur Politik/Öffentlichkeit und zu den Sozialen Diensten/Verwaltung und damit um demokratische Legitimation, professionelle (personenbezogene soziale) Dienstleistungsarbeit und die Bereitstellung wie Begründung der erforderlichen Ressourcen für die Soziale Arbeit.

Die Vereinbarung, Transparenz und Verlässlichkeit von „Spielregeln“ zwischen den Menschen in einer bestimmten Region (NutzerInnen/Bürgerschaft) und den dortigen Entscheidungsgremien (Politik) und dem Jugendamt (als Repräsentant der Leistungserbringer und Kostenträger) ist wesentlich für die Entwicklung tragfähiger Rahmenbedingungen, in denen eine „Soziale Infrastruktur“ konzeptionell und materiell gestaltet werden kann. Entsprechend einer „öffentlichen Verantwortung für das Aufwachsen“ bedarf es diesbezüglich einer gesellschaftspolitischen Klärung für einen Auftrag an Soziale Arbeit als „Lebenslagenpolitik“. (Vgl. Schaubild „Beziehungsgefüge Bürgerschaft – Politik – Jugendamt“.)

Für eine Gestaltung Sozialer Arbeit in diesem Sinne ist es sinnvoll, das „Austauschverhältnis“ zwischen den drei „Gruppen“ (Individuen/NutzerInnen, Dienste/Jugendamt, Bürgerschaft /

Politik) im Sinne von „Umgangs-/Arbeitsweisen“ zu betrachten: Dienstleistungsarbeit seitens der Sozialen Dienste für die NutzerInnen, demokratische Legitimation (Beauftragung und Abstimmung) seitens der NutzerInnen gegenüber der Politik (politische Gremien), Beauftragung und Abstimmung der Leistungsorganisation und -erbringung zwischen politischen (kommunalen) Gremien und dem Jugendamt (als einer Organisationsform der Sozialen Dienste). (Vgl. Schaubild „Austauschverhältnis Individuum – Bürgerschaft – Soziale Dienste“.)

Eingebunden in die aktuelle fachpolitische Debatte um Ziele, Standards und professionelle Anforderungen einer modernen Sozialen Arbeit wird deutlich, dass das „Austauschverhältnis“ zwischen Individuen – Bürgerschaft – Sozialen Diensten gerade auf der kommunalpolitischen Ebene als eminent politischer Aushandlungsprozess zu begreifen ist und auch unter machtpolitischen Gesichtspunkten interpretiert bzw. gestaltet werden muss. Die Durchsetzung der Prinzipien von Demokratisierung, Dienstleistungsorientierung und Sozialraumorientierung (vgl. Marquard 2003: Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit) beschreibt in diesem Sinne wesentlich mehr als eine fachliche Konzeption: Die tatsächliche gesellschaftspolitische Öffnung von relevanten Gelegenheiten der Teilhabe und Beteiligung für alle ist die Bedingung der Möglichkeit einer praktischen Entfaltung fachlicher Standards und diese sind zugleich die alltagsweltliche Basis für eine reale Nutzung gesellschaftlicher Optionen durch die Subjekte. Insofern ist die Durchsetzung der genannten Prinzipien nur zum Teil eine Frage ihrer fachlichen Implementation; vielmehr sind ihre ProtagonistInnen auch in der alltäglichen und widersprüchlichen (kommunal)politischen Auseinandersetzung gefragt. Auch fachlich überzeugende Prinzipien bedürfen der Akzeptanz der Mehrheitsgesellschaft und damit der Begründung in einem Aushandlungsprozess konkurrierender Interessen.

II. Auftrag und gesetzliche Grundlagen der Jugendhilfeplanung

Die Jugendhilfe kann ihren Anspruch, wichtige Aufgaben der Interessensvertretung für Kinder und Jugendliche wahrzunehmen, aus ihrem besonderen Handlungsansatz - im Sinne einer „Einheit der Jugendhilfe“: Förderung und Hilfe; Betreuung, Erziehung und Bildung mit einer Vielfalt von Inhalten und Methoden sowie einer Pluralität von Trägern - und ihrer gesetzlich normierten Zielsetzung ableiten. § 1 Abs. 1 SGB VIII ist dafür die zentrale Grundlage: „Jeder junge Mensch hat ein Recht auf Förderung seiner Entwicklung und auf Erziehung zu einer eigenverantwortlichen und gemeinschaftsfähigen Persönlichkeit.“ Damit hebt sich die Jugendhilfe auch von anderen öffentlichen Aufgaben deutlich ab. Über die Sicherung des Kindeswohls und über die Unterstützung der Eltern hinaus soll Jugendhilfe im Sinne des SGB VIII insbesondere

- „... junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 1);
- „dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen“ (§ 1 Abs. 3 Nr. 4);
- „die unterschiedlichen Lebenslagen von Mädchen und Jungen (zu) berücksichtigen, Benachteiligungen ab(zu)bauen und die Gleichberechtigung von Mädchen und Jungen (zu) fördern“ (§ 9 Nr. 3).

In Verbindung mit § 1 Abs. 3 Nr. 4 haben die Jugendhilfeträger die auch rechtliche Legitimation für eine „Einmischungsstrategie“ in für Kinder und Jugendliche bedeutsame gesellschaftliche Bereiche und Institutionen. Die Jugendhilfeplanung ist Bedingung und Folge einer qualifizierten Umsetzung dieses gesetzlichen Gestaltungsauftrags. – Im Gesetz wird übrigens immer die prozesshafte Formulierung „Planung“ benutzt und nicht das „Erstellen eines Plans“

verlangt. Die Aufgabe selbst ist zudem im § 71 Abs. 2 Nr. 2 ausdrücklich als Thema des Jugendhilfeausschusses normiert.

Im Rahmen dieser Aufgabenstellung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes gilt es, konkrete Rechte der Kinder und Jugendlichen auszubauen. § 8 SGB VIII formuliert die Grundnorm für die „Beteiligung von Kindern und Jugendlichen“ und besagt in Absatz 1, dass sie „entsprechend ihrem Entwicklungsstand an allen sie betreffenden Entscheidungen der öffentlichen Jugendhilfe zu beteiligen“ sind. Außerdem hat die Jugendhilfe Fähigkeiten und Bedürfnisse „zu selbständigem, verantwortungsbewusstem Handeln sowie die jeweiligen besonderen sozialen und kulturellen Bedürfnisse und Eigenarten junger Menschen und ihrer Familien (zu) berücksichtigen“ (§ 9 Nr. 2 SGB VIII). Unstrittig ist inzwischen auch das Erfordernis, den Aspekt der Geschlechtergerechtigkeit in eine mädchenbewusste/mädchengerechte Jugendhilfeplanung einzubeziehen.

Gemäß § 80 SGB VIII „Jugendhilfeplanung“ (zusammenfassend vgl. Jordan 2001, S. 874 ff.) ist der Bedarf unter „Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der jungen Menschen und der Personensorgeberechtigten“ zu ermitteln (Abs. 1, Nr. 2) und es wird festgestellt: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen ihrer Planung frühzeitig zu beteiligen.“ (Abs. 3). Schließlich wird in Absatz 4 ausdrücklich gefordert, „die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander“ abzustimmen. Dieses Gebot korrespondiert mit § 81, wonach die Träger der öffentlichen Jugendhilfe „mit anderen Stellen und öffentlichen Einrichtungen“ zusammenzuarbeiten haben.

