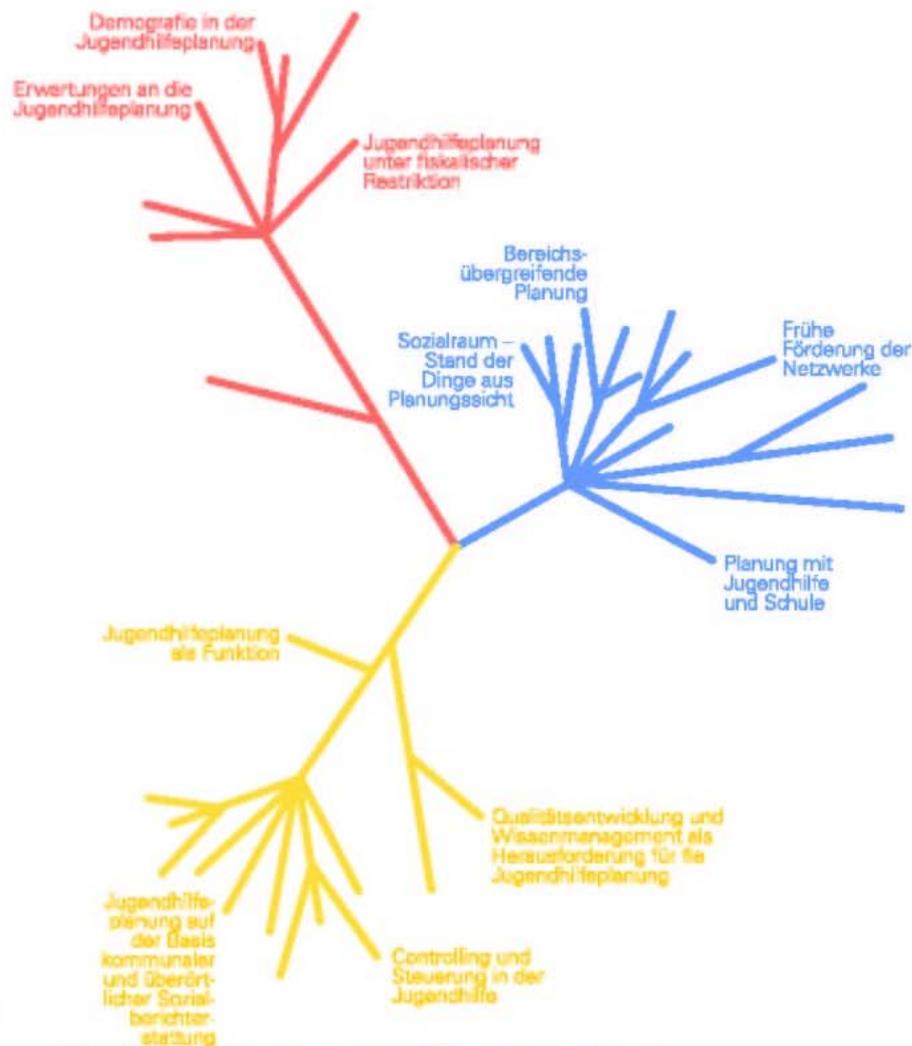


Perspektive Jugendhilfeplanung



Beiträge zum Kongress

28. und 29. Juni 2005 in Köln

 Landesjugendamt Rheinland

Landschaftsverband Rheinland
Landesjugendamt

FACHKONGRESS
Perspektive
Jugendhilfeplanung

Beiträge zum Kongress
28. und 29. Juni 2005 in Köln

Impressum

Herausgeber

Landschaftsverband Rheinland

Landesjugendamt

50663 Köln

Redaktion

Andreas Hopmann

Druck

Hausdruckerei des Landschaftsverbandes Rheinland

Bezug

Landschaftsverband Rheinland

Landesjugendamt

50663 Köln

Telefon 0221/809-6197

hendrika.breyer@lvr.de

| | |
|--|-----|
| Vorwort | 7 |
| Joachim Merchel | 9 |
| Die systematische Überforderung der Jugendhilfeplanung? - Jugendhilfeplanung zwischen fachlichen Herausforderungen, jugendhilfepolitischen Erwartungen und Gefahr des Profilverlustes | |
| <i>Aktuelle Themen der Jugendhilfeplanung</i> | |
| Ulrich Bürger, Reinhold Schöne | 17 |
| Demografie in der Jugendhilfeplanung | |
| Titus Simon | 29 |
| Jugendhilfeplanung unter den Bedingungen einer restriktiven Finanzpolitik | |
| <i>Nicht neu, aber immer noch aktuell...</i> | |
| Martin Apitzsch | 39 |
| Sozialraum und Sozialraumbudgets - Rechtliche Fragen zu einem pädagogischen Konzept | |
| Herbert Schubert | 45 |
| Fachbereiche übergreifende Planung | |
| Margit Göckemeyer | 53 |
| Fachbereiche übergreifende Planung | |
| Sybille Stöbe-Blossey | 57 |
| Frühe Förderung im Netzwerk | |
| Ulrich Deinet | 69 |
| Planung mit Jugendhilfe und Schule | |
| <i>Neue Anforderungen an die Jugendhilfeplanung</i> | |
| Andreas Hopmann | 81 |
| Jugendhilfeplanung als Funktion | |
| Klaus Roth | 87 |
| Jugendhilfeplanung und Controlling | |
| Ulrich Bürger, Stephan Maykus | 95 |
| Jugendhilfeplanung auf der Basis kommunaler und überörtlicher Integrierter Berichterstattung | |
| Reinhart Wolff | 107 |
| Qualitätsentwicklung und Wissensmanagement als Herausforderung für die Jugendhilfeplanung | |
| Christoph Gilles | 119 |
| Perspektive Jugendhilfeplanung - ein Fazit | |

Vorwort

Mit dem Fachkongress Perspektive Jugendhilfeplanung ist es gelungen, die aktuellen Themen der Jugendhilfeplanung zu bündeln und von ausgewiesenen Fachleuten aufbereiten zu lassen.

„Aktuell“ schließt - wie Joachim Merchel in seinem Eingangsvortrag sagte - neben den neuartigen Aspekten auch die thematischen „Dauerbrenner“ der Jugendhilfeplanung, die uns immer wieder beschäftigen, ein.

Der vorliegende Band umfasst alle diese aktuellen Themen, da zu allen Kongressbeiträgen Materialien für diese Dokumentation beigelegt wurden. Den Autorinnen und Autoren dafür herzlichen Dank.

Ein kurzer einführender Überblick zu den Inhalten: Joachim Merchel hat in den Fachkongress eingeführt unter dem Titel „Die systematische Überforderung der Jugendhilfeplanung? - Jugendhilfeplanung zwischen fachlichen Herausforderungen, jugendhilfepolitischen Erwartungen und Gefahr des Profilverlustes“. Seine Thesen dazu finden sich ab Seite 9.

Der erste Foren-Block stand unter der Zeile *Aktuelle Themen der Jugendhilfeplanung*: Ulrich Bürger und Reinhold Schöne beschäftigten sich mit der *Demografie in der Jugendhilfeplanung* (Seite 17). Titus Simon problematisierte die *Jugendhilfeplanung unter den Bedingungen einer restriktiven Finanzpolitik* (Seite 29).

Der zweite Forenblock hieß *Nicht neu, aber immer noch aktuell...* Hier stellte Martin Apitzsch *rechtliche Fragen zu einem pädagogischen Konzept -Sozialraum und Sozialraumbudgets* (Seite 39).

Herbert Schubert (Seite 45) und Margit Göckemeyer (Seite 53) betrachteten aus wissenschaftlicher und Praxis-Sicht die *Fachbereiche übergreifende Planung*.

Sybille Stöbe-Blossey gab den fachlichen Input zum Forum *Frühe Förderung im Netzwerk* (Seite 57).

Das besonders in Nordrhein-Westfalen - aber auch darüber hinaus - sehr aktuelle Thema *Planung mit Jugendhilfe und Schule* brachte Ulrich Deinet ein (Seite 69).

Den zweiten Kongresstag mit dem Leitsatz *Neue Anforderungen an die Jugendhilfeplanung* eröffnete Andreas Hopmann mit seinem Vortrag *Jugendhilfeplanung als Funktion* (Seite 81).

Klaus Roth erläuterte den Zusammenhang von *Jugendhilfeplanung und Controlling* (Seite 87).

Ulrich Bürger und Stephan Maykus stellten ihr Verfahren und ihre Erfahrungen zu *Jugendhilfeplanung auf der Basis kommunaler und überörtlicher integrierter Berichterstattung* vor (Seite 95).

Reinhart Wolff betrachtete *Qualitätsentwicklung und Wissensmanagement als Herausforderung für die Jugendhilfeplanung*, die er intensiv mit den Teilnehmerinnen und Teilnehmern des Forums diskutierte (Seite 107).

Zum Abschluss fasste Christoph Gilles das Kongressgeschehen in *Perspektive Jugendhilfeplanung - ein Fazit* zusammen (Seite 119).

Ich hoffe, dass dieser Band mehr sein wird als eine retrospektive Tagungsdokumentation und die Inhalte und Diskussionsstränge des Fachkongresses Perspektive Jugendhilfeplanung für die weitere Diskussion auch denen zugänglich macht, die an der Veranstaltung nicht teilnehmen konnten.

Michael Mertens

Leiter des Dezernates Schulen, Jugend
Landschaftsverband Rheinland

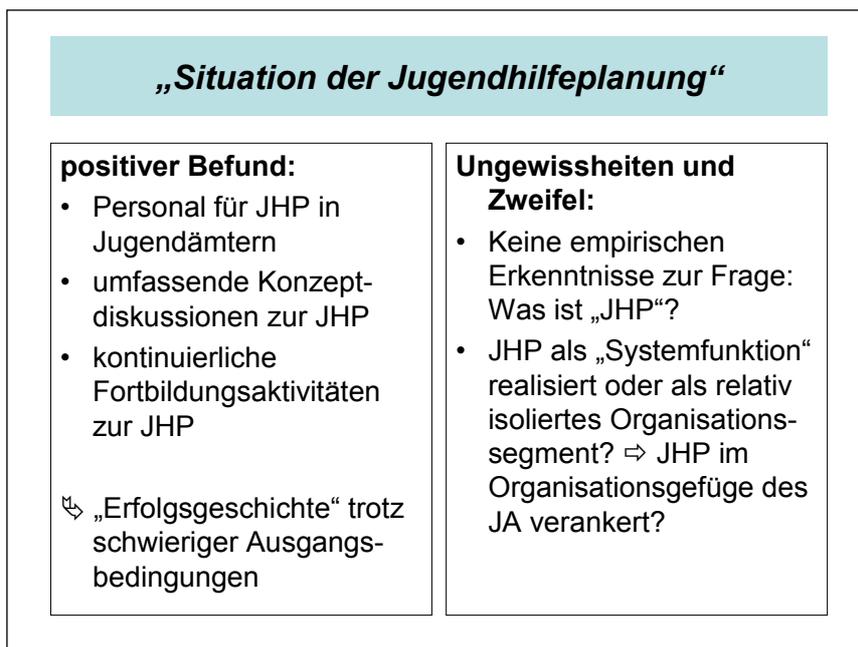
Die systematische Überforderung der Jugendhilfeplanung?

- Jugendhilfeplanung zwischen fachlichen Herausforderungen, jugendhilfepolitischen Erwartungen und Gefahr des Profilverlustes -

(Thesenartige Ausführungen zum Vortrag beim Fachkongress „Perspektive Jugendhilfeplanung“ des Landesjugendamtes Rheinland am 28.06.2005 in Köln)

1. Zur Situation der Jugendhilfeplanung

Bei der Frage nach der Situation der Jugendhilfeplanung ergeben sich ambivalente Einschätzungen: Einerseits ist als durchaus positiver Befund zu vermerken, dass sich Jugendhilfeplanung mittlerweile als ein infrastruktur-gestaltender Handlungsbereich der Jugendhilfe der Jugendhilfe etabliert hat; andererseits ist dieser positive Befund mit einigen Ungewissheiten durchsetzt, denen auch nachdrückliche Zweifel gegenüber einer vorwiegend positiven Situationsbewertung beigemischt werden müssen.



(Folie 1 zum Vortrag)

Positiv ist hervorzuheben, dass die Jugendhilfeplanung als ein Reformelement aus der langwierigen Reformdebatte zum Jugendhilferecht in das KJHG hinübergerettet wurde. Trotz schwieriger Ausgangsbedingungen - bei der Beschlussfassung des KJHG zu Beginn der 1990er Jahre war die Jugendhilfeplanung nach vielen methodischen Problemen und nach jugendhilfepolitischen Ernüchterungen in den 1970er und 1980er Jahren fast zum Erliegen gekommen - hat die Jugendhilfeplanung durch

den Impuls des KJHG eine „Erfolgsgeschichte“ erleben können:

- Mittlerweile ist in einem großen Teil der Jugendämter Jugendhilfeplanung als ein Aufgabenbereich erkannt und, wenn auch vielfach nicht in einem erforderlichen Ausmaß, mit aufgabenbezogenem Personal ausgestattet worden.
- Es hat eine umfassende fachliche Debatte zur fachlichen Neukonzipierung von Jugendhilfeplanung stattgefunden, die sich von den Planungsdiskussionen in den siebziger Jahren abhebt. Die damals gemachten Erfahrungen wurden aufgearbeitet und in neu formulierte Konzepte überführt.
- Landesjugendämter und andere Fortbildungsträger haben umfassende Fortbildungsaktivitäten entfaltet und dabei sowohl die neue Fachdebatte an die Praxis herangetragen und zu einer Orientierung und Qualifizierung der Praxis beigetragen als auch dafür gesorgt, dass die weitere Fachdebatte und die in der Praxis gemachten Erfahrungen kontinuierlich reflektiert und für die praktische Jugendhilfeplanung verfügbar gemacht werden.

Ungewissheiten und Zweifel an einer solch positiven

Einschätzung ergeben sich insbesondere aufgrund von zwei Beobachtungen:

- Bis heute existieren keine verlässlichen empirischen Forschungsergebnisse, die die Frage beantworten: Was ist Jugendhilfeplanung „im wirklichen Leben“? Was ist der Arbeitsalltag derjenigen Personen, die Jugendhilfeplanung als ihr Hauptaufgabengebiet im Jugendamt definieren bzw. zugewiesen bekommen haben? Die Alltagswahrnehmung mag bisweilen Skepsis aufkommen lassen, ob mit „Jugendhilfeplanung“ auch tatsächlich immer ju-

gendhilfeplanerische Aufgaben verbunden werden. Wir wissen wenig über die Konstituierungsleistungen innerhalb der Organisation Jugendamt: In wel-

Problem hat und die als „Dauerbrenner“ in immer verschiedenen Varianten auftauchen.

„Aktuelle“ Herausforderungen für die Jugendhilfeplanung

Herausforderungen: „aktuell“ ≠ „neuartig“

- ➔ „neuartige“ Herausforderungen: konstituiert durch neue gesellschaftl. Entwicklungen oder durch neue politische/rechtliche Anforderungen
- ➔ „weiterhin aktuelle“ Herausforderungen: im Grundsatz immer vorhanden – sich zu verschiedenen Varianten wandelnd („Dauerbrenner“)
- ➔ elementares Problem: JHP in einem veränderten gesellschaftspolitischen Klima

cher Weise, mit welchen Interessenschwerpunkten und mit welchen Organisationslogiken formen die Akteure in Jugendämtern ihr Konstrukt „Jugendhilfeplanung“, und wie behandeln sie dann dieses Konstrukt in ihren Organisationsmodalitäten?

- Fraglich ist, ob der konzeptionell proklamierte Grundsatz „Jugendhilfeplanung ist Aufgabe des gesamten Jugendamtes und nicht nur Aufgabe der Jugendhilfeplaner“ tatsächlich umgesetzt wird und in welchen Formen dies ggf. geschieht. Es ist fraglich ob Jugendhilfeplanung als eine „Systemfunktion“ im Jugendamt verankert ist oder lediglich als spezialisiertes Organisationssegment mit beschränkten Wirkungsmöglichkeiten behandelt wird.

Um „aktuelle Herausforderungen“ benennen zu können, müsste man eigentlich eine empirische Bestandsaufnahme machen zum Zustand dessen, was man „Jugendhilfeplanung“ nennt. Nur dann kann man kritisch erörtern, wie realistisch es ist, dass Jugendhilfeplanung diese Herausforderungen bewältigen kann bzw. wie Jugendhilfeplanung in die Organisation Jugendamt eingebunden und in ihr profiliert werden kann, damit Jugendhilfeplanung adäquat handlungsfähig wird.

2. „Aktuelle“ (?) Herausforderungen für die Jugendhilfeplanung

Wenn man über „aktuelle“ Herausforderungen spricht, so heißt „aktuell“ nicht immer „neuartig“. „Aktuell“ sind sowohl Herausforderungen, die durch neuere gesellschaftliche Entwicklungen und durch sich verändernde politische Anforderungen konstituiert werden, als auch solche, die ein Arbeitsfeld als strukturell dauerhaftes

(Folie 2 zum Vortrag)

3. Basale Entwicklungen und zentrale Herausforderung: Jugendhilfeplanung in einem veränderten gesellschaftlichen Klima

Die Konstituierung des Arbeitsfeldes Jugendhilfeplanung ist eng verbunden mit der Herausbildung und Weiterentwicklung des Sozialstaatsprinzips; Jugendhilfeplanung ist in den 1970er Jahren im Kontext sozialstaatlicher Reformimpulse entstanden. Veränderungen in der Wahrnehmung, in der Akzeptanz und in der spezifischen Formgebung von Sozialstaat verändern auch die Bedeutung und die fachliche Ausrichtung von Jugendhilfeplanung.

Die symbolhafte Chiffre für solche Veränderungen in der gesellschaftlichen Formung von Sozialstaat ist die „Agenda 2010“ mit den darin eingebundenen gesellschaftlichen Debatten. Diese Debatten haben zwei Dimensionen:

- eine pragmatische Dimension: Nachdem mit bisherigen sozialpolitischen Handlungsmustern krisenhafte Entwicklungen in den Sozialsystemen nicht aufgehalten werden konnten, stellte sich die Frage nach Möglichkeiten einer Perspektiven eröffnenden Handhabung von Problemen (des Umgangs mit Arbeitslosigkeit, der Gestaltung von sozialen Unterstützungsleistungen etc.);

- eine normative politische Dimension: Zur Debatte steht das Verständnis von Sozialstaat: Wofür ist die Gemeinschaft/ der Staat zuständig, wie gestaltet man das Verhältnis von „Fördern und Fordern“, in

Diese Veränderungen bedeuten eine „Herausforderung“ für die Jugendhilfeplanung im Sinne einer Reflexion von bisherigen Grundlagen und Basis-Annahmen: Wird das

Zentrale Herausforderung: JHP im veränderten gesellschaftspolitischen Klima

Symbolhafte Chiffre: Agenda 2010

– mit pragmatischer und mit normativer politischer Dimension

↳ Bedeutung für Soziale Arbeit:

- größere Bedeutung von Eigenverantwortung
- ambivalente Einstellung zur Sozialen Arbeit ⇒ größere Legitimationsprobleme
- Legitimation über genauere Darlegung von Wirksamkeit und Kosten-Nutzen-Kalküle

welches Verhältnis sollen Eigenverantwortung und Unterstützungsanspruch gestellt werden etc. Solche Debatten können heute nicht mehr mit dem abwertend gemeinten Etikett „neoliberal“ an den Rand gedrängt werden.

sozialpolitische Verständnis, das Jugendhilfeplanung hervorgerufen und seine Existenz begleitet hat, allmählich brüchig? Was bedeutet dies für den Handlungsalltag von Jugendhilfeplanung?

(Folie 3 zum Vortrag)

Die Veränderung des gesellschaftlichen Klimas, bei der ehemals als „neoliberal“ etikettierte Fragestellungen in das Zentrum der Debatte gerückt sind, hat Auswirkungen auf die Soziale Arbeit:

- Es wird größerer Wert gelegt auf die Verantwortung des Einzelnen für seine eigenen Lebensverhältnisse. Die in Sozialarbeitskreisen bisweilen immer noch implizit gepflegte Sichtweise vom Klienten als dem „Opfer der gesellschaftlichen Verhältnisse“ trifft gesellschaftlich kaum noch auf Akzeptanz.
- Die Einstellungen zur Sozialen Arbeit innerhalb der Gesellschaft werden ambivalenter: Einerseits wird die „Beseitigung“ offenkundiger sozialer Probleme gewünscht, andererseits wird Soziale Arbeit angesichts der Proklamation einer primären Selbstverantwortlichkeit des Einzelnen besonders begründungsbedürftig.
- Der Legitimationsbedarf der Sozialen Arbeit ist (a) gewachsen und wird (b) spezifischer ausgerichtet; die Legitimation ist nicht mehr erfolgreich herzustellen über solch allgemeine Formeln wie soziale Gerechtigkeit, Solidarität etc. Soziale Arbeit muss sich legitimieren über eine genaue Darlegung von Wirksamkeit, angemessenen Kosten-Nutzen- Bezügen etc.

4. „Weiterhin aktuelle“ Herausforderungen für die Jugendhilfeplanung („Dauerbrenner“)

Jugendhilfeplanung ist weiterhin konfrontiert mit der Anforderung, drei Spannungsbereiche zu bewältigen, die die Widersprüchlichkeit dieses Handlungsfeldes ausmachen und die bei aller Aufmerksamkeit, die durch „neuartige“ Herausforderungen gebunden wird, nicht aus dem Blick geraten sollten:

- *Jugendhilfeplanung zwischen fachlichen Konzepten, fachlich legitimierbaren Bedarfsanforderungen und fiskalischen Restriktionen:* Seit Beginn der KJHG-Anforderungen zur Jugendhilfeplanung mussten die Planungsfachkräfte sich bewegen im Spannungsfeld zwischen Fachlichkeit, von Interessengruppen artikulierten Anforderungen und knappen Finanzen, und dies bei gesellschaftlichen Bedingungen, die auf einen zunehmenden Bedarf an gesellschaftlich organisierten Erziehungsangeboten verweisen (vgl. dazu den 11. Kinder- und Jugendbericht mit der sachlich begründbaren, aber semantisch missverständlichen Formel „Erziehung in öffentlicher Verantwortung“). Jugendhilfeplanung bewegt sich zwischen einem
- Verfahren zur Explikation von Bedarf und Legitimierung entsprechender Maßnahmen einerseits und

- Steuerungsverfahren unter der Leitorientierung „Umgang mit knappen Mitteln“ oder – wie es in der Ankündigung zu einem Forumsvortrag des Fachkongresses heißt – als „Stabsstelle des Sparkommissars“ andererseits.
- *Planung zwischen administrativ gesteuerten Prozessen und politischer Verantwortlichkeit (Jugendhilfeausschuss):* Erinnerung sein daran, dass Jugendhilfeplanung konstituiert ist als ein Instrument, mit dessen Hilfe der JHA seine Steuerungsaufgabe kompetent realisieren kann; Jugendhilfeplanung ist als eine der drei zentralen Aufgaben des JHA in § 71, Abs. 1 KJHG genannt. Unsere Untersuchung zu Jugendhilfeausschüssen in NRW lässt jedoch erkennen, dass in vielen Jugendamtsbereichen Jugendhilfeplanung nur rudimentär mit der Arbeit des JHA verkoppelt wird: „Klare und kontrollierbare Absprachen über Verfahrensweisen für die Jugendhilfeplanung existieren, was die Arbeit des Jugendhilfeausschusses betrifft, offenbar nur in wenigen Kommunen.... Auch in den Jugendämtern, in denen sich eine entwickelte Planungsstruktur und eine längere Planungspraxis finden, nimmt das Thema Jugendhilfeplanung in der Arbeit des Jugendhilfeausschusses nicht unbedingt einen prominenten Stellenwert ein Man gewinnt insgesamt den Eindruck, dass die Jugendhilfeausschüsse im Prozess der Jugendhilfeplanung eher einen randständigen Status haben und sich ihre Funktion wesentlich darauf beschränkt, die fertigen Planungsberichte zur Kenntnis zu nehmen und abzustimmen.“ (Merschel. J./ Reismann, H.: Der Jugendhilfeausschuss. Eine Untersuchung über seine fachliche und ju-

handenen Infrastruktur ihren Auftrag nicht erfüllen kann, weil nur über solche Bewertungen qualitative Entwicklungspotentiale entfaltet werden können, gerät der fachliche Sinn von Planung in einen grundlegenden Konflikt mit der politischen Dynamik von Planungsprozessen. In der Praxis der Jugendhilfeplanung bestehen häufig Schwierigkeiten im Umgang mit der Balance zwischen der Akzeptanz von Autonomie der Einrichtungen auf der einen Seite und der Notwendigkeit einer fachbezogenen Bewertung mit ihren Konfliktpotentialen auf der anderen Seite. Der Effekt eines nicht gelungenen Umgangs mit dieser Balance kann bisweilen in Planungsberichten nachvollzogen werden, die über eine rein beschreibende Sozialberichterstattung nicht hinauskommen. Ferner setzt die Mitarbeiter- und Trägerbeteiligung nicht nur Potentiale, sondern auch Grenzen für eine kritische Auseinandersetzung mit der Praxis, denn sowohl Mitarbeiter als auch Träger haben ein verständliches Interesse an der Vermittlung eines positiven Bildes „ihrer“ Einrichtung in der kommunalen Öffentlichkeit. Darüber hinaus ist in Rechnung zu stellen, dass in beteiligungsorientierten Planungsgruppen sich sehr schnell eine konsensorientierte Dynamik herausbildet, bei der der Konsens in einer Weise zum Zielpunkt wird, dass divergierende Auffassungen und Konflikte kaum angemessen bearbeitet werden und Formen der rationalen Konfliktbewältigung, bei der auch Mehrheitsentscheidungen, Kompromisse und Alternativen entstehen und sichtbar bleiben, vernachlässigt werden.

„weiterhin aktuelle“ Herausforderungen für die Jugendhilfeplanung

Bewältigung struktureller Spannungsbereiche:

- Planung zwischen fachlichen Konzepten, fachlich legitimierbaren Bedarfsanforderungen und fiskalischen Restriktionen
- Planung zwischen administrativ gesteuerten Prozessen und politischer Verantwortlichkeit (JHA)
- Planung zwischen breiter Träger- und Mitarbeiterbeteiligung und fachlichen Bewertungsprozessen

gundhilfepolitische Bedeutung. Weinheim/ München 2004, S. 178 f.)