Eine so normierte träger- und betroffenenorientierte Planung rechtfertigt allerdings auch eine Bindung, wie sie bezogen auf die „Förderung der freien Jugendhilfe“ in § 74 Abs. 2 verankert ist: Danach kann „die Förderung von der Bereitschaft abhängig gemacht werden, diese Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen nach Maßgabe der Jugendhilfeplanung und unter Beachtung der im § 9 genannten Grundsätze anzubieten“.

Der Träger der öffentlichen Jugendhilfe hat zur Verwirklichung dieser Ziele im Rahmen der ihm in § 79 SGB VIII übertragenen Gesamtverantwortung dafür Sorge zu tragen, dass die gesetzlich normierten Leistungen der Jugendhilfe in der richtigen Art (Qualität) und im richtigen Umfang (Quantität) für Kinder, Jugendliche und Familien zur Verfügung stehen. Dazu ist es nötig, und zwar für den konkreten Bereich des jeweiligen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe, sich über die vorhandenen Jugendhilfeleistungen nach Art und Umfang ein Bild zu machen und Entscheidungen darüber herbeizuführen, welche und wie viele Leistungen gebraucht werden und in welchem Umfang Leistungen finanziert werden können bzw. sollen.

III. Betroffenenbeteiligung und Planungsverständnis

** Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess*

Ein wesentlicher Schwachpunkt von Konzeptionen aus den 1970er/1980er Jahren lag in der Trennung von Prozessen der Planung, Entscheidung und Umsetzung – und damit eben auch in der mangelhaften Beteiligung der (später) Betroffenen sowohl auf Seiten der NutzerInnen als auch der PolitikerInnen. Merchel kritisierte im Rückblick: „Es mangelt an der Entwicklung einer den Strukturen der Jugendhilfe adäquaten Planungskonzeption, die sowohl die fachlichen Zielstellungen als auch die institutionellen Bedingungen der Jugendhilfe ausreichend reflektiert und in politisches Handeln zu übersetzen vermag. ... Folgt man konstruktivistischen Überlegungen und berücksichtigt man den selbstreferentiellen Charakter sozialer Systeme, so wird man Skepsis entwickeln gegenüber den Wirkungsoptionen eines technisch-rationalen

Planungsverständnisses, gleich ob es im Gewand des kostensparenden Effizienzinteresses oder im Ornat des fortschrittlichen sozialpädagogischen Reformoptimismus daherkommt.“ (Merchel 1992, S. 95 und 98).

„Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess“ (Merchel 1992 und 2002, S. 83 ff.) meint in diesem Zusammenhang dann ein sozialplanerisches und partizipatorisches Verfahren, mit dem sowohl direkte wie auch repräsentative Formen der Beteiligung individuell wie kollektiv realisiert werden (vgl. Kreft/Mielenz 1996, S. 319 ff.; Reismann 2001, S. 76 ff.). Das hier zu Grunde gelegte Verständnis erfordert möglichst breit angelegte Kommunikations- und Beteiligungsvorgänge, es geht fachlich und politisch um die auf Realisierung von Leistungen zielende Verständigung (Kommunikation, Planung und Ausführungsgestaltung) zwischen den verschiedenen Beteiligten (aus den Bereichen Politik als Entscheidungs- und Kostenträger; NutzerInnen; Leistungserbringer/Träger; Bürgerschaft als Wahlvolk, SteuerzahlerInnen und Nachbarn u. a.). Bedacht werden muss die begrenzte rechtliche Verbindlichkeit von Planungsergebnissen, die (mangelnde) Finanzkraft öffentlicher Haushalte, Machtverhältnisse und Interessensgegensätze im Hinblick auf die Umsetzung oder Blockade von Planungsergebnissen und Widerstände in Organisationen gegen Veränderungen: Im Zentrum der Jugendhilfeplanung stehen Formen der Prozesssteuerung und Prozessmoderation.

In diesem Kontext ist der „öffentliche Träger“ Garant (Gewährleistungsträger) und Organisator (Verwaltung) des Aushandlungs- und Gestaltungsprozesses wohlfahrtsstaatlicher und sozialer Leistungen. Trotz der realen Erfahrung von Konkurrenz und Differenzen vor Ort – bis hin zu Blockaden – gibt es dann keinen strukturellen Gegensatz zwischen dem öffentlichen und den freien Trägern, sondern nur ein gemeinsames konzeptionelles Ringen um den richtigen Weg der Fachlichkeit, der Beteiligung der Betroffenen, der Partnerschaft, der Effektivität und Effizienz!

** Verfahren als Steuerungselemente*

Zur Strukturierung des Vorgehens werden regelhaft zumindest drei verschiedene Planungsansätze verfolgt (und z. T. miteinander kombiniert): Die Arbeitsfeldorientierung bezieht sich im Wesentlichen auf die Handlungsfelder der Kinder- und Jugendhilfe. Ein sozialraumorientierter Ansatz erfasst abgegrenzte räumliche Gebiete (und untersucht i. d. R. die sozialen Merkmale, Bedürfnisse und Lebensweisen der Bewohnerschaft sowie die „Lebensqualität“ und Ressourcen im Quartier und zielt häufig auf einen Vergleich mit anderen Sozialräumen). Bezugspunkt eines zielgruppenorientierten Ansatzes sind die Problemlagen und Interessen bestimmter Gruppen von (möglichen) NutzerInnen und entsprechende Handlungsprogramme.

Das SGB VIII steuert und setzt Gestaltungsimpulse mit Hilfe von zwei Instrumenten: Durch die Definition von Leistungsansprüchen und erforderlichen Leistungsangeboten sowie durch die Vorgabe von Verfahren, innerhalb und mittels derer Leistungen und Infrastruktur zustande kommen. Verfahren als Steuerungselemente werden auf drei Ebenen konstituiert:

- auf der individuellen Ebene der Definition und Ausgestaltung angemessener Leistungen (z.B. Hilfeplanung) und des Umgangs mit Informationen (Datenschutz);
- auf der infrastrukturellen Ebene der Definition einer erforderlichen und angemessenen Ausstattung mit Leistungsangeboten (Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII soll als öffentlicher, kommunikativer Prozess gestaltet werden; vgl. zu bundesweiten Trends und kritisch zu mangelnder „Beteiligung“ BMFSFJ 2002, S. 198 f. und 255);
- auf der Ebene der einrichtungsbezogenen Angebotsgestaltung, die einerseits durch Vorgänge und Entscheidungen im Rahmen der Jugendhilfeplanung beeinflusst wird und andererseits durch ein besonderes Verfahren der Qualitätsentwicklung in den pro-

zeduralen Steuerungsmodus hineingenommen wird (z. B. Qualitätsentwicklungsvereinbarung).

** Strategien der Beteiligung*

Eine vertiefende Befassung mit dieser Aufgabe muss für die jeweiligen örtlichen Verhältnisse klären, welche Formen von Beteiligung in Frage kommen. Auf der Grundlage von Befragungen und statistischen Daten, Beobachtungen und Analysen sowie Experimenten bzw. Modellen kann es verschiedene Formen geben, wie

- die Anhörung/Gelegenheit zur Stellungnahme als „Mitwirkung“,
- die Absprache und Aushandlung auf partnerschaftlicher Ebene als „Mitbestimmung“ und
- die eigene Regelungskompetenz von Betroffenen und Trägern als „Selbstbestimmung“.