(Folie 4 zum Vortrag)

- *Planung zwischen breiter Träger- und Mitarbeiterbeteiligung und fachlichen Bewertungsprozessen:* Da Jugendhilfeplanung ohne Bewertungen zur vor-

5. „Neuartige“ Herausforderungen für die Jugendhilfeplanung

Mit den Jahren lässt sich eine allmähliche *Komplexitätserweiterung im Hinblick auf die Anforderungen an Jugendhilfeplanung* konstatieren. Weil Jugendhilfeplanung - zumindest in konzeptioneller Hinsicht - so etwas wie den zentralen kommunikativen und fachpolitischen Steuerungsmodus in der Jugendhilfe darstellt und weil darin eingebettet ist die implizite Erwartung eines durch Jugendhilfeplanung herbeigeführten Rationalitätsgewinns bei Entscheidungen, wird Jugendhilfeplanung auch von zentralen Problemen, Veränderungen und Anforderungen im kommunalen Sozialesbereich berührt. In der nachfolgenden Folie sind solche *Anforderungen, die zu einer Komplexitätserweiterung von Jugendhilfeplanung führen*, stichwortartig benannt:

„neuartige“ Herausforderungen für die Jugendhilfeplanung

Komplexitätserweiterung in den Anforderungen an JHP, u.a. durch:

- veränderte Gestaltung von Trägerkooperationen („Sozialraumbudget“ etc.)
- Qualitätsdebatte/ Qualitätsentwicklung
- betriebswirtschaftliche Profilierung der Sozialen Arbeit
- Impulse zur Organisationsentwicklung
- Bewertung und Umsetzung fachlicher Innovationsimpulse
- Forderung nach einer „integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung“ (§ 7,3 KJFöG NRW)

(Folie 5 zum Vortrag)

An *zwei Beispielen* soll die Komplexitätserweiterung in den Anforderungen an Jugendhilfeplanung präzisiert werden:

Forderung nach einer „integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung“ (§ 7, Abs. 3 KJFöG NRW):

Die Forderung nach einer integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung kann von ihrem konzeptionellen Denkansatz als durchaus plausibel bewertet werden. Dennoch ist festzuhalten, dass diese Anforderung sich als weitaus komplexer und anspruchsvoller erweist als die eingängige Formel zunächst erkennen lässt. Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung sind gekennzeichnet durch gänzlich unterschiedliche Planungstraditionen und Planungslogiken. (s. dazu die nachfolgende Tabelle; ausführlicher vgl. Merchel, J.: Kooperation auf der Planungsebene: Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung. In: Hartnuß, B./ Maykus, St.

(Hrsg.), Handbuch Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Leitfaden für Praxisreflexionen, theoretische Verortungen und Forschungsfragen. Frankfurt/Main 2004, S. 593-612). Hinzu kommen noch unterschiedliche Machtpotentiale, die die beiden Bereiche Schule und Jugendhilfe jeweils repräsentieren und aktivieren können, sowie außerordentlich unterschiedliche Organisationsziele, die die beiden Bereichen prägen und deren Spannungen im Rahmen von Planung bewältigt werden müssen.

Für das Zusammenführen dieser Planungslogiken bestehen noch wenige Erfahrungen; erste Ansätze bewegen sich noch in den Stadien des Ausprobierens, des Unterstützens und des (hoffentlich strukturierten) Aufarbeitens von Erfahrungen.

Führt man sich etwas genauer die Anforderungen des

Kinder- und Fördergesetzes NRW im Hinblick auf die Einbettung des Kinder- und Jugendförderplans in die Verkopplung zwischen Planungsbereichen von Schule und Jugendhilfe vor Augen, so wird erst recht deutlich, mit welcher Komplexitätserweiterung die Jugendhilfeplanung konfrontiert wird (s. Schaubild Folie 7). In den Anforderungen des KJFöG NRW an Jugendhilfeplanung wird deutlich:

- Es werden zwei „Baustellen“ geschaffen, die miteinander verknüpft werden müssen: der Kinder- und Jugendförderplan und die als „integrative Planung“ verstandene Jugendhilfeplanung, die dem Kinder- und Förderplan übergeordnet ist.
- In den Kinder- und Förderplan müssen unterschiedliche Handlungsfelder (nicht nur die Offene Kinder- und Jugendarbeit) einbezogen werden.
- Es geht nicht nur um die Verteilung von Finanzmitteln („Mittelverteilungsplan“), sondern um ein kommunales Zielkonzept für Kinder- und Jugendförderung, bei dem operationalisierte Ziele benannt werden müssen.

Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung - Divergenzen in Aufgaben und Planungsverständnis -

Jugendhilfeplanung:

§ 80 KJHG: JHPlanung als fachpol. Gestaltungsinstrument

- prozesshafte Ausgestaltung
- beteiligungsorientiert
- fachliche und politische Aushandlung von Problemdefinitionen und Prioritätensetzungen
- Impulse zur Organisationsentwicklung

Schulentwicklungsplanung:

§ 80 SchulG NRW: die richtige Schule zur richtigen Zeit in der richtigen Größe am richtigen Ort

- Genauigkeit der Datenerhebung im Zentrum
- Beteiligung sekundär
- nicht politischer, sondern eher technischer Charakter von Planung
- Kaum Verbindung zu Organisationsentwicklung

(Folie 6 zum Vortrag)

- Aus dem regionalen Zielkonzept (mit fachlichen Entwicklungsperspektiven für die Kinder- und Jugendförderung) soll ein Vorschlag für die Mittelverteilung und für die Zielkonkretisierung/ Zielvereinbarung mit den für die Förderung vorgesehenen Trägern resultieren.
- Wenn Zielvereinbarungen mit den Trägern abgeschlossen werden sollen, dann ist auch eine entsprechende Evaluation konsequent; dementsprechend müssen Formen und Verfahren der Evaluation gemeinsam entwickelt und umgesetzt werden.
- Dies alles geht in den JHA zur Beschlussfassung.

Wichtig ist, dass das generelle regionale Zielkonzept für die Kinder- und Jugendförderung und die daraus abgeleiteten Zielvereinbarungen mit den Trägern abgeleitet sein sollen aus der „integrierten Jugendhilfe- und Schulentwicklungsplanung“.

Die These von der Komplexitätserweiterung in den Anforderungen an Jugendhilfeplanung findet an diesem Beispiel ihre offenkundige Evidenz!

Das zweite Beispiel, an dem sich die These von der Komplexitätserweiterung in den Anforderungen an Jugendhilfeplanung konkretisieren lässt, ist die *Debatte um Qualitätsentwicklung und um die Stellung der Jugendhilfeplanung in dieser Debatte*.

Jugendhilfeplanung wird im Sinne eines Qualitätsmanagements in der Jugendhilfe insbesondere unter drei Aspekten relevant:

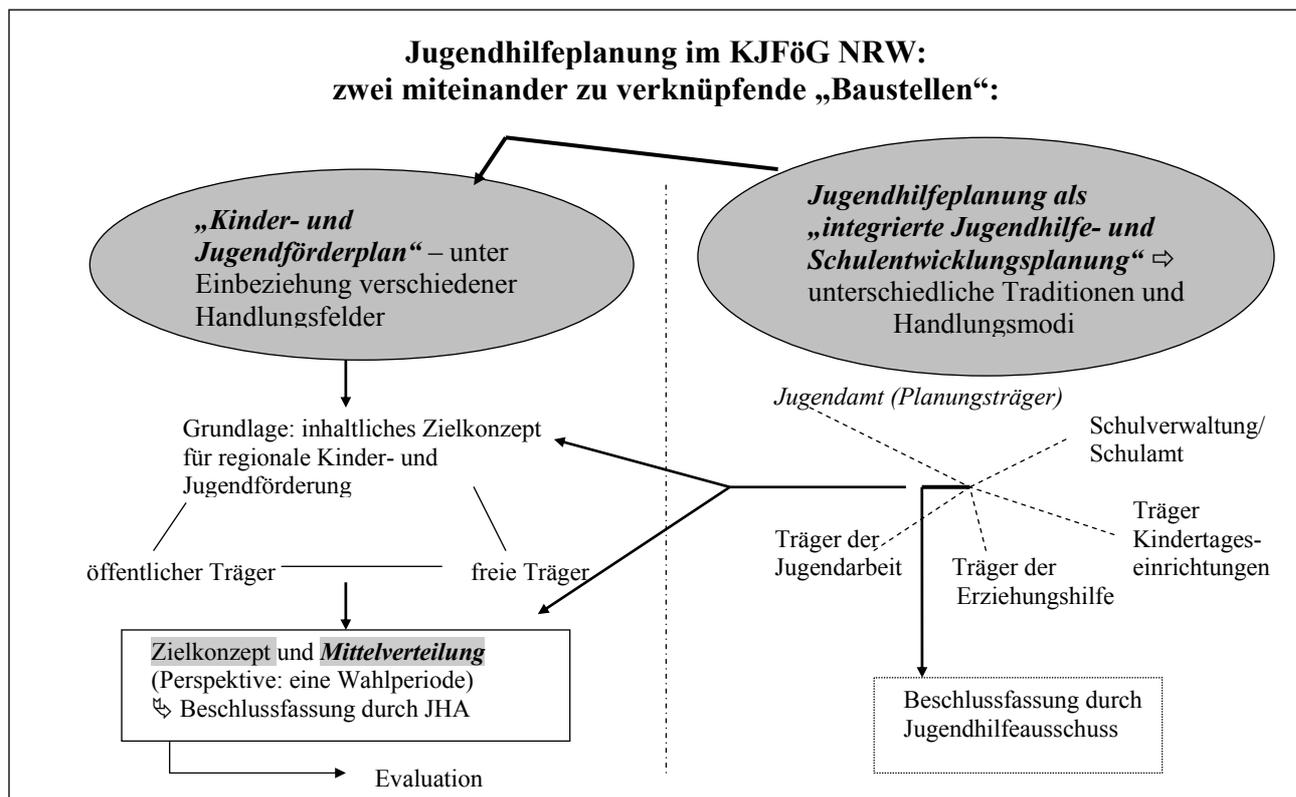
- bei der Definition qualitativer Kriterien für die Gestaltung des Versorgungssystems insgesamt (Infrastrukturqualität),

- bei der Definition von Qualitätsmaßstäben für die Arbeit in Einrichtungen und Diensten (Einrichtungsqualität) sowie

- bei der Evaluation von Wirkungen einzelner Angebote und von Effekten der Jugendhilfeplanung selbst (Planungsqualität).

Dadurch wird Jugendhilfeplanung - zumindest im Hinblick auf den konzeptionellen Anspruch - zu einem Motor der regionalen Qualitätsdiskussion in der Jugendhilfe.

Betrachtet man jedoch demgegenüber die Rolle und die organisatorische Einbindung von Planungsfachkräften in das Jugendamt, so ist ein deutliches Missverhältnis zwischen den komplexen Anforderungen einerseits und dem Status und den daraus resultierenden Handlungsmöglichkeiten der Planungsfachkräfte andererseits zu konstatieren. Planungsfachkräfte befinden sich in einer schwierigen Position, mit der sie zur Wahrnehmung der Aufgabe einer aktivierenden Qualitätsentwicklung für die regionale Jugendhilfe ausgestattet sind. Ihre Aufgaben haben ein relativ geringes Maß an Eigenständigkeit, sie sind in hohem Maße abhängig von Arbeitsaufträgen und Informationen anderer Positionsinhaber, und sie sind einem Widerspruch ausgesetzt zwischen informellem Steuerungspotenzial und mangelnder Verankerung in der Organisation. Dies alles ist wahrlich nicht komfortabel im Hinblick auf eine kompetente Aufgabenerfüllung, die das Anregen von regionaler Qualitätsentwicklung in der regionalen Jugendhilfe einschließt. (ausführlicher s. Merchel, J.: Jugendhilfeplanung als Modus der Qualitätsentwicklung in der örtlichen Jugendhilfe: Konzeptionelle Überlegungen und kritische Anfragen. In: Jugendhilfe 2/2005, S. 61-71)



(Folie 7 zum Vortrag)

Beide Beispiele mit ihren Schlaglichtern - die man mit genaueren Ausführungen zu den anderen Stichworten aus Folie 5 ergänzen könnte - machen das Phänomen „Komplexitätserweiterung in den Anforderungen an Jugendhilfeplanung“ nachvollziehbar. Diese Komplexität der Anforderungen, verbunden mit der skizzierten labilen Position der Planungsfachkräfte innerhalb der Kommunalverwaltungen, bringt die Jugendhilfeplanung in die Situation einer immer latent vorhandenen Überforderung und, daraus folgend, in die Schwierigkeit, sich ständig legitimieren zu müssen, indem sie sich gleichermaßen als nützlich für die Praxis erweist wie ihre begrenzten Steuerungsmöglichkeiten verdeutlicht. Dabei besteht die Schwierigkeit, dass das strukturelle Problem der Komplexität von Aufgaben der Jugendhilfeplanung vor allem in einer personalisierten Perspektive wahrgenommen und verarbeitet wird, indem lediglich der einzelnen Planungsfachkraft zugemutet wird, die Komplexität irgendwie zu bewältigen, ohne dass das strukturelle Element als eine Herausforderung an die Organisation erkannt wird.