AdressatInnenbeteiligung in der Jugendhilfeplanung bezieht sich gleichermaßen auf die eigenen, subjektiven Rechte der Kinder und Jugendlichen wie auf das Bemühen, mit ihnen demokratische Formen der Willensbildung und der Aushandlung einzuüben. Damit geht es auf Seiten der Erwachsenen und der Institutionen auch um für Kinder und Jugendliche verlässliche Bedingungen für die Akzeptanz – und Umsetzung – von Ergebnissen.

In diesem Zusammenhang sei die Debatte um die Entwicklung der Kinderrechte nur angedeutet. Mit Bezug auf den Zehnten Kinder- und Jugendbericht erörtert Borsche (2002, S. 142 ff.) die „Entwicklung der Relevanz von Kindern im öffentlichen Raum“ und erläutert am Beispiel von § 1626 Abs. 2 BGB – und der Übernahme dieser Formulierung in § 9 SGB VIII – die Entwicklung aus den 1970er Jahren zum Wechsel von der „Elterlichen Gewalt“ zur „Elterlichen Sorge“. In diesem Kontext wird die – auch rechtliche – Subjektstellung von Minderjährigen begründet. Dies entsprach den Impulsen der internationalen Völkergemeinschaft, die mit dem Internationalen Jahr des Kindes 1979 – ausgehend von existentiellen Überlebensfragen von Kindern in der sogenannten Dritten Welt – umfassend Fragen des Aufwachsens von Kindern für viele gesellschaftliche Bereiche in den öffentlichen Fokus rückte.

Reismann (2001, S. 77) erinnert an die Geschichte der „Kindermitbestimmung“ und resümiert insoweit: „Partizipation ist in erster Linie eine pädagogische Haltung, erst dann fachliches Handeln oder politisches Programm.“ Bezogen auf eine Mitwirkung an Planungsprozessen ist für den realen Einfluss von Kindern und Jugendlichen sicher die Frage der „Haltung“ der Verantwortlichen von entscheidender Bedeutung. Beteiligungsprojekte müssen deshalb immer auch Kooperationsprojekte sein. Zur Minimierung institutioneller und politischer Barrieren ist die Einbeziehung des JHA (oder anderer, zuständiger politischer Gremien) und der Amtsleitung erforderlich, um Ziele, Rahmenbedingungen und Ressourcen festzulegen. Gleichmaßen sind die PlanerInnen und die (betroffenen) Fachkräfte beim öffentlichen wie bei den freien Trägern einzubinden; dies zielt sowohl auf die Optimierung von Kooperationsprozessen als auch auf die Vermittlung und Akzeptanz von Ergebnissen.

Erst auf einer geklärten Grundlage zur Philosophie bzw. zum Leitbild von Autonomie und Selbstorganisation sowie Teilhabe und Mitwirkung kann durch Kooperation in der Planung effektives und effizientes Handeln befördert werden. Im Rahmen sinnvoller Differenzierungen – z. B. nach AdressatInnengruppen oder Handlungsfeldern – ist über geeignete Umsetzungsschritte vor Ort pragmatisch zu befinden, die mit dem Ziel der Ergebnisorientierung und Akzeptanzförderung auch Informations-, Entscheidungs- und Überprüfungsrechte umfassen können (bzw. sollen). Daraus ergibt sich die generelle Anforderung, „möglichst viel Demokratie zuzumuten und Kindern und Jugendlichen sowohl auf kommunalpolitischer Ebene als auch auf der Ebene der Erziehungsinstitutionen reale Entscheidungsmacht zu geben“ (Deutscher Bundestag 2002, S. 270).

Von grundsätzlicher Bedeutung für Betroffenenbeteiligung ist damit die Auswahl der Formen, die sicherstellen sollen, dass die AdressatInnen weder überfordert noch unterfordert werden oder dass die Beteiligungsoptionen lediglich einen symbolischen oder legitimatorischen Charakter haben. Diesbezüglich sind fachliche Konzepte weiter zu entwickeln und die methodische Qualifikation der Fachkräfte zu erweitern.

IV. Sozialberichterstattung und (regionale) Umsetzungsstrategien

** Funktion und Ansätze von Sozialberichterstattung*

Der Verein für Sozialplanung (VSOP) beschrieb 1998 in einer fachpolitischen Stellungnahme zum Thema „Sozialraumanalyse und Sozialraumplanung“ Ziele und Schritte von Sozialraumanalysen und bezeichnete dieses Feld als in der Praxis insgesamt sehr heterogen. „Es reicht von der Gebietstypisierung durch Erfahrungswissen über die Konfiguration als Versorgungsräume für soziale Dienstleistungen bis zu ausgefeilten sozialökologischen Analysen der Lebensverhältnisse mittels unterschiedlicher Indikatoren. Beim Aufbau eines integrierten kleinräumigen und aktuellen Planungs-Informations-Systems führt der Weg von der Datensammlung über eine Datenverdichtung zur Indikatorenbildung. Es geht dabei nicht um eine extensive Datensammlung, sondern um die Reduzierung lebensweltlicher Komplexität durch ein aussagefähiges Tableau quantitativer und qualitativer Indikatoren.“ (Zitiert nach Deinet 2002, S. 35)

Jugendhilfeplanung mit einem diskursiven Verständnis benötigt spezifische Rahmenbedingungen, sie bedarf einer politischen Absicherung ihres (örtlichen) Auftrags und einer dezierten Ausweisung entsprechender (personeller und sachlicher) Ressourcen. Dann kann „das struktur- und gruppenbezogene Wissen über Lebenslagen, Möglichkeiten und Benachteiligungen (kann) im Rahmen von Sozial- und Jugendhilfeplanungen über eine kontinuierliche Sozialberichterstattung und kleinräumig angelegte Sozialraumanalysen erarbeitet werden.“ (Jordan 2001, S. 877) Bei sozialraumbezogenen Planungen sind unterkomplexe Datenmodelle zwar fraglich, aber sie können ggf. Bezugspunkt kommunikativ-partizipativer Aushandlungsprozesse werden. Der Einmischungsauftrag ist i.V.m. spezifischen Formen der Jugendhilfe(planung) eher gefragt, wenn es mit Programmen wie der Lokalen Agenda 21 und der Sozialen Stadt wieder um eine übergreifende Stadtentwicklung geht.

Im Rahmen eines sozialräumlichen Planungsansatzes sollen die soziale Realität bzw. die Lebenslagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien in einem Gemeinwesen beschrieben werden. Ein solches Planungsverständnis fokussiert in einer spezifischen Weise die Instrumente der Sozialraumanalyse – in einem Verständnis von Sozialraum, das Strukturen betont und damit eine Differenz zu einem Personen bezogenen Konzept der „Lebensweltorientierung“ aufweist.