6. Elementares Problem für Jugendhilfeplanung: drohender Profilverlust - Notwendigkeit einer Behauptung von „Eigensinn“

Die letztgenannten Stichworte (latente Überforderung, Personalisierung des Komplexitätsproblems) verweisen

auf ein elementares Problem, dem sich die Jugendhilfeplanung künftig verstärkt stellen müssen. Die Akteure der Jugendhilfeplanung müssen eine Ambivalenz zwischen funktionaler Eingebundenheit und fachlicher Eigenständigkeit bewältigen:

- Einerseits reicht Jugendhilfeplanung als die übergreifende Steuerungsaufgabe (und als das entsprechende Organisationssegment im Jugendamt) in alle wesentlichen fachlichen und fachpolitischen Themenentwicklungen der Jugendhilfe hinein. Jugendhilfeplanung ist somit funktional bei den relevanten Zukunfts- und Gestaltungsthemen der Jugendhilfe immer angesprochen.
- Andererseits besteht bei einer „funktionalen Allzuständigkeit“ immer die Gefahr des Profilverlustes für ein Handlungsfeld. Denn „Profil“ erhält ein Arbeitsfeld nur dann, wenn es mit einem als spezifisch definierten (und abgrenzbaren) Aufgabensegment verbunden wird.

Die Akteure der Jugendhilfeplanung stehen vor der Schwierigkeit, in dieser spannungsvollen Ambivalenz eine Balance zu gewinnen und aufrecht zu erhalten. Ohne eine gelingende Balance geschieht genau das, was in einer nicht unerheblichen Anzahl von Jugendämtern beobachtet werden kann: Die Jugendhilfeplaner werden faktisch eingesetzt als „Referentenstelle“, als verlängerter Arm oder - etwas böswilliger ausgedrückt - als „Handlanger“ oder „Hilfskraft“ der Jugendamtsleitungen zur Bewältigung unterschiedlichster Alltagsanforderungen.

Darin besteht wohl die zentrale Herausforderung für die Zukunft der Jugendhilfeplanung: Ob und wie sich Jugendhilfeplanung als Steuerungsmodus mit eigenem Profil und mit „Eigensinn“ in einem auf kooperative Verfahren ausgerichteten zweigliedrigen Jugendamt wird behaupten können!

„neuartige“ Herausforderungen: Komplexitätserweiterung der JHP

Zentrale künftige Herausforderung für die JHP:

Bewältigung der Ambivalenz

- zwischen Eingebundenheit der JHP in alle fachlichen und fachpolitischen Steuerungsfragen und
- Gefahr des Profilverlustes durch mangelnde Eigenständigkeit und mangelndes Zugestehen von „Eigensinn“

↳ **Anforderung an JHP:**

Behauptung als Steuerungsmodus mit eigenem Profil und mit „Eigensinn“ in einem auf kooperative Verfahren ausgerichteten zweigliedrigen Jugendamt

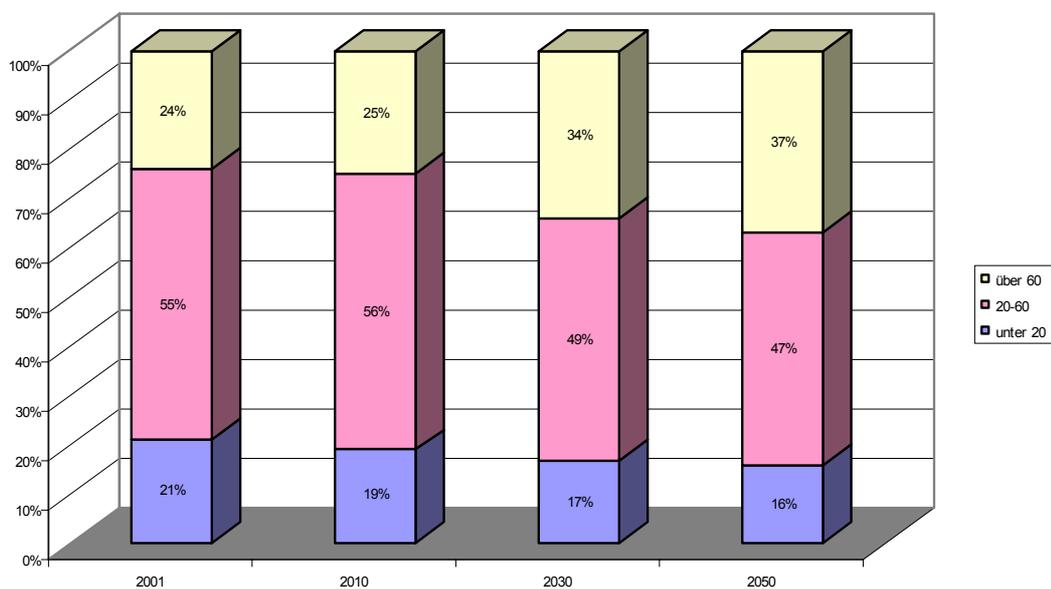
(Folie 8 zum Vortrag)

Demografie in der Jugendhilfeplanung - Befunde, Erfahrungen und Perspektiven zum Umgang mit einem „zukunftssträchtigen“ Thema

Der demografische Wandel stellt die Kinder- und Jugendhilfe in den kommenden Jahren und Jahrzehnten vor vielfältige Herausforderungen. In einer (über-)alternden Gesellschaft wird die Bereitstellung bedarfsgerechter Angebots- und Leistungsstrukturen für junge

Zentrale Befunde zum Wandel im Altersaufbau der Bevölkerung und dessen „rein demografische“ Effekte auf die Kinder- und Jugendhilfe

Wirft man anhand des folgenden Schaubildes zunächst einen Blick auf die längerfristigen Grundtendenzen im Altersaufbau der Bevölkerung der BRD, so entsteht ein anschaulicher Eindruck von den erheblichen Verschiebungen, mit denen diese Gesellschaft konfrontiert sein wird.



Menschen und deren Familien auch zu einer stetig verschärften Ressourcenfrage werden, die, zudem unter dem Vorzeichen erheblicher regionaler Disparitäten, mittels differenzierter jugendhilfeplanerischer Konzepte und Methoden bewältigt werden muss. Der vorliegende Beitrag skizziert eingangs einige exemplarische Befunde zum Wandel im Altersaufbau der Bevölkerung der BRD und dessen „rein demografische“ Effekte auf die Jugendhilfe. Daran anschließend folgen einige grundlegende Anmerkungen zur relativen Bedeutung des demografischen Faktors für die tatsächliche zukünftige Entwicklung der Jugendhilfe sowie einige ausgewählte Beispiele zur regionalen Disparitäten in der absehbaren Bevölkerungsentwicklung. Im zweiten Schwerpunkt geht es um Ansätze, Erfahrungen und Einsichten, die im Verlauf und Ergebnis eines Modellprojektes demografiebasierter Jugendhilfeplanung in Westfalen-Lippe erarbeitet wurden. Sie beschreiben Anforderungen und Problemstellungen, aber auch die Chancen des Umgangs mit dem demografischen Wandel im Kontext von Jugendhilfeplanung. Der Beitrag

Abbildung: Veränderungen im Altersaufbau der BRD (Datenquelle: Statistisches Bundesamt 2003)

Das Schaubild zeigt einen in der Tat gravierenden demografischen Umbruch hin zu einer überalternden Gesellschaft, in der Kinder und Jugendliche und damit auch Familien mit Kindern mehr und mehr zu einer Minderheit werden. In der gewählten Darstellungsweise entsteht gewissermaßen ein visueller Eindruck von dem stetig steigenden Druck, dem sich die nachwachsende Generation - und vermittelt darüber die Kinder- und Jugendhilfe - ausgesetzt sehen wird. Dabei besteht ein zentrales Problem dieser längerfristigen Entwicklungen vor allem darin, dass der mittlere, ökonomisch betrachtet produktivste Anteil der Bevölkerung ebenfalls spürbar schrumpft und sich seinerseits gegenüber den Interessen der stark anwachsenden Population der über 60jährigen positionieren muss, innerhalb derer zudem - dies ist für den sozialpolitischen Kontext besonders relevant - der Anteil der Hochbetagten besonders stark

zunehmen wird.¹ Nachdem es aber im Rahmen dieses Beitrags nicht primär um die langfristigen gesellschafts- und sozialpolitischen Folgen des demografischen Wandels für die Jugendhilfe,² sondern um die Hinführung auf dessen spezifische Konsequenzen für die derzeitige Jugendhilfeplanung geht, soll unmittelbar anschließend an dieses Schaubild ein differenzierenderer Blick auf die demografischen Strukturen innerhalb des „unteren Drittels“ dieses Balkendiagramms, also die Alterspopulation der 0- bis unter 21jährigen geworfen werden. Diese Betrachtungen beschränken sich zudem als ein erster Schritt zu einem bereits etwas konkreteren Jugendhilfeplanungsrelevanten Szenario auf den schon wesentlich kürzeren Zeitraum bis zum Jahr 2015.

Diese spezifischeren Betrachtungen erfolgen in Gestalt einer altersklassendifferenzierenden Analyse der Bevölkerungsentwicklung. Da sich diese Entwicklungen - wie im weiteren Verlauf dieser Ausführungen noch genauer gezeigt wird - bundesweit sehr unterschiedlich vollziehen werden, werden die Veränderungen im Altersaufbau der 0- bis unter 21jährigen im Folgenden an einem Beispiel, und zwar den voraussichtlichen Entwicklungen in Württemberg-Hohenzollern, einem Landesteil Baden-Württembergs, der nach Einwohnern und Fläche für ca. 55% dieses Bundeslandes steht - dargestellt.

Tabelle 1: Entwicklung der Altersklassen der 0- bis unter 21jährigen in Württemberg-Hohenzollern bis 2015

| | Basis 31.12.2001 | | 31.12.2005 | | 31.12.2010 | | 31.12.2015 | |
|---------|------------------|-----|------------|-----|------------|-----|------------|-----|
| | absolut | % | absolut | %* | absolut | %* | absolut | %* |
| 0- u 3 | 178.377 | 100 | 163.612 | 92 | 158.699 | 89 | 160.740 | 90 |
| 3- u 6 | 191.183 | 100 | 175.898 | 92 | 161.731 | 85 | 160.127 | 84 |
| 6- u 12 | 395.438 | 100 | 382.637 | 97 | 352.539 | 89 | 326.264 | 82 |
| 12-u 15 | 202.789 | 100 | 203.108 | 100 | 197.248 | 97 | 175.392 | 86 |
| 15-u 18 | 191.484 | 100 | 212.201 | 111 | 200.089 | 105 | 192.830 | 101 |
| 18-u 21 | 196.239 | 100 | 204.160 | 104 | 217.106 | 111 | 204.757 | 104 |
| 0- u 21 | 1.355.537 | 100 | 1.341.616 | 99 | 1.287.412 | 95 | 1.220.110 | 90 |

Quelle: Bürger 2005; * Prozent im Verhältnis zum Basiswert 2001

¹ vgl. Statistisches Bundesamt 2003

² vgl. dazu Bürger 2005

Betrachtet man zunächst in der untersten Zeile die Gesamtpopulation der 0- bis unter 21jährigen, dann wird deutlich, dass diese Altersgruppe bereits seit 2001 abnimmt und über den gesamten Beobachtungszeitraum kontinuierlich rückläufig sein wird. Das allerdings gilt keineswegs für alle Altersklassen. Es zeichnet sich deutlich ab, dass die jüngeren Jahrgänge bis zu den unter 12-jährigen bereits jetzt verlieren, während insbesondere die Altersklassen der über 15-jährigen derzeit noch zulegen und selbst im Jahr 2015 noch stärker besetzt sein werden, als dies im Jahr 2001 der Fall war. Hinsichtlich der verschiedenen Leistungsfelder der Jugendhilfe bedeutet dies, dass sie in Abhängigkeit davon, an welche Altersgruppen sie sich vorrangig wenden, bereits mittelfristig in durchaus unterschiedlicher Weise von den Folgen des demografischen Wandels betroffen sein werden. In einem bis an die Grenze des Vertretbaren verkürzten, somit extrem holzschnittartig angelegten ersten interpretativen Zugang lässt sich in Reduzierung auf den „rein demografischen“ Faktor sagen, dass quantitativ betrachtet:

- die Felder der *Kindertagesbetreuung* in Krippen und Kindergärten bereits jetzt mit rückläufiger Inanspruchnahme zu rechnen haben, was weniger stark ausgeprägt, aber tendenziell gleichermaßen auch für den Hortbereich gilt,
- die Bereiche der *Jugendarbeit* und der *Jugendsozialarbeit* mit (bezogen auf die 12- bis unter 15jährigen) gewisser Rückläufigkeit,

15jährigen) gewisser Rückläufigkeit, andererseits aber mit Blick auf die letztlich relevantere Altersgruppe der über 15jährigen mit eher noch verstärkter Nachfrage zu rechnen haben,

- während das Feld der *Hilfen zur Erziehung* in Abhängigkeit von den jeweiligen Hilfearten - die in gewisser Grundtendenz auf spezifische Altersgrup-

pen ausgerichtet sind - mit uneinheitlichen demografisch bedingten Folgen konfrontiert sein wird.

Gerade am Beispiel der erzieherischen Hilfen lassen sich die durchaus folgenreichen feldspezifischen Auswirkungen des demografischen Wandels exemplarisch zeigen. Die folgende Tabelle zeigt - ebenfalls bezogen auf Württemberg-Hohenzollern - die Inanspruchnahme dieser Hilfen in altersklassenspezifischer Analyse. Sie differenziert die von den dortigen 22 Jugendämtern im Jahr 1999 begonnen 5.118 Hilfen nach §§ 29-34 KJHG nach ihrer Inanspruchnahme für die jeweiligen Altersklassen.