Für das Arbeitsfeld Erziehungshilfen soll z.B. mit der Etablierung „flexibler Erziehungshilfen“ (vgl. Klatetzki 1995) auch eine „Anbindung an eine partizipative und sozialräumlich angelegte Jugendhilfeplanung“ erprobt werden. Im Rahmen des Bundesmodellprojekts INTEGRA wird seit 1998 an fünf Standorten (Celle, Dresden, Frankfurt/Oder, Landkreis Tübingen) eine Reform der Erziehungshilfen mit dem Ziel angestrebt, eine integrierte, flexible und sozialräumliche Angebotsstruktur – letztlich – des gesamten Erziehungshilfeangebots der beteiligten Kommunen zu entwickeln. Dabei haben sich Stadtteilerunden oder sozialraumbezogene Fachkonferenzen als ein Element sozialräumlicher Jugendhilfeplanung etabliert. Unterhalb der Ebene von Bezirks- oder Ortsämtern mit einem Einzugsgebiet von bis zu 50.000 BewohnerInnen wurden z. B. in Dresden Sozialräume mit 5.000 – 10.000 EinwohnerInnen be-

schrieben: Stadtteilportraits, ein Mix aus Sozialindikatoren und Einschätzungen von Fachkräften wie von AdressatInnen sind Instrumente, die auch zu einer an Transparenz und Gerechtigkeit orientierten Mittelvergabe beitragen (sollen) (vgl. Koch u.a. 2002, S. 114). Solche Stadtteilrunden sind i. d. R. regionale Kooperationsgremien, Orte des fachlichen Austausches und der Angebotsabstimmung sowie der Erörterung von Grundproblemen von jungen Menschen und Familien. Zumeist werden nicht nur sozialräumliche Bedarfe festgestellt, sondern auch sozialpolitische Initiativen für das Gemeinwesen auf den Weg gebracht.

Sozialraumorientierung knüpft in diesem Kontext an infrastrukturellen Vorstellungen an – im Unterschied zur räumlichen Flexibilität der Lebensweltorientierung. Merchel (2001, S. 372) fasst eher kritisch zusammen: „Anders als bei der Lebensweltorientierung ist der Denkansatz nicht auf das Individuum gerichtet, sondern auf den geografischen und administrativen Bezug, auf dessen Grundlage Infrastruktur betrachtet wird.“

* *Strategie der Jugendhilfeplanung in Freiburg i.Br.*

a) Institutionelle Verankerung 1992 mit Gemeinderatsbeschluss

Jugendhilfeplanung wurde in Freiburg in institutionalisierter Form auf der Grundlage einer mit den freien Trägern abgestimmten und entwickelten Organisationsstruktur etabliert und personell abgesichert. Handlungsfeldbezogene Beiträge gehören inzwischen zu den Aufgaben der Fachabteilungen, Grundlagenarbeit und Koordination wird in Absprache zwischen Jugendhilfeplanung (im Fachamt) und Sozialplanung (im Sozialdezernat) geleistet.

b) Erarbeitung von Planungsgrundlagen in der Phase der Konstituierung

Zu Beginn der 1990er Jahre folgte nach einer Fachtagung die Durchführung einer Bestandserhebung bei freien Trägern zu den Angeboten und Diensten in den Aufgabenbereichen der Jugendhilfe in Orientierung an der Systematik des SGB VIII (§§ 11-60). Parallel hierzu wurde in Arbeitsgruppen zu den Aufgabenbereichen der Jugendhilfe mit VertreterInnen der freien und des öffentlichen Trägers der aktuelle Bestand kritisch bewertet und es wurden Bedarfe formuliert. In diesem Zusammenhang erfolgte die Beauftragung eines externen Instituts (ISA Münster) zur Durchführung einer „Strukturanalyse zur Jugendhilfe in Freiburg“. Die Berichterstattung war kleinräumig angelegt und hat Standards für eine stadtteilbezogen Sozialberichterstattung geschaffen.

Zur Bedeutung außerhäuslicher Aktionsräume erfolgte 1993 eine Untersuchung zur Lebensqualität von Kindern („Freiburger Kinderstudie“). Die auf die Studie zurückgehenden und in Freiburg umgesetzten „naturnahen Spielplätze“ sind modellhaft. In der nachfolgenden Diskussion ist das Konzept „Freiburg – kinderfreundliche Stadt“ entstanden, in der das Leitbild für künftiges Handeln entwickelt und Strukturen der Umsetzung (z.B. Kinderbüro) geschaffen wurden. Kinderfreundliche Kommunalpolitik wurde definiert als Politik für und mit Kindern, die familienergänzende Entwicklungshilfen gibt zur Schaffung

- positiver Lebensbedingungen
- wohngebietsorientierter Kommunikationsmöglichkeiten
- alters- und entwicklungsentsprechender Einrichtungen und
- von Informationsmöglichkeiten mit Beteiligungscharakter.

c) Jugendpolitische Debatte

Nicht zuletzt über die Jugendhilfeplanung ist es gelungen, eine „Jugendpolitische Debatte“ anzustoßen. In diesem Rahmen hat sich der Gemeinderat im Jahr 1995 ausführlich mit Fragen der Jugendhilfe und dem aktuellen Stand der Jugendhilfeplanung befasst. Diese wurde begleitet von jugendpolitischen Hearings, die zunächst für die Gesamtstadt und im weiteren dann gezielt auch auf Stadtteilebene eingesetzt wurden. Ergebnis der Debatte war u.a. ein - bis heute vorherrschendes - Planungsverständnis, mit dem konzeptionell im Sinne einer „Baustein-

planung“ (Umsetzung einzelner Projekte in unterschiedlichen Arbeitsfeldern) auf der Grundlage jugendpolitischer Schwerpunktsetzungen ebenfalls Standards gesetzt wurden. Das beim Sozial- und Jugendamt angesiedelte "Jugendbüro" und der inzwischen in seiner dritten Amtszeit agierende "Jugendrat" sind - zusammen mit dem o.g. "Kinderbüro" - Ausdruck der Verknüpfung von Jugendhilfeplanung (als "kommunikativer Prozess") mit einer kinder- und jugendpolitischen Interessensvertretung. Eine weitere Unterstützung und Verknüpfung mit kommunalpolitischen Strukturen erfolgt in der Projektgruppe "Junge Kommune".

d) Über Arbeitsgruppen und den Diskussionsprozess mit den Zielgruppen Kinder und Jugend wurde eine themenspezifische Jugendhilfeplanung weiterentwickelt, in der einerseits Fachthemen (Arbeitsfelder) weiter bearbeitet wurden wie HzE, konzeptionelle Weiterentwicklung im Bereich der Kindertageseinrichtungen, Jugendberufshilfe (hier z.B. Herausgabe „Wegweiser zur Jugendberufshilfe in Freiburg“), Schulsozialarbeit (neue Kooperationsstruktur mit dem Staatlichen Schulamt und Einrichtung fester Stellen), Jugendarbeit/Jugendbegegnungsstätten ("Qualitätszirkel"). Andererseits wurden auch Querschnittsthemen systematisch erschlossen (Vorreiter 1998: „Freiburger Leitlinien zur Mädchenarbeit in der Kinder- und Jugendhilfe“).

Dieser Prozess bedeutet eine Vervielfältigung des Zugangs und der Betrachtung qualitativer und quantitativer Merkmale. Daraus ergeben sich unterschiedliche Bearbeitungsweisen (z.B. Beteiligung an Vergleichsringen wie IKO-Netz HzE, interkommunale Kooperation "Junge Kommune - Strategien für eine zukunftsfähige Stadtgesellschaft") und Beteiligungsformen (AGs, Arbeitsgemeinschaften nach § 78 KJHG, Fachtagungen, "Stadtteilrunden", Projekte mit Betroffenen etc.). Dabei bleiben die personellen und auch technischen Ressourcen der Verwaltung begrenzt.

e) Erschließung neuer Themenfelder

Arbeitsfelder der Jugendhilfeplanung waren in den letzten Jahren verstärkt auch sogenannte „weiche“ Themen. Dazu gehören:

- Bürgerschaftliches Engagement

Ein spezieller Ansatzpunkt sind hier z.B. die von der Landesstiftung Baden-Württemberg geförderten „Yes“-Projekte („Jugend engagiert sich“). Auf dieser Grundlage wurden in Freiburg verschiedene Projekte umgesetzt.

- Interkulturelle Integration

Im Rahmen des städtischen Projekts „Für eine offene Stadt – Gegen Fremdenhass und Rassenshock“ wurden von der Jugendhilfeplanung vielfältige Aktionen und Aktivitäten im Jugendbereich in Zusammenarbeit mit freien Trägern und bürgerschaftlichen Gruppen initiiert (Beispiel sind in der städtischen Dokumentation „Für eine Offene Stadt“ dargestellt).

- Quartiersarbeit

Sowohl in Neubaugebieten als auch in einzelnen eher sozial belasteten Quartieren oder dörflich strukturierten Stadtteilen wurden neue Formen der Beteiligung, Vernetzung, Kooperation und Förderung der Selbsthilfe erprobt, die konzeptionell als "Quartiersarbeit" (vgl. "Soziale Stadt") weiter entwickelt werden sollen und die in ihrer quartiersbezogenen Praxis immer auch planungsrelevante Aspekte entfalten.

- Soziale Problemlagen

Die Verbindung von Sozial- und Jugendamt in einem Fachamt führt natürlich auch zu übergreifenden Bereichsplanungen, bei denen die Jugendhilfe am Rande tangiert ist: Entwicklung und Etablierung weiterer Bausteine der Wohnungslosenhilfe; Einrichtung eines Kontaktladens für Drogenabhängige etc.

f) Mit der Entwicklung des Freiburger Sozialatlasses wurde 2003 die Weiterentwicklung von der Zielgruppenorientierung über die Arbeitsfeldorientierung hin zur Sozialraumorientierung in der JHP konzeptionell abgesichert.

** Instrument Sozialatlas*

Die Sozialverwaltung der Stadt Freiburg hat als ein Instrument zur Unterstützung einer sozialräumlichen, kontinuierlichen Jugendhilfe- und Sozialplanung das Instrument „Sozialatlas“ gewählt (die Konzeption wurde vom JHA der Stadt Freiburg mit Drs. 02006 am 20.02.2002 verabschiedet). Der Fokus liegt auf dem jeweiligen Stadtbezirk und seinen Unterschieden respektive Ähnlichkeiten zur Gesamtstadt. Die graphische Darstellung der Indikatoren erlaubt es, Nähe und Distanz der einzelnen Stadtbezirke im Hinblick auf einen Indikator untereinander und im Vergleich zur Gesamtstadt quasi „auf einen Blick“ zu erfassen. Wegen mangelnder personeller und EDV-technischer Ressourcen wurde zunächst auf die Darstellung von Variablen in thematischen Karten verzichtet. Kleinräumig aufbereitete Infrastrukturdaten liefern einen Überblick über die wohnungsnah zu erreichenden Angebote und Einrichtungen. Für die erste Ausgabe des Freiburger Sozialatlasses lag der Focus auf der kleinräumigen Darstellung von quantitativen Variablen aus fünf inhaltlichen Bereichen: Bevölkerungsstruktur, Wirtschaftliche Situation, Wohnumfeld, Interventionsdaten (zunächst der Jugendhilfe), Soziale Infrastruktur (zunächst Kindertageseinrichtungen). Im Konzept enthalten sind „qualitative“ Berichte der MitarbeiterInnen des ASD anhand eines Leitfadens sowie subjektive Einschätzungen der BewohnerInnen als ExpertInnen. Zwingend notwendig ist die Entwicklung und Implementation eines gemeinsamen Datenansatzes für alle Abteilungen des Fachamtes und darüber hinaus ämterübergreifend mit dem Ziel, eine systematische Datensammlung und Koordinationsstrukturen zur Zusammenführung der Daten zu etablieren. Zu entscheiden bleibt noch die Option einer Schwerpunktverlagerung hin zu Indikatoren i. S. einer Entwicklung des Sozialdatenatlasses hin zu einem Sozialstrukturatlas. Über ein Set von Indikatoren sollen Strukturvergleiche für eine städtische Binnendifferenzierung ermöglicht werden. Als Teil eines regelmäßigen, standardisierten Berichtswesens wird so auch eher eine Aktualisierung in sinnvollen Zeitintervallen möglich. Bei der Festlegung eines umfassenden und aussagekräftigen Indikatorensets bietet sich neben der theoretischen Ableitung der Rückgriff auf empirisch Bewährtes – oder zumindest Geprüftes – aus anderen Städten und Landkreisen an; damit würden auch interkommunale Vergleiche befördert.

** Regionale Umsetzungsstrategien*

Weitere Beispiele aus anderen Städten können zur kritischen Überprüfung von Methoden und Instrumenten beitragen. Im Rahmen eines Modellprojektes des Landschaftsverbandes Westfalen-Lippe haben die Städte Hamm und Recklinghausen eine kleinräumige Sozialraumanalyse vorgelegt. Die vorgelegte Sozialraumanalyse soll eine wichtige Grundlagen- und Frühwarnfunktion erfüllen und ist Teil eines dreistufigen Projektzusammenhangs (Literaturübersicht, Probelauf, praktische Umsetzung). „Angestrebt wird zum einen die kleinräumig angelegte Beschreibung städtischer Teilgebiete der Stadt Recklinghausen anhand eines Indikatorenkatalogs, der als Einstieg in ein regelmäßig fortschreibbares Berichtssystem dienen kann. ... Daneben liefert die Beschreibung städtischer Teilgebiete Arbeitsgrundlagen für die Entwicklung stadtteil-/gemeinwesenbezogener Arbeitsansätze. Die Sozialraumanalyse ist damit ein wichtiger Baustein sowohl für die Jugendhilfeplanung wie auch für die Arbeit der öffentlichen und freien Träger der Jugendhilfe.“ (Stadt Recklinghausen 2002) In Recklinghausen ging es wesentlich um innerstädtische Differenzierungen und damit um Indikatoren zur Beschreibung von Lebenslagen, Zielgruppen, einzelnen Lebensbereichen und infrastrukturellen Einrichtungen sowie personenbezogenen Diensten. Auf der Basis eines Indikatorenkatalogs erfolgt eine vergleichende Betrachtung städtischer Teilgebiete im thematischen Zusammenhang zur Analyse innerstädtischer Differenzierungen. Darüber hinaus werden für einzelne städti-

sche Teilgebiete „Sozialraumprofile“ erstellt, um die Wohngebiete im Hinblick auf ihre Struktur sowie bzgl. relevanter Problemausprägungen in einzelnen Bereichen zu charakterisieren. Auch in Recklinghausen erwies sich der Prozess der Datenbeschaffung als schwierig und unerwartet langwierig, insbesondere die kleinräumige und generell örtliche Verfügbarkeit und Qualität der Daten müsse verbessert werden; dies gilt gleichermaßen für Freiburg.