Tabelle 2: 1999 begonnene Hilfen zur Erziehung in Württemberg-Hohenzollern (Quelle: Bürger 2002)

| | § 29 | | § 30 | | § 31 | | § 32 | | § 33 | | § 34 | |
|------------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|------------|-------------|------------|
| | Fallz. | % an S | Fallz. | % an S |
| 0-6 | 0 | 0 | 38 | 6 | 488 | 60 | 33 | 5 | 213 | 42 | 100 | 6 |
| 6-12 | 571 | 61 | 99 | 16 | 244 | 30 | 492 | 71 | 143 | 28 | 312 | 20 |
| 12-15 | 119 | 13 | 142 | 23 | 53 | 7 | 137 | 20 | 86 | 17 | 384 | 25 |
| 15-18 | 167 | 18 | 232 | 38 | 28 | 3 | 34 | 5 | 62 | 12 | 582 | 38 |
| über 18 | 76 | 8 | 107 | 17 | 0 | 0 | 0 | 0 | 6 | 1 | 170 | 11 |
| <i>insges./S</i> | 933 | 100 | 618 | 100 | 813 | 100 | 696 | 100 | 510 | 100 | 1548 | 100 |

Die Tabelle ist in Spalten zu lesen. Hilfeartbezogen ist die Gesamtfallzahl jeweils mit 100 Prozent ausgewiesen, die grau unterlegte Spalte weist den Anteil der jeweiligen Altersklasse an dieser Grundgesamtheit aus. Deutlich ist zu erkennen, dass die einzelnen Hilfen für unterschiedliche Altersgruppen von erheblich unterschiedlicher Bedeutung sind. Stellt man diesen Sachverhalt in einen Zusammenhang mit den uneinheitlichen Veränderungen in der Altersstruktur innerhalb der Population der 0- bis unter 21jährigen, wie sie in Tabelle 1 abgebildet ist, so liegt auf der Hand, dass in den kommenden Jahren in Abhängigkeit von der altersklassenspezifischen Relevanz der jeweiligen Hilfeart durchaus unterschiedliche, ja zum Teil gegenläufige demografisch bedingte Grundtendenzen der Inanspruchnahmeentwicklung zu erwarten sind. Wie folgenreich sich diese Eigenheiten des Gegenstandes auswirken, wird besonders daran deutlich, dass die - nicht zuletzt wegen ihrer Kostenintensität - stets besonders kritisch beäugten Hilfen in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34 SGB VIII) allein in Folge der

demografischen Entwicklung in den kommenden Jahren eher noch zunehmen werden, *obwohl* die Alterspopulation der 0- bis unter 21jährigen bereits kontinuierlich abnimmt.³ Um derartige Dinge muss die Jugendhilfe nicht nur im Interesse qualifizierter Planungsgrundlagen und des eigenen Verstehens aktueller Entwicklungen wissen. Mindestens genauso relevant sind solche Erkenntnisse als ein Facette in jugendhilfe- und kommunalpolitischen Diskursen um die - dem Grunde nach ja zu Recht nachgefragten - Ursachen aktueller Fallzahlentwicklungen.

Wenngleich diese Darlegungen sehr knapp gehalten werden mussten, dürften sie die Bedeutung der demografischen Entwicklung für die Jugendhilfeplanung zumindest in einem ersten Zugang hinreichend gezeigt haben. Gerade deshalb aber ist es wichtig, nun einige grundlegende Anmerkungen anzuschließen, die diese Relevanz noch einmal aus einem anderen Blickwinkel

beleuchten.

Grundlegende Anmerkungen zur relativen Bedeutung der demografischen Entwicklung für die Jugendhilfe

Ungeachtet dieser offenkundigen Bedeutung der demografischen Entwicklung für die Jugendhilfe wäre es natürlich völlig naiv, die mittel- und längerfristigen Entwicklungsperspektiven ihrer Handlungsfelder ausschließlich unter diesen Aspekten einschätzen zu wollen.

Einerseits werden die absehbar gravierenden Veränderungen im Altersaufbau der Gesellschaft wie auch die spezifischen Binnenaltersstrukturen innerhalb der Population der jungen Menschen eine sicher wichtige Rahmung zukünftiger Jugendhilfeentwicklung und damit

³ vg. dazu ausführlich Bürger 2004

eine wesentliche Grundlage für Jugendhilfeplanung sein, zumal es sich aus bevölkerungswissenschaftlicher Sicht um eine - jenseits von Zuwanderungspolitik - unumkehrbare Entwicklung handelt. Andererseits aber gilt genauso sicher, dass die tatsächlichen Entwicklungen sowohl bezüglich der Bedarfe wie auch der Ressourcen der Jugendhilfe von einer Fülle weiterer Faktoren beeinflusst sein werden, die die bisher gezeigte Bedeutung der Demografie deutlich einschränken. Lediglich beispielhaft seien

- die ökonomischen und sozioökonomischen Entwicklungen der BRD im Kontext von Globalisierung,
- gesellschafts-, wirtschafts- und sozialpolitische Weichenstellungen, vor allem auch in ihren Auswirkungen auf das Spannungsfeld von Armut öffentlicher Kassen gegenüber enormem privaten Reichtum,⁴ und
- die schon jetzt erkennbaren und zukünftig sicher mit noch mehr Vehemenz ausgetragenen Verteilungskämpfe der verschiedenen Felder der sozialen Daseinsvorsorge um knappe finanziellen Ressourcen⁵

genannt.

Zusätzlich zu diesen elementaren Einflüssen kommen, je nach Handlungsfeldern der Jugendhilfe, weitere feldspezifische Faktoren, die die Bedeutung des originär demografischen Faktors für die tatsächlichen Bedarfsentwicklungen weiter relativieren. Im Interesse gewisser Stringenz in diesen knappen exemplarischen Darlegungen sei dies wiederum am Beispiel der erzieherischen Hilfen gezeigt. Deren zukünftige Inanspruchnahmeentwicklung wird in einem hoch komplexen Zusammenwirken vielfältiger bedarfsbeeinflussender Variablen bestimmt werden, die sich in Gestalt der Einflussfelder

- soziostruktureller Bedingungen und Entwicklungen, unter denen sich Erziehung in Familien vollzieht,
- kreis- und jugendamtsspezifischer Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse,
- politisch-fiskalischer Einflussnahmen, unter denen die Jugendämter ihre Aufgaben erledigen,
- Wechselwirkungen zwischen stationären und nicht-stationären Erziehungshilfen in Abhängigkeit vom Ausbau der beiden Teilleistungsfelder,
- Auswirkungen der Verfügbarkeit (oder des Fehlens) einer primär präventiven, kinder- und familienfreundlichen sozialen Infrastruktur,

⁴ vgl. Bürger 1999

⁵ vgl. Bürger 2005

- Veränderungen in den Rechtsgrundlagen der Jugendhilfeleistungen, und dann schließlich auch
 - der demografischen Entwicklung
- beschreiben lassen.⁶

Analog dazu ließe sich das spezifische Bedingungsgefüge der Inanspruchnahme von Leistungen in anderen Feldern der Jugendhilfe skizzieren, was aber den Rahmen dieses Beitrags völlig sprengte. Die hier entfaltenen Aspekte sollten jedoch hinreichender Beleg dafür sein, dass demografiebasierte Betrachtungen im Kontext von Jugendhilfeplanung stets unter dem Vorbehalt von Unsicherheitsfaktoren stehen, die die Jugendhilfe zum Teil überhaupt nicht beeinflussen kann, und die zudem aus heutiger Sicht keinesfalls sicher eingeschätzt werden können. Im Folgenden soll im Interesse noch weiter abwägender Einschätzung zum Stellenwert des demografischen Faktors im Kontext von Jugendhilfeplanung nun noch knapp auf den Aspekt der regionalen Disparitäten der Bevölkerungsentwicklung eingegangen werden, um daran noch einmal zu verdeutlichen, weshalb der Einfluss der Demografie trotz dieser grundlegenden Relativierungen nicht unterschätzt werden darf.

Zur Bedeutung regionaler Disparitäten in der Bevölkerungsentwicklung

Bisher wurden die absehbaren demografischen Umbrüche zum einen im Blick auf die Kerntendenzen bezogen auf die gesamte BRD und zum anderen in exemplarischen Betrachtungen zu einem Bundesland dargestellt. Da sich Jugendhilfeplanung aber weder mit Befunden aus hoch aggregierten Räumen noch mit exemplarisch gewonnen Erkenntnissen zufrieden geben kann, sondern dem je Spezifischen des planerisch zu verantwortenden Raumes verpflichtet ist, sollen - wenngleich in diesem Kontext notwendigerweise wiederum an ausgewählten Beispielen kontrastiert - die geradezu dramatischen regionalen Disparitäten der demografischen Entwicklung expliziert und damit die grundlegende Bedeutung des demografischen Faktors für die Jugendhilfenplanung untermauert werden. Dazu eröffnet die folgende Tabelle eine vergleichende Perspektive auf die unterschiedlichen Dynamiken der Entwicklung der hier relevanten Altersgruppen in der Gegenüberstellung von unterschiedlichen Räumen über einen nun noch kürzer angelegten Zehnjahreszeitraum. Anknüpfend an das bisherige Beispiel werden die für Württemberg-Hohenzollern erwarteten Veränderungen mit denen des östlichen Bundeslandes Thüringen verglichen und diese beiden

⁶ vgl. Bürger/Lehning/Seidenstücker 1994

Räume - in verändertem Raumbezug - ergänzend in eine Gesamtschau mit einer Stadt in einem östlichen Bundesland (Neubrandenburg in Mecklenburg-Vorpommern) genommen. Da die jeweiligen Daten unterschiedlichen Quellen entnommen sind, unterscheiden sich der Altersklassenzuschnitt und die Zeitperspektiven geringfügig. Dies aber ist für die hier lediglich in ihren Grundtendenzen aufzuzeigenden Disparitäten unbedeutend.

Tabelle 3: Regionale Disparitäten in der Entwicklung der Altersklassen der 0- bis unter 21jährigen

| | Württemberg-Hohenzollern* | | | | Thüringen** | | | | Neubrandenburg*** | | | |
|----------|---------------------------|-----|-----------|-----|-------------|-----|---------|-----|-------------------|-----|---------|-----|
| | 2001/IST | | 2010 | | 2001/IST | | 2012 | | 2000/IST | | 2010 | |
| | absolut | % | absolut | % | absolut | % | absolut | % | absolut | % | absolut | % |
| 0- u 6 | 369.560 | 100 | 320.430 | -13 | 99.557 | 100 | 121.727 | +22 | 2915 | 100 | 2716 | -7 |
| 6- u 12 | 395.438 | 100 | 352.539 | -11 | 100.635 | 100 | 114.970 | +14 | 1560 | 100 | 1760 | +13 |
| 12- u 15 | 202.789 | 100 | 197.248 | -3 | 95.040 | 100 | 51.242 | -46 | 3849 | 100 | 1677 | -56 |
| 15- u 18 | 191.484 | 100 | 200.089 | 4 | 100.700 | 100 | 45.139 | -55 | 4559 | 100 | 1247 | -73 |
| 18- u 21 | 196.239 | 100 | 217.106 | 11 | 102.748 | 100 | 40.270 | -61 | 3703 | 100 | 1468 | -60 |
| 0- u 21 | 1.355.510 | 100 | 1.287.412 | -5 | 498.680 | 100 | 373.349 | -25 | 16586 | 100 | 8868 | -47 |

Quellen: * Bürger 2005, **Fendrich/Schilling2003, ***Freigang/Schone 2001

Vergleicht man die Altersverteilungen miteinander, dann werden fundamental unterschiedliche Dynamiken der Bevölkerungsentwicklung deutlich. Insgesamt verliert Thüringen innerhalb einer Dekade gravierend mehr junge Menschen, als dies in Württemberg-Hohenzollern (und dort im Übrigen nicht einmal bis zum Jahr 2020) der Fall sein wird. Innerhalb der Population der 0- bis unter 21jährigen zeigen die Binnenaltersstrukturen einen geradezu diametralen Aufbau. Während Württemberg-Hohenzollern in den jüngeren Altersklassen stärker verliert und in den älteren Altersklassen noch gewinnt, wird Thüringen voraussichtlich in den jüngeren Altersklassen durchaus spürbare Zuwächse verzeichnen, während die älteren Altersklassen geradezu einbrechen. Noch wesentlich folgenreicher werden sich die Bevölkerungsstrukturen in der Stadt Neubrandenburg verändern. Dort verliert die Gesamtpopulation der 0- bis unter 21jährigen binnen 10 Jahren voraussichtlich die Hälfte ihrer Ausgangsgröße. Im Vergleich dazu beläuft sich der Verlust im Elfjahreszeitraum in Thüringen auf „lediglich“ ein Viertel; Württemberg-Hohenzollern verliert in dieser Dekade ein Zwanzigstel dieser Altersgruppe. Geradezu dramatisch geht die Alterspopulation

der 15- bis unter 18jährigen in Neubrandenburg um drei Viertel zurück.

Diese wenigen Beispiele unterstreichen die Relevanz des demografischen Wandels und damit die Bedeutung dieses Faktors für die zukünftigen Entwicklungen in den Feldern der Jugendhilfe. Eine Jugendhilfeplanung, die diese Rahmung in ihren regionalen und feldspezifischen Grundtendenzen ignorierte, hätte den Anspruch, die Entwicklung von Angebots- und Leistungsstrukturen so gut es geht an den sich ändernden Variablen von Bedarfsentwicklungen auszurichten, verspielt.

Erstes Zwischenresümee

Wenngleich der demografische Faktor stets nur *eine* Variable im hoch komplexen Bedingungsgefüge zukünftiger Entwicklungen im Bedarf und in der Inanspruchnahme von Angeboten und Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe ist, so ist er dennoch bedeutsam im Blick auf die Abschätzung grundlegender Kerntendenzen feldspezifischer Nachfrageentwicklungen, die ihrerseits in Abhängigkeit von den spezifischen - bundesweit absehbar hoch disparaten - Bevölkerungsstrukturen der planerisch zu bearbeitenden Räume zu bestimmen sind. Insbesondere das Beispiel der Stadt Neubrandenburg zeigt, welche erhebliche Relevanz allein aus demografischen Umbrüchen für konkretes Planungshandeln erwachsen kann.⁷ Andererseits wird sich der demografische Wandel vielerorts, zumal in den westlichen Bundesländern - das deutet sich am Beispiels Württemberg-Hohenzollern bereits an - eher sukzessive und dabei, in

⁷ vgl. dazu ausführlich Freigang/Schone 2001

kleineren Raumbezügen, keineswegs in einheitlicher Tendenz vollziehen.

In planungsmethodischer Betrachtung gilt grundsätzlich, dass die unmittelbare Bedeutung der demografischen Entwicklung im Kontext von Jugendhilfeplanung um so schwieriger einzuschätzen ist und tendenziell auch schwindet, je kleiner der jeweilige Planungsraum ist. Zudem variiert die Tragfähigkeit demografiebasierter Jugendhilfeplanung in Abhängigkeit von den Voraussetzungszeiträumen, auf die sie angelegt ist. Diese Ausgangslage wie auch weitere Faktoren machen den Umgang mit dem Einfluss der Demografie im Rahmen konkreter örtlicher Jugendhilfeplanung durchaus schwieriger, als sich dies anhand der bisherigen Beschreibung grundlegender Entwicklungslinien darstellte. Um eben diese komplexeren (und damit auch komplizierteren) Rahmenbedingungen soll es im Folgenden gehen. Basierend auf den Erfahrungen eines Modellprojektes zu den Konsequenzen der demografischen Entwicklung auf die Kinder- und Jugendhilfe in Westfalen-Lippe geht es um die spezifischen Herausforderungen, aber auch die Möglichkeiten und Chancen demografiebasierter Jugendhilfeplanung „vor Ort“.

II

Demografischer Wandel und Jugendhilfeplanung

Jugendhilfe hat zur Gewährleistung des Rechtes junger Menschen auf Förderung und Erziehung und des Rechtes von Eltern auf Unterstützung bei der Erziehung ihrer Kinder ein bedarfsgerechtes Angebot an Leistungen nach dem SGB VIII rechtzeitig und ausreichend bereit zu stellen. Außerdem soll Jugendhilfe einen Beitrag dazu leisten, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen (§ 1 Abs. 3 SGB VIII). Jugendhilfeplanung ist ein diesen Zielen verpflichtetes Instrument zur systematischen, innovativen und damit zukunftsgerichteten Gestaltung und Entwicklung der Handlungsfelder der Jugendhilfe.⁸ Ein Blick auf die zukünftige Entwicklung der Bevölkerung wird gerade unter diesem Gesichtspunkt besonders notwendig, um mittel- und langfristig die geforderten Vorsorgeregulungen treffen zu können. Die Frage nach den Auswirkungen der skizzierten Bevölkerungsentwicklung wird somit – wie dargelegt – für die öffentlichen und freien Jugendhilfeträger in den nächsten Jahren von zentraler Bedeutung sein.

Die Betrachtungen zur zukünftigen demografischen Entwicklung zeichnen sich dadurch aus, dass zumeist

⁸ vgl. Jordan/Schöne 2000

großräumige Modellrechnungen (für die Bundesrepublik oder für einzelne Bundesländer) angestellt und diese immer wieder mit kleinräumigen Betrachtungen kontrastiert werden. Dabei ist zu erkennen, dass sich grundlegende Trends ganz unterschiedlich in örtlichen Entwicklungen niederschlagen, dass örtliche Entwicklungen z.T. gravierend schneller passieren, z.T. aber auch durchaus gegenläufig zum Landes- oder Bundes-trend verlaufen. Dies begründet für die Jugendhilfeplanung die Notwendigkeit demografischer Modellrechnungen auf kommunaler Ebene und teilweise (bei großen Kommunen oder in Landkreisen) zudem in örtlicher Untergliederung. Dabei sprechen Daten und Modellrechnungen nicht für sich, sondern sie müssen in einen interpretationsfähigen Kontext zur bestehenden Infrastruktur der Jugendhilfe und zum erwarteten Wandel der Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien gestellt werden, um tragfähige lokale Strategien entwickeln zu können.⁹ „Auf der Planungsebene bedarf es differenzierter und kleinräumiger Prognoseberechnungen. Diese sollten allerdings nicht nur in der Hand der Datenexperten verbleiben, sondern sollten in einem partizipativen Verfahren, an dem alle Betroffenen beteiligt werden, durchgeführt werden.“¹⁰

Jugendhilfe 2010 – ein Modellprojekt zur demografiebasierten Jugendhilfeplanung in Westfalen Lippe

Das Landesjugendamt Westfalen-Lippe hat im Jahr 2000 die anschwellende Demografie-Diskussion zum Anlass genommen und ein Modellprojekt zu den Konsequenzen der demografischen Entwicklung auf die Kinder- und Jugendhilfe zu initiieren.¹¹ Ziel des Vorhabens war es, ein demografiebasiertes Planungsverfahren zu entwickeln und in vier Modellkommunen (Stadt Bielefeld, Stadt Kamen, Kreis Coesfeld, Kreis Lippe) in der Praxis zu erproben. Die externe wissenschaftliche Begleitung des Modellprojektes wurde vom Institut für soziale Arbeit e.V. Münster (ISA) übernommen. Seit Anfang 2005 stehen die Ergebnisse der Modellphase für die Umsetzung in die kommunale Regelpraxis vergleichbarer Jugendämter zur Verfügung.¹²

Im Projekt stand die Entwicklung angemessener lokaler Strategien der Jugendhilfe im Hinblick auf die demogra-

⁹ vgl. Bürger 2001, S. 20

¹⁰ Schilling 2001, S.15

¹¹ Modellprojekt: Jugendhilfestrategien 2010 – Ein Modellprojekt zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die Kinder- und Jugendhilfe“; Förderung: Landesjugendamt Westfalen-Lippe; Begleitung: Institut für soziale Arbeit/Fachhochschule Dortmund; Laufzeit: 01.10.2001 – 30.09.2004 (vgl. LWL- Landesjugendamt 2005)

¹² Vgl LWL-Landesjugendamt 2005

fische Entwicklung bis 2010 im Mittelpunkt. Der zeitliche Zielpunkt (das Jahr 2010) wurde im Jahr 2001 deshalb gewählt, da er für erste Strategieentwicklungen verschiedener Handlungsfelder der Jugendhilfe, die sowohl politischen als auch gesellschaftlichen Zielbestimmungen unterliegen, operationalisierbar ist. Ein Blick auf die Entwicklung bis ins Jahr 2020 oder gar 2030 wäre unter bevölkerungsstatistischen Gesichtspunkten sicherlich interessant; die gesetzlichen Rahmenbedingungen und programmatischen Grundlagen der Jugendhilfe unterliegen allerdings ständigen gesellschaftlichen Veränderungen und sind somit nicht auf einen derart langen Berechnungszeitraum projizierbar.

In den vier Kommunen wurde exemplarisch untersucht, welche Auswirkungen der demografische Wandel voraussichtlich auf die Entwicklung des kommunalen Leistungsangebotes der Jugendhilfe haben wird. Auf der Basis prognostischer Daten und Informationen über die voraussichtliche lokale Bevölkerungsentwicklung, die in die Planungsprozesse integriert wurden, sind in den vier ausgewählten Projektstandorten Zukunftsszenarien und mögliche Strategien entwickelt worden. Hier wurden – ausgehend von dem jeweiligen örtlichen Planungsansatz – geeignete Handlungsschritte entworfen und umgesetzt, die jeweils für einen Kreis, eine kreisfreie Stadt und eine kreisangehörige Stadt Modellcharakter besitzen können. Das Ziel war die Erprobung eines demografiebasierten Planungsverfahrens, welches es frühzeitig allen Trägern der Jugendhilfe ermöglicht, systematisch und fachlich begründet die erforderlichen Handlungsbedarfe zu identifizieren. Die Aufgaben:

- Entwicklung eines Konzeptes für einen örtlichen Planungsprozess der Jugendämter, der freien Jugendhilfe und anderer Leistungsanbieter sowie der Kooperationspartner der Jugendhilfe (Schule, Arbeitsmarktakteure, Kreis- und Stadtentwicklung etc.) und Moderation des Prozesses;
- Unterstützung der Jugendämter bei der erforderlichen Qualifizierung und Erweiterung des Datenkonzeptes mit dem Ziel, kleinräumige Prognosen der zukünftigen Entwicklung zu bekommen;
- prozessbegleitende Dokumentation der (voraussichtlich unterschiedlichen) Arbeitsschritte im Projekt in Zusammenarbeit mit den MitarbeiterInnen des Landesjugendamtes;
- fachliche Unterstützung der örtlichen Beteiligten hinsichtlich der Gestaltung eines flexiblen, sozialräumlichen und präventiv orientierten Konzeptes der Jugendhilfe.

Der gemeinsame Auftrag, den die Projektbeteiligten vereinbarten, lautete:

- in den vier Jugendamtsbereichen ein Zukunftsszenario für die Jugendhilfe im Jahr 2010 zu entwickeln, was ausgehend von der voraussichtlichen demografischen Entwicklung Konzepte und Strategien einer offensiven Jugendhilfe beschreibt;
- ausgehend von der örtlichen Planungsrealität geeignete Schritte der kommunalen Jugendhilfeplanung aufzuzeigen, wie ein Kreis, eine kreisfreie Stadt und eine kreisangehörige Stadt in geeigneter Weise auf die demographische Entwicklung reagieren kann;
- die gewonnenen allgemeinen Erkenntnisse den Trägern der Jugendhilfe in Westfalen-Lippe zeitnah zur Verfügung zu stellen.¹³

Unabhängig davon, ob in den Modellkommunen Planungsprozesse erstmals initiiert wurden oder ob es bereits (umfangreiche) Erfahrungen in unterschiedlichen Feldern und mit unterschiedlichen Arbeitsweisen der Jugendhilfeplanung gab, schien es sinnvoll, dass die beteiligten Jugendämter ihre zukünftigen Planungen – auch über den Zeitraum des Modellprojekts hinaus – an folgenden „Eckpunkten“ ausrichten:

- die Verfügbarkeit einer hauptamtlichen Planungsfachkraft (in kleinen Kommunen auch als Teilzeit), mit den Aufgaben der Datenbeschaffung, Datenaufbereitung, Koordination, Dokumentation und Moderation;
- die Errichtung bzw. der Erhalt von trägerübergreifenden Planungsgremien (Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe, private Anbieter von Jugendhilfeleistungen, Kooperationspartner der Jugendhilfe wie Schule, Polizei etc.);
- die Gestaltung dieser Gremien im Sinne einer „Planungsmatrix“.¹⁴ Dies bedeutet, dass in allen Kommunen sozialraumorientierte Planungsgruppen entstehen bzw. erhalten bleiben sollten, die für ihre jeweiligen Sozialräume u.a. auch die Entwicklung von Jugendhilfe- und Bevölkerungsdaten analysieren und kommentieren können. Daneben waren Planungsgremien erforderlich, die für die einzelnen Aufgabenfelder der Jugendhilfe Jugendhilfe- und Bevölkerungsdaten für den Gesamtbereich der Kommune im Auge behalten. (Je nach Größe und Struktur der Kommune erforderte dies eine relativ einfache oder komplexe Planungsgesamtstruktur.);
- die Gestaltung des Planungsprozesses als „Regelkreislauf“. Mit anderen Worten, es ging darum, vor-

¹³ Vgl. LWL-Landesjugendamt 2005, Kreis Lippe 2004, Stadt Bielefeld 2004

¹⁴ Vgl. hierzu: Jordan/Schöne 2000, S. 161, Schaubild 3.4

genommene Analysen in regelmäßigen Abständen zu wiederholen und fortzuschreiben, denn nur so werden Abweichungen kenntlich;

- die Beauftragung dieser Gremien zur Erarbeitung von Analysen, Prognosen und Folgerungen bzw. Handlungsempfehlungen durch den Jugendhilfeausschuss (Erteilung eines Planungsauftrages durch die kommunale Politik).¹⁵

Status-Quo-Prognosen

Eine prozessorientierte Jugendhilfeplanung zielt darauf ab, für die Jugendhilfe ein zukunftsfähiges Konzept zu entwickeln, das es erlaubt, fachliche, fachpolitische und kommunalpolitische Steuerungsdiskurse aufzunehmen, produktiv aufeinander zu beziehen und diese Diskurse zu verstetigen. Hierbei wird zunächst, für die wesentlichen Leistungsbereiche der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe (Jugendarbeit/Jugendsozialarbeit, Kindertagesbetreuung, Familienförderung, Hilfen zur Erziehung) unter Zugrundelegung der gegebenen Ausstattungs- und Leistungsstandards (Leistungsvolumen, Zahl der betreuten Kinder und Jugendlichen, Personaleinsatz, Einsatz sachlicher Ressourcen, usw.) der Status quo in den unterschiedlichen Bereichen ermittelt.