Im Dezernat Jugend beim Landesjugendamt des Landeswohlfahrtsverbandes Württemberg-Hohenzollern wird für die kommunale Jugendhilfe- und Sozialberichterstattung eine „Integrierte Berichterstattung“ (IB) erprobt. Diese IB bezieht sich zum einen auf die überörtliche, also kreisvergleichende Perspektive und will die Entwicklung in 22 Stadt- und Landkreisen regelmäßig auswerten. Zum anderen geht es um die Integrierte Berichterstattung auf örtlicher Ebene (IBÖ), „die darauf zielt, in einer im Prinzip analog zur Berichterstattung des Landesjugendamtes angelegten Datenstruktur und Herangehensweise die Verhältnisse innerhalb der jeweiligen Kreise kleinräumig (in Planungsräumen) genauer zu betrachten und zu analysieren, um daraus fundierte Erkenntnisse und Hinweise für eine qualifizierte Weiterentwicklung der Leistungsstrukturen ableiten zu können.“ (Berner/Maykus 2002; S. 443). Die Planungsräume werden zwar abgeleitet aus den erfahrbaren sozialen Strukturen, müssen aber vor allem die statistische Berechnung der IBÖ ermöglichen.

V. Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb

** Voraussetzungen und Rahmenbedingung*

Mit einer umfassenden Jugendhilfeplanung kann der öffentliche Träger die qualitativen (und quantitativen) Rahmendaten für einen fachlich regulierten Qualitätswettbewerb liefern und den zwingend vorzuschaltenden fach- und gesellschaftspolitischen Aushandlungsprozess (Kontraktmanagement/Zielvereinbarung) organisieren.

Das Spannungsverhältnis von Qualität und Fachlichkeit, Organisation und Finanzierung spiegelt sich aktuell in Tendenzen, über die Konstruktion eines Quasimarktes (mit Ausschreibungen, gedeckeltem Preis und Umfang für Fachleistungsstunden, Budgetierung von Leistungen mit Rechtsanspruch usw.) Kostenreduktionen durchzusetzen und dabei bewährte Prinzipien in Frage zu stellen (Trägervielfalt, Wunsch- und Wahlrecht, Partnerschaft öffentlicher und freier Träger, Fachkräftegebot, Planungsbeteiligung). Hier zeigt sich ein Trend zur Unterschlagung volkswirtschaftlicher Kosten durch die falsche Verallgemeinerung und Verabsolutierung von Imperativen betriebswirtschaftlicher Rationalisierungsstrategien. Dem gegenüber soll im Rahmen des Modells eines fachlich regulierten Wettbewerbs (vgl. Elfter Kinder- und Jugendbericht 2002, S. 266 ff.) eine qualifizierte, beteiligungsorientierte Bedarfsfestlegung und Festlegung der Qualitätsstandards erfolgen als Grundlage für ein „Interessensbekundungsverfahren“ in der Verantwortung des Jugendhilfeausschusses (vgl. Marquard 2003, S. 212 ff.).

Ein Wettbewerbsmodell, das einerseits den gestiegenen Ansprüchen und Anforderungen an die Gestaltungsprinzipien einer modernen Kinder- und Jugendhilfe - Lebensweltorientierung, Dienstleistungsorientierung und Professionalität - gerecht werden kann, und das andererseits die Umsetzung entsprechender Angebote und Leistungen nicht auf Kosten fachlicher Standards betreiben will, ist an zentrale Voraussetzungen gebunden: Schaffung und Sicherung einer sozialen Infrastruktur, Institutionalisierung einer professions- und adressatenorientierten Verwaltungsmodernisierung, Einbindung des Wettbewerbs in die Jugendhilfeplanung, Erprobung von Maßnahmen der Qualitätsmanagement, Sicherstellung der Pluralität der Kinder- und Jugendhilfe und Evaluation als Sozialberichterstattung. (Vgl. Schaubild „Wettbewerb“.)

** Ziele und Grundsätze*

Ein solches Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs ist durch ein Geflecht von Voraussetzungen, Bedingungen und Strukturen gekennzeichnet:

- Prinzipiell können alle Leistungen und Einrichtungen (mit Ausnahme der hoheitlichen Aufgaben) der Kinder- und Jugendhilfe durch nicht-öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe erbracht bzw. unterhalten werden. Der öffentliche Träger der Kinder- und Jugendhilfe würde demzufolge nur noch in den Fällen selbst als unmittelbarer Anbieter von Leistungen in Erscheinung treten, in denen ein anderer Weg durch das SGB VIII oder andere rechtliche Grundlagen ausgeschlossen ist, oder aber kein freier Träger die Bereitschaft signalisiert hat, die Leistung zu erbringen. Darüber, ob und inwieweit zur Wahrung eines pluralen, wertneutralen Angebotes der Kinder- und Jugendhilfe weitere Leistungen durch den öffentlichen Jugendhilfeträger erbracht werden sollen, entscheidet der Jugendhilfeausschuss.
- Das Leistungsspektrum der einzelnen Hilfearten muss in quantitativer und qualitativer Hinsicht dem tatsächlich zu erwartenden Bedarf entsprechen. Der vorzuhaltende Leistungsumfang wird vor diesem Hintergrund vom Jugendhilfeausschuss aufgrund der Ergebnisse der Jugendhilfeplanung festgelegt. Mit einer fachlich begründeten Entscheidung für das Angebot eines Trägers wird der individuelle Rechtsanspruch auf eine Hilfe nicht eingeschränkt. In Bereichen, in denen es individuelle Rechtsansprüche gibt, wird lediglich die Leistungsart und nicht der Leistungserbringer im Einzelfall festgelegt (vgl. §§ 78 a ff. SGB VIII).
- Die Entscheidung für eine Leistungsvergabe muss aufgrund von fachlichen Gesichtspunkten, insbesondere im Hinblick auf die zuvor entwickelten Qualitätsstandards erfolgen. Ziel ist ein fachlicher und nicht ein kostenorientierter Wettbewerb, der primär auf die fachliche Ausgestaltung einer sozialen Infrastruktur und das Kosten-Nutzen-Prinzip abzielt. Dies bedeutet auch, dass alle freien Träger die gleichen Wettbewerbschancen haben, sofern sie nachweisen können, dass sie in der Lage sind, die eingeforderten Qualitätsstandards zu erfüllen. Die bisherige Vorrangstellung etablierter freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe würde demzufolge tendenziell abgebaut.
- In Relation zur Größe und Einwohnerstärke des Einzugsbereichs einer Einrichtung ist eine angemessene Anbieteranzahl sicherzustellen. Auch bei kleineren Kommunen und Landkreisen ist die Ausübung des Wunsch- und Wahlrechts der AdressatInnen zu gewährleisten.
- Kernaufgaben der Landesjugendämter bei einem solchen Modell eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs sind schwerpunktmäßig die Trägerberatung, die Entwicklung von umfassenden Qualitätsstandards und von Evaluationsverfahren als Sozialberichterstattung und Ansätzen des Controllings sowie die Aufsicht über Einrichtungen. In Hinblick auf diese Aufgabenstellungen hat das Landesjugendamt zu gewährleisten, dass durch die Umsetzung eines fachlich regulierten Qualitätswettbewerbs regionale Disparitäten nicht verschärft, sondern abgebaut werden können. Hierzu fasst das Landesjugendamt regionale Entwicklungsprozesse, Strukturen und Aufgabenstellungen in einer landesweiten Sozialberichterstattung zusammen. Deren Ergebnisse werden von den Landesjugendhilfeausschüssen beraten und begründen von daher eine landesweite Kinder- und Jugend(hilfe)politik.
- Während für das Szenario eines preisgesteuerten Kostenwettbewerbs ein entscheidungskompetenter Kunde eine wesentliche Voraussetzung ist, wird bei einem fachlich regulierten Qualitätswettbewerb davon ausgegangen, dass einerseits erst durch die Mitwirkung junger Menschen am Prozess der Leistungserbringung dessen Qualität hergestellt werden kann; andererseits wird durch die Sicherung von Teilhabechancen und die Gewährleistung von Mitwirkungsmöglichkeiten die eigenverantwortliche Problembewältigung der AdressatInnen ihre Autonomie befördert. Evaluationsverfahren überprüfen von daher zentral, inwieweit durch die Leistungserbringer solche Mitwirkungsmöglichkeiten angeboten und deren Verwirklichung gefördert worden ist.
- Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe werden - zumindest auf der bisher geltenden Rechtsgrundlage - nicht nach der Verdingungsordnung (VOL/A) vergeben; ein geeignetes