Im Rahmen von „Status quo-Prognosen“, also unter der hypothetischen Annahme, dass die Leistungsprofile und Leistungsstandards der kommunalen Jugendhilfe in den einbezogenen Bereichen unverändert bleiben, wurde nun die Entwicklungen unter Berücksichtigung des demographischen Faktors und der daraus resultierenden Veränderungen bezogen auf die Zahl der Nutzer (Leistungsberechtigten) und bezogen auf einen bestimmten Sozialraum prognostiziert.

Verändert man nun einige Rahmendaten, während man andere konstant hält (z.B. die Inanspruchnahmequote), so können verschiedene Prognosen entwickelt werden, welche Auswirkungen in diesem Fall zu erwarten sind. Man erhält also eine oder mehrere alternative Entwicklungsprognose(n), die nun neben der demographischen Entwicklung auch die Konsequenzen der Veränderungen mit Blick auf das Leistungsprofil und die Leistungsstandards auf die Zukunft bezogen erfasst. Das Ergebnis sind alternative Zukunftsszenarien, aus denen ersichtlich wird, unter welchen fachlichen und fachpolitischen Zielsetzungen welche Auswirkungen zu erwarten sind.

Da damit zu rechnen ist, dass auf den verschiedenen Diskursebenen (fachlich, fachpolitisch und kommunalpolitisch, öffentliche Träger und freie Träger, zwischen verschiedenen Angebotsbereichen usw.) unterschiedli-

che Leistungsvolumina und Leistungsstandards als fach- und sachgerecht angesehen werden¹⁶, können dann im Sinne eines „Planspiels“ die gewünschten fachlichen, fachpolitischen und kommunalpolitischen Zielsetzungen unter Berücksichtigung ihrer Folgen diskutiert werden (Ausweitung des Angebots für im Bereich der Kindertagesbetreuung für die 0- bis 3jährigen, Veränderungen des Betreuungsschlüssels im Bereich der Kindertagesbetreuung, Ausbau ambulanter und teilstationärer Hilfen, Relation zwischen Vollzeitpflege und Heimerziehung, Umfang und Qualität des Angebots der Hilfen für junge Volljährige, bedarfsgerechtes Angebot für seelisch behinderte Kinder und Jugendliche usw.).

Im Kern wird damit eine Diskussion befördert, die ausgehend von strategischen und operativen Zielen der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe das sich hieraus jeweils ergebende Angebotsprofil quantitativ und qualitativ bestimmt. Auf den verschiedenen Ebenen können damit Diskussionsprozesse über das jeweils Gewollte, Erforderliche und Machbare (Finanzierbare) befördert werden. Da diese Diskussionsprozesse unmittelbar auf die kommunale Jugendhilfeplanung rückbezogen - also mit begründeten Handlungsempfehlungen verbunden - werden können und in diesen Arbeitskontext eingebettet werden sollen, verspricht diese Vorgehensweise handhabbare und praxisverwendbare Ergebnisse zur zielgerichteten Ausgestaltung der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe unter Berücksichtigung der demografischen Entwicklungen und der jeweils gewollten Niveaus der Zielrealisierung.

Die dann tatsächlich von den hierzu legitimierten Institutionen (Jugendhilfeausschuss, Vertretungskörperschaft) für die Weiterentwicklung der Kinder und Jugendhilfe in der Region zu treffenden Entscheidungen können somit mit Blick auf die Vorarbeiten und die Diskussionen der Planungsgremien erfolgen (Jugendhilfeplanung als Politikberatung durch die Fachkräfte vor Ort). Es wird dann nämlich offensichtlich, welche Konsequenzen aus Sicht der Fachkräfte mit einer bestimmten fachlichen und politischen Prioritätensetzung verbunden sind.

Gleichzeitig müssen im Zuge der prozessorientierten Planung diese Modellrechnungen in regelmäßigen Abständen auf ihre Zielgenauigkeit hin überprüft werden. Der hier skizzierte Prozess zur Entwicklung alternativer

¹⁵ Vgl. LWL-Landesjugendamt 2005

¹⁶ Vgl. hierzu § 79, Abs. 2 KJHG: „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen gewährleisten, dass die zur Erfüllung der Aufgaben nach diesem Buch erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen den verschiedenen Grundrichtungen der Erziehung entsprechend rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen (...) Von den für die Jugendhilfe bereitgestellten Mitteln haben sie einen angemessenen Anteil für die Jugendarbeit zu verwenden.“ Diese unbestimmten Rechtsbegriffe müssen entsprechend konkretisiert werden.

Zukunftsszenarien muss also in bestimmten Zeitabständen wiederholt werden, was gleichzeitig die Überprüfung der Treffsicherheit zurückliegender Prognosen erlaubt. Sollten sich diese als wenig treffsicher erwiesen haben, so sind die Gründe hierfür zu analysieren, so dass mittelfristig die Treffsicherheit zukünftiger Prognosen systematisch verbessert werden kann, in dem (nachvollziehbare) Abweichungen bei der Entwicklung zukünftiger Szenarien Berücksichtigung finden

Die Planungspraxis zeigt dabei aber, dass die (quantitativen) Modellrechnungen zur Bevölkerungs- und Aufgabenentwicklung in der Diskussion der Planungsgruppen schnell verlassen werden und durch (qualitative) fachliche Diskussionen und Prognosen überlagert werden. Die formulierten Handlungsbedarfe (in den Modellstandorten) enthalten in der Regel qualitative Entwicklungsvorstellungen - weil qualitative Entwicklungen in den Sozialräumen eine erhebliche Dynamik entfalten, aber z.T. auch weil qualitative Argumentationen als „Bollwerk“ gegenüber einem befürchteten quantitativen Rückbau eingesetzt werden.

Zweites Zwischenresümee

Es lässt sich festhalten, dass Status-Quo-Prognosen in der örtlichen Jugendhilfe wertvolle Hilfsmittel zur Anregung zukunftsorientierter Diskussionsprozesse sind. Durch ständige Fortschreibung der Prognosen lassen sich SOLL-IST-Abweichungen feststellen, die nicht selten fachliche Begründungen und Antworten erfordern und damit planungsrelevante Wirkungen entfalten. Status-Quo-Prognosen sind damit ein Katalysator für die im Rahmen der JHP zu führenden fachlichen, fachpolitischen und kommunalpolitischen Steuerungsdiskurse.

Zentrale Aufgabe der Jugendhilfeplanung dabei ist es

- die Modellrechnungen sinnvoll und verständlich zu präsentieren,
- sie in eine beteiligungsorientierte Fachdiskussion einzubringen,
- daraus entsprechende Folgerungen zu formulieren und
- den politischen Mandatsträgern in Jugendhilfeausschüssen und anderen kommunalen Gremien qualifizierte und qualifizierende Darstellungen und Erläuterungen anzubieten.

III

Möglichkeiten und Grenzen demografiebasierter Jugendhilfeplanung – fünf Thesen

Abschließend sollen einige Aspekte demografiebasierter Jugendhilfeplanung in fünf Thesen zusammengefasst und bewertet werden:

Übergreifende Trends der Bevölkerungsentwicklung sind Makro-Trends. Sie spiegeln sich nur ausnahmsweise in örtlichen Trends wider. Es ist notwendig, örtliche Entwicklungen zu beobachten und lokale Modellrechnungen anzustellen, um folgenschwere Fehlschlüsse für die lokale Praxis zu vermeiden.

Ziel der sozialräumlichen Planung ist es, bezogen auf kleine definierbare Lebensräume von Menschen die erforderlichen Leistungen und Wirkungen von Jugendhilfeangeboten bestimmen zu können. Auch Modellrechnungen zur Bevölkerungsentwicklung sind von hohem Interesse für diese Betrachtungsweise. In allen Modellstandorten zeigte sich nach Anfertigung kleinräumiger Modellrechnungen, dass für die einzelnen Planungsräume ganz unterschiedliche und z.T. weit gespreizte Prognosen vorlagen - selbst wenn sich die Gesamtkommune noch im Makro-Trend Westfalen-Lippes befand. Dieses Phänomen, welches in Bielefeld zwischen den Stadtbezirken ebenso zu beobachten war wie zwischen den Kommunen der Kreise Lippe und Coesfeld, verweist auf ein Spannungsfeld, welches zwischen den Ansprüchen besteht, einerseits eine sozialräumliche Planung zu realisieren und andererseits mittel- oder langfristige Trends der Bevölkerungsentwicklung mit in die Planung aufzunehmen. Die Notwendigkeit kleinräumiger Betrachtungen und Prognosen der Bevölkerungsentwicklung wird durch diese Beobachtung zunächst jedenfalls unterstrichen, um Fehlschlüsse von übergreifenden Trends auf lokale Entwicklungen zu vermeiden.

Bei einer prognosebasierten Jugendhilfeplanung erlangt der Zeit- und Raumbezug der demografischen Modellrechnungen eine zentrale Bedeutung. Je kleiner der Sozialraum und je größer der Vorausschätzungszeitraum, desto höher die Irrtumswahrscheinlichkeit. Erforderlich sind daher zeitnahe Fortschreibungen.

So notwendig die Kleinräumigkeit von Prognosedaten für differenzierte Analysemöglichkeiten auch ist, so sehr geht sie jedoch zu Lasten der Genauigkeit. Die Prognose für NRW oder für Westfalen-Lippe dürfte eine hohe Zuverlässigkeit für sich in Anspruch nehmen. Je kleiner aber der Bezugsrahmen, umso unzuverlässiger sind die Modellrechnungen, werden sie doch durch spezifisches Wanderungsverhalten schnell widerlegt. Es zeigt sich dennoch, dass kleinräumige Prognosen den

Blick auf spezifische Entwicklungen schärfen und zum frühzeitigen Erkennen besonderer Problementwicklungen und Handlungsbedarfe beitragen können. Erforderlich ist es aber - je kleiner die Bezugsgröße der Modellrechnung, umso dringlicher - die tatsächlichen Entwicklungen kontinuierlich (jährlich) zu beobachten, Abweichungen von der Prognose zu analysieren und die Prognosen zeitnah fortzuschreiben. In jedem Fall gilt, dass Wanderungsbewegungen die natürliche Bevölkerungsentwicklung erheblich überlagern. Allerdings sind mindestens 5jährige Vorausschätzungszeiträume unverzichtbar und für die Entwicklung von Grobszenarien ca. 10-max. 15jährige Vorausschätzungszeiträume anzustreben (vgl. auch Bürger 2001, S. 19). Darüber hinausgehende Modellrechnungen erlauben in der Regel keine fachplanerisch relevanten Umsetzungen mehr, da (geplante) Entwicklungen in der Jugendhilfe in der Regel nicht über solch lange Zeiträume antizipiert werden können.

Die Darstellung der demografischen Entwicklung weckt bei Politik und Öffentlichkeit deswegen besondere Aufmerksamkeit, weil Prognosen harte Fakten suggerieren und dies an allgemeine Diskussionen anknüpft.

Die Politik und die Öffentlichkeit in den Kommunen diskutiert das Thema „Demografie und Prognoseergebnisse“ ohnehin bereits seit längerer Zeit - vor allem die Bundes- und Landestrends und bezogen auf die sozialen Sicherungssysteme für ältere Menschen. Allerdings tun sie das meist ohne eine genaue Vorstellung davon zu haben, welche Entwicklungen der Bevölkerung bei ihnen vor Ort nehmen wird. Die Darstellung von Auswirkungen der demografischen Entwicklung in der eigenen Stadt oder Gemeinde ist daher für Politik und Öffentlichkeit von hohem Interesse. Die Praxis im Modellprojekt zeigt: Prognosebasierte Jugendhilfeplanung erzeugt eine hohe Aufmerksamkeit in Politik und Öffentlichkeit. Der Rückbezug auf die demografische Entwicklung und auf Modellrechnungen erleichtert den Politiktransfer von Planungsergebnissen, weil hierdurch einerseits der Anschein von „mathematischer Präzision“ erzeugt wird und weil andererseits an allgemeine Diskussionstrends in der Gesellschaft und in der kommunalen Politik angeknüpft werden kann. Dabei ist es zentral, dass sich örtliche Jugendhilfeplanung auch als ein Instrument zur Politikberatung (durch die vor Ort tätigen Fachkräfte) versteht. Das medial vermittelte Wissen darum, dass „die Zahl der Kinder doch zurückgeht“, führt oft zu Fehlschlüssen. Es bedarf einer gezielten Aufklärung der politischen Mandatsträger darüber, wie sich die Entwicklungen in den einzelnen Stadtteilen/Gemeinden des Kreises (unterschiedlich) und in den verschiedenen Altersgruppen (unterschiedlich) darstellen. Erst auf dieser Grundlage sind Handlungsbedarfe

unter Hinzuziehung demografischer Daten sinnvoll zu formulieren und diskutieren.

Beteiligungsorientierte Planungsprozesse unter demografischer Perspektive treffen auf ein hohes Interesse bei den Fachkräften und sind ein aktivierendes Element der Planung. Sie setzen aber ein gutes Planungsmanagement bzw. eine gute Planungs Koordination voraus.