Verfahren der „öffentlichen Interessensbekundung“ ist entsprechend den je örtlichen Gegebenheiten zu gestalten (vgl. Marquard 2003, S. 218 ff.).

Der JHA bleibt - im wörtlichen Sinne - das entscheidende Gremium. Das Jugendamt (die Verwaltung des öffentlichen Trägers) konzentriert sich auf eine kooperative Jugendhilfeplanung, auf das Qualitätsmanagement einschließlich der Hilfeplanung und Aufgaben der Evaluation. Dieses Modell setzt einen öffentlichen Aushandlungsprozess zu Quantität und Qualität der örtlichen sozialen Infrastruktur voraus; es erfordert eine Jugendhilfeplanung, an der die Vielfalt der Träger mitwirkt und die echte Beteiligungsformen der AdressatInnen fördert. Ergänzend muss ein kontinuierliches Qualitätsmanagement die Qualitätsstandards der örtlichen sozialen Infrastruktur definieren sowie das (geforderte) Leistungsspektrum inhaltlich beschreiben und transparent machen; zur Qualität gehört dann das Fachkräftegebot ebenso wie die Beteiligung der NutzerInnen und die Sicherung deren Wunsch- und Wahlrechts.

Der öffentliche Träger der Jugendhilfe würde sein Profil in der Konzentration auf diese Funktionen der Sicherung von Rahmenbedingungen schärfen; als Leistungsanbieter müsste er noch zur Wahrung eines ausreichenden und pluralen Angebots selbst Leistungen erbringen. Das skizzierte Modell ist voraussetzungsvoll, es kann nur funktionieren, wenn alle genannten „Steuerungselemente“ qualifiziert praktiziert werden.

Zitierte und weiterführende Literatur

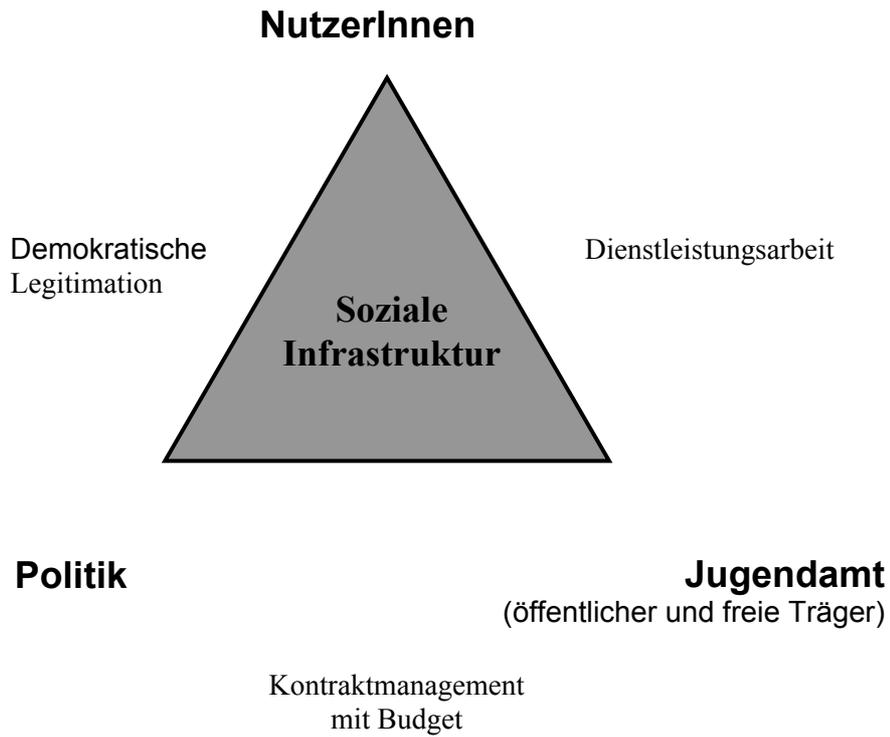
- Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe (AGJ) (Hg.), 2002: Berichterstattung als Politikberatung. Entwicklungen und Wirkungen der Jugendberichte in Deutschland. Berlin.
- Berner, R./Maykus, S., 2002: Kommunale Jugendhilfe- und Sozialberichterstattung – Baustein einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe. Beispiel eines Berichtswesens in Jugendämtern Württemberg-Hohenzollerns. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins (NDV) Heft 12, S. 441 – 445.
- Bissinger, S./Böllert, K./Liebig, R./Lüders, C./Marquard, P./Rauschenbach, T., 2002: Grundlagen der Kinder- und Jugendhilfe. Strukturanalysen zu fachlichen Eckwerten, Organisation, Finanzen und Personal. In: Sachverständigenkommission 11. Kinder- und Jugendbericht (Hg.), 2002, Band 1, S. 9 – 104.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 1994: Fünfter Familienbericht: Familien und Familienpolitik im geeinten Deutschland. Zukunft des Humanvermögens. Bonn.
- BM für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ; Hg.), 2002: Elfter Kinder- und Jugendbericht. Berlin.
- Bohn, I. (Hg.), 1996: Von der mädchengerechten zur integrierten mädchenbewussten Jugendhilfeplanung. Band 134 Schriftenreihe des BMFSFJ. Stuttgart/Berlin/Köln.
- Böllert, K., 2002: Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb. In: AGJ (Hg.), 2002, S. 181 – 196.
- Borsche, S., 2002: Kultur des Aufwachsens – Partizipation von Kindern und Jugendlichen. In: AGJ (Hg.), 2002, S. 141 – 163.
- Brülle, H., 1990: 15 Jahre Sozialberichterstattung in einer Kommune. In: Otto/Karsten (Hg.), 1998.

- Deinet, U., 2002: Der Sozialraum als Brücke zwischen Jugendhilfeplanung und Offener Kinder- und Jugendarbeit. In: Mitteilungen LJA WL 152/2002. S. 33 – 42.
www.lwl.org/LWL/Jugend/Landesjugendamt/service/mitteilungen/mitt152 .
- Deutscher Bundestag, 2002: Bericht der Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Drucksache 14/8900 vom 3.6.2002, Berlin.
- Jordan, E., 2001: Jugendhilfeplanung. In: Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001, S. 874 – 880.
- Klatetzki, Th. (Hg.), 1995: Flexible Erziehungshilfen. Münster.
- Koch, J. u. a., 2002: Mehr Flexibilität, Integration und Sozialraumbezug in den erzieherischen Hilfen. Zwischenergebnisse aus dem Bundesmodellprojekt INTEGRA. Frankfurt/Main.
- Kreft, D./Mielenz, I., 1996: Wörterbuch Soziale Arbeit, 4. Auflage, Weinheim/Basel.
- Marquard, P., 2003: Soziale Kommunalpolitik und personenbezogene soziale Dienstleistungsarbeit. Sozialraumorientierung und Demokratisierung als Strukturelemente einer Neuorganisation Sozialer Dienste in der Kommune. Bielefeld (unveröffentlichte Dissertation).
- Merchel, J., 1992: Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozeß. In: neue praxis, Heft 2/92, S. 93 – 106.
- Merchel, J., 2001: Beratung im „Sozialraum“. Eine neue Akzentsetzung für die Verortung von Beratungsstellen in der Erziehungshilfe? In: neue praxis Heft 4, S. 369 – 387.
- Merchel, J., 2002: 10 Jahre Kinder- und Jugendhilfegesetz – Zwischenbilanz zur Reform der Jugendhilfe. Expertise für den Elften Kinder und Jugendbericht.
- Otto, H.-U./Karsten (Hg.), 1998: Sozialberichterstattung. Weinheim/München.
- Otto, H.-U./Thiersch, H. (Hg.), 2001: Handbuch für Sozialarbeit/Sozialpädagogik. Neuwied/Kriftel.
- Reismann, H., 2001: Adressatenbeteiligung in der Jugendhilfeplanung: von der guten Absicht zur strukturellen Absicherung. In: Institut für soziale Arbeit e.V., 2001, S. 76 – 96.
- Stadt Recklinghausen (Hg.), 2002: Sozialraumanalyse Stadt Recklinghausen. Kleinräumige Analyse des Stadtgebiets als Grundlage der Jugendhilfeplanung. Recklinghausen.

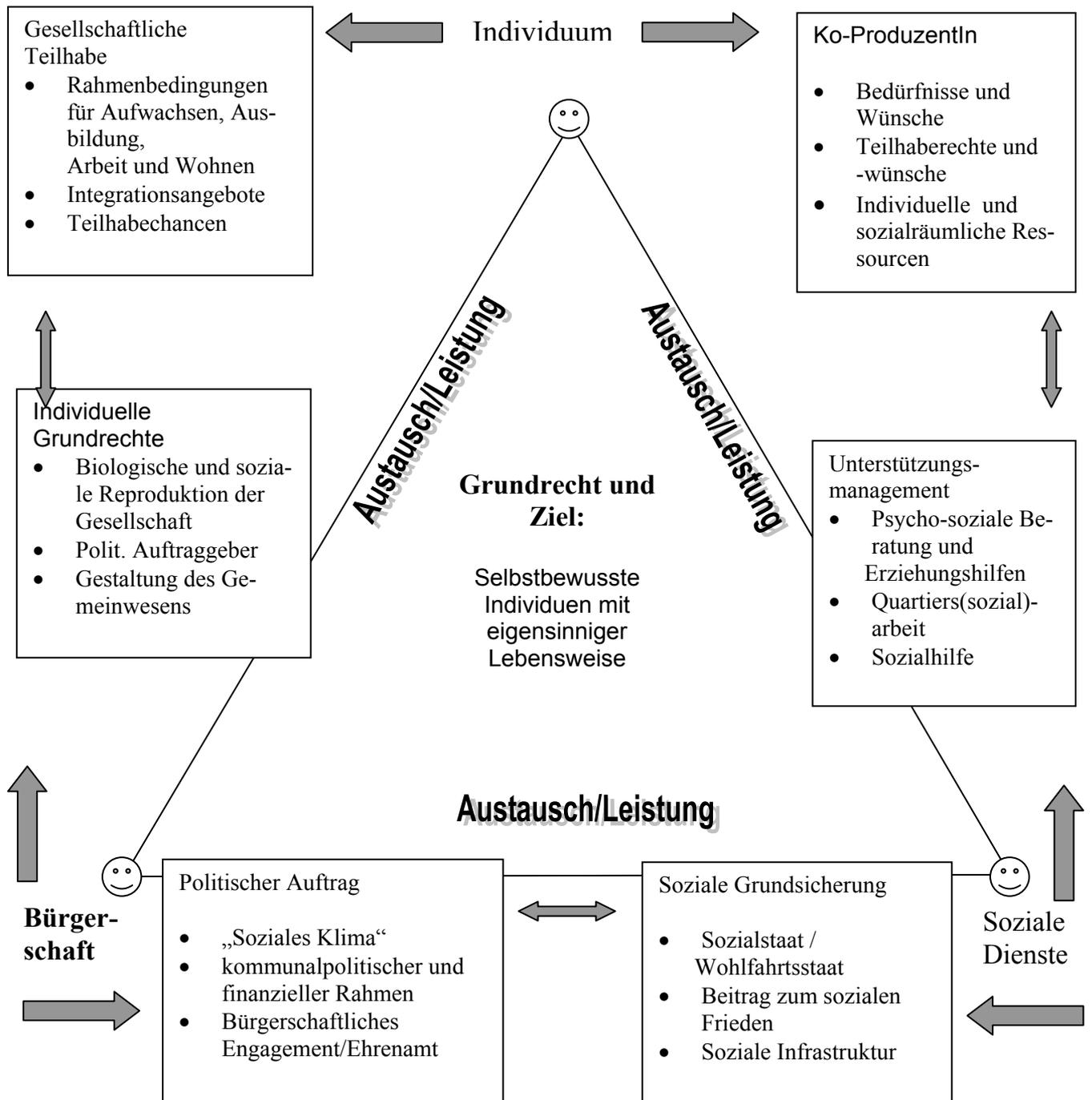
Dr. Peter Marquard, Leiter des Sozial- und Jugendamtes der Stadt Freiburg i.Br.;
Egonstraße 26, 79106 Freiburg

Anhang: Schaubild zu **Soziale Kommunalpolitik und Aushandlungsprozesse**

Beziehungsgefüge Bürgerschaft – Politik – Jugendamt



Austauschverhältnis Individuum – Bürgerschaft – Soziale Dienste



Elfter Kinder- und Jugendbericht der Bundesregierung (2002)
Bericht über die Lebenssituation junger Menschen und die
Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe (Gesamtbericht)
(Schaubild „Wettbewerb“, Abschnitt C. II)

Beteiligung - Planung - Evaluation - Wettbewerb:
Bausteine einer modernisierten Jugendhilfe
- Fachlich regulierter Qualitätswettbewerb -