Die Evaluation an den vier Projektstandorten am Ende der Modellphase zeigt eindeutig, dass es gelungen ist, die Fachkräfte von der Notwendigkeit und Sinnhaftigkeit der Planung nach dem realisierten Muster zu überzeugen. Die positiven Einschätzungen zu den aufbereiteten Daten für die Planung (einschließlich der Modellrechnungen und Status-Quo-Prognosen) und die außerordentlich hohe Bereitschaft, sich in weiteren Planungsdurchgängen wieder zu engagieren legen Zeugnis hierfür ab. Die Entwicklung und Aufrechterhaltung dieses Engagements setzt allerdings ein professionelles Planungsmanagement bzw. eine gut funktionierende Planungs Koordination voraus. Zentrale Aufgabe dieser Planungsfachkraft ist es, die Modellrechnungen sinnvoll und verständlich zu präsentieren, sie in eine beteiligungsorientierte Fachdiskussion einzubringen, daraus entsprechende Folgerungen zu formulieren und den politischen Mandatsträgern in Jugendhilfeausschüssen und anderen kommunalen Gremien qualifizierte und qualifizierende Darstellungen und Erläuterungen anzubieten. Von besonderem Vorteil erweist sich bei der Implementierung neuer Planungszugänge der Einbezug externer Planungsberatung. Diese sichert spezifisches - in Jugendämtern oft nicht vorhandenes - Know-how (Prozessberatung, Fachberatung, Coaching, etc.), welches für begrenzte Zeit (wie im Rahmen des Modellprojektes) abgerufen werden kann.

Beteiligungsorientierte Planung in Zeiten schwindender Kinderzahlen und knapper öffentlicher Haushalte erzeugt auch bei den beteiligten Fachkräften Ängste. Sie sind nicht nur Subjekte der Planung, sondern u.U. auch Objekte planerischer Überlegungen, z.B. wenn die Notwendigkeit ihres Arbeitsfeldes für die Zukunft in Frage steht bzw. ihr Arbeitsfeld unmittelbar durch Kürzung/Schließung bedroht ist.

Die Aufforderung an die Fachkräfte, sich an der Planung zu beteiligen, birgt auch Probleme. Vor allem dann, wenn die Zielgruppe als schwindend beschrieben wird und die öffentlichen Haushalte zu Einsparungen gezwungen sind. In einer solchen Situation kann es keiner Fachkraft gelingen, nur im wohlverstandenen Interesse der Kinder und Jugendlichen zu denken und völlig von den eigenen persönlichen Perspektiven zu abstrahieren. Die Diskussionen streiften häufiger die Frage nach der Zukunftsperspektive bestimmter Arbeitsbereiche. Berufsperspektiven und Anstellungsverhältnisse sind viel-

leicht nicht mehr sicher. (Befristete) Arbeitsverträge stehen möglicherweise zur Disposition. Planung unter Beteiligung möglicherweise von Stellenreduktion und/oder Stellenabbau betroffener Fachkräfte steht in der Gefahr, sich gegenüber diesen blind und zynisch zu verhalten. Oft ist in solchen Situationen eher Leitungshandeln und politische Entscheidung als Grundlage der Planung gefragt, denn niemand sollte zu ergebnisoffenen Planungsprozessen eingeladen werden, an deren Ende möglicherweise die eigene Existenz in Frage gerät.

Fazit

Demografiebasierte Jugendhilfeplanung stößt aktuell auf eine hohe Aufmerksamkeit bei Fachkräften und Politik, deren Interesse an bevorstehenden und absehbaren Entwicklungen der Bevölkerungsstruktur geweckt ist. Das neue an dieser Diskussion ist, dass sie nicht mehr ausschließlich mit Blick auf die Generation der älteren und alten Menschen und unter dem Gesichtspunkt der Altenhilfe- und Rentenpolitik geführt wird, sondern dass man sich mit der „anderen Seite der Medaille“ beschäftigt - mit dem Rückgang der Geburten und dessen Folgen nicht nur für die Alten, sondern für die Jungen selber, verbunden mit der Frage welche Folgen dies wiederum für die gesellschaftlichen Instanzen hat, die sich auf Kinder und Jugendliche beziehen.

Demografiebasierte Jugendhilfeplanung ist strategische Planung. Aufgrund der (begrenzten) Unsicherheit mit der sich demographische Wandlungsprozesse prognostizieren lassen (Modellrechnungen), und der Langsamkeit dieser Entwicklungen kann demografiebasierte Planung nur Grundrichtungen vorstrukturieren, in die sich aktuelle operative Planungs- und Umsetzungsschritte einpassen müssen. Es geht um die Entwicklung von Szenarien, d.h. um die Antizipation zukünftiger möglicher und (durch spezifische Weichenstellungen) erreichbarer Zustände der Jugendhilfe bzw. in Einzelfeldern der Jugendhilfe. Da diesen Szenarien immer eine gewisse Unsicherheit anhaftet (Treten vorausgesagte demographische (Geburten, Wanderungen) Entwicklungen wirklich so ein? Treten angenommene soziale Entwicklungen wirklich so ein? Entfalten die fachlichen und fachpolitischen Steuerungsversuche tatsächlich die intendierte Wirkung?), ist ständige Kontrolle und Korrektur der eingeschlagenen Wege erforderlich. Dies ist das Wesen einer prozesshaften Jugendhilfeplanung.

Die demografische Entwicklung in der Kommune ist nur ein Faktor neben anderen, der zukünftige Entwicklungen der lokalen Jugendhilfe beeinflussen wird. Die Frage, ob eine qualifizierte Jugendhilfe als attraktiver Standortfaktor dann wiederum Einfluss auf die demografische Entwicklung haben wird (durch Begrenzung der Abwanderung, verbesserte Vereinbarkeit von Fami-

lie und Beruf, kinderfreundlicheres Wohnumfeld) lässt sich vielleicht erst in Zukunft beantworten.

Literatur:

Bundesarbeitsgemeinschaft der Landesjugendämter (BAG-LJÄ) (Hrsg.) (2001): (K)Eine Zukunft ohne Kinder?! - Dokumentation der Fachtagung: „Auswirkungen der demographischen Entwicklung auf die Felder der Jugendhilfe vom 07. - 08.03.2001 in Fulda

Bürger, U. (1999): Zwischen Sparzwängen und Leistungsverpflichtungen - Tendenzen und Widersprüche der kommunalen Jugendhilfefinanzierung in einer reichen Gesellschaft. ders./ebd.: Zunehmende Polarisierungen zeitigen Folgen - Nachbemerkenungen aus heutiger Sicht. In: ders.: Erziehungshilfen im Umbruch. München, S. 6-33 & S. 34-42

Bürger, U. (2001): Die Bevölkerungsentwicklung der jugendhilferelevanten Altersgruppen und deren Auswirkungen auf die Nachfrage/Inanspruchnahme von Angeboten im Bereich der Hilfen zur Erziehung. In: BAG-LJÄ 2001

Bürger, U. (2002): Bericht zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel in Württemberg-Hohenzollern in den Jahren 1994 bis 1999. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/ Landesjugendamt)

Bürger, U. (2004): Überörtliche Rahmenplanung für Angebote der Hilfen zur Erziehung in Heimerziehung und sonstigen betreuten Wohnformen (§ 34 KJHG) - Fortschreibung 2004. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/Landesjugendamt)

Bürger, U. (2005): Weniger Kinder - weniger Krisen ? Die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen im Kontext des demografischen Wandels. In: Zentralblatt für Jugendrecht, Heft 4/2005, S. 131-143

Bürger, U./Lehning, K./Seidenstücker, B. (1994): Heimunterbringungsentwicklung in der BRD. Theoretischer Zugang, Datenlage, Hypothesen. Frankfurt/M.

Freigang, W./Schone, R. (2001): Situation der Jugendhilfe in Neubrandenburg. Entwicklungen und Perspektiven bis 2010. Neubrandenburg (Gutachten für die Stadt Neubrandenburg)

Fendrich, S./Schilling, M. (2003): Auswirkungen der Bevölkerungsentwicklung auf die Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2012 in Thüringen. Dortmund (Arbeitsstelle für Kinder- & Jugendhilfestatistik)

Jordan, Erwin/Schone, Reinhold (Hrsg.) (2000). Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen. Bausteine. Materialien (2. Aufl.) Münster: Votum.

Kreis Lippe (2004): Bericht zur Jugendhilfeplanung im Kreis Lippe. Detmold (Planungsbericht des Kreisjugendamtes)

LWL-Landesjugendamt (2005). Jugendhilfestrategien 2010. Ein Modellbericht zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung auf die Kinder- und Jugendhilfe (Abschlussbericht). Münster

Schilling, M. (2000): Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 in Westfalen-Lippe. Expertise der Arbeitsstelle Kinder- und Jugendhilfestatistik. Dortmund

Schilling, M. (2001): Demographische Entwicklung in den alten und neuen Bundesländern und die Auswirkungen der Bevölkerungsprognose unter Berücksichtigung der gesellschaftlichen Anforderungen auf die Kinder- und Jugendhilfe. In BAG-LJÄ 2001

Schilling, M./Rietzke, T. (2001): Auswirkungen des Bevölkerungsrückgangs auf die Kinder- und Jugendhilfe bis zum Jahr 2010 im Rheinland. Eine Arbeitshilfe für Jugendämter. Dortmund (Arbeitsstelle für Kinder- & Jugendhilfestatistik)

Stadt Bielefeld (2004). Jugendhilfestrategien 2010 - ein Modellprojekt zu den Konsequenzen der demographischen Entwicklung für die Kinder- und Jugendhilfe in Bielefeld (Planungsbericht) (Teil A: Grundlagen der Jugendhilfeplanung in Bielefeld und Zusammenfassung der Ergebnisse; Teil B: Ergebnisse der Planungsgruppen - Berichterstattung und Handlungsempfehlungen; Teil C: Jugendhilferelevante Strukturdaten in der Stadt Bielefeld), Bielefeld.

Statistisches Bundesamt (2003): Bevölkerung Deutschland bis 2050. 10. koordinierte Bevölkerungsvorausbe-
rechnung. Wiesbaden

Jugendhilfeplanung unter den Bedingungen einer restriktiven Finanzpolitik

Die Erosion des Sozialen und deren Bedeutung für die Jugendhilfe

Unsere Gesellschaft befindet sich bereits seit längerem in einer Situation, in der das Soziale im Kapitalismus der westeuropäischen Nachkriegsordnung weitgehend erodiert, frei nach dem Prinzip: „The winner takes it all“.

Das Leiden der Menschen an den „fortschrittlichen Institutionen“ (Richard Sennett 2005) entwertet lebensgeschichtliche Erfahrungen. New Economy produziert das Gespenst der Nutzlosigkeit auch wenn in Begriffen wie dem „lebenslangen Lernen“ oder dem „die Biographie im Fluß halten“ suggeriert wird, der Mensch könne mit noch etwas mehr Anstrengung doch noch zu den Gewinnern zählen.

In der „Modellregion Ost“ ist mittlerweile die Mehrzahl der in der Sozialen Arbeit beschäftigten Menschen auf der Basis von Haustarifen angestellt. Was so neutral klingt, bedeutet immer: Unterschreitung der Vergütungsregelungen des BAT. Und knapp die Hälfte aller ostdeutschen SozialarbeiterInnen ist zeitlich befristet beschäftigt. Die Durchdringung des sozialen Sektors mit Ein-Euro-Jobbern hat eben erst begonnen, da werden wir in den Hochschulen mit der Forderung konfrontiert, nur noch SozialmanagerInnen auszubilden, da die Arbeit mit den Klienten künftig nur noch von den Billigkräften geleistet würde. Diese SozialarbeiterInnen „neuen Typs“ wären dann künftig von den examinierten SozialmanagerInnen nur noch anzuleiten und zu koordinieren, Fallarbeit wäre dann nicht mehr primäre Angelegenheit der HochschulabsolventInnen.

Jedes fünfte Kind ist mittlerweile in der Bundesrepublik auf Sozialhilfeleistungen angewiesen. 37% aller Sozialhilfeempfänger waren Ende 2004 unter 18 Jahre alt. Derzeit beziehen über eine Million Kinder Sozialhilfe. Über das neue Instrument ALG II werden – je nach Lesart – weitere 300 - 500 000 Kinder und Jugendliche in Armut gedrängt. Armut ist nicht nur ein monetäres Problem. Arme Kinder sind in der Bildung und an kultureller Teilhabe benachteiligt. Kinder aus Armutsfamilien machen seltener Abitur. In einzelnen Bundesländern – so etwa auch in Sachsen-Anhalt – haben nur Eltern mit Job Anspruch auf einen ganztägigen Kita-Platz. Arme Kinder werden öfter krank. Obwohl sich arbeitslose Eltern öfter zu Hause aufhalten, werden insbesondere die Jungen in ihrer Entwicklung beeinträchtigt, da sie

die Arbeitslosigkeit des Vaters als Autoritätsverlust erleben.

Was die Lebensverhältnisse von Kindern und Jugendlichen angeht, so hat der Kollege Richter in trefflicher Weise den Begriff von der „New Under-Class“ in die Diskussion gebracht und meint damit jene 10-20% der Heranwachsenden, die schon in das soziale Abseits geraten sind oder massiv Gefahr laufen, dahin zu geraten. Gemeint sind Kinder und Jugendliche aus Armutsfamilien, mit schlechter Bildung, Schulabbrüchen (starke Zunahme in den neuen Ländern) oder nicht mehr marktfähigen Schulabschlüssen und jene, die in der Vergangenheit und in der Zukunft nie am ersten Arbeitsmarkt angekommen sind, die häufig die bekannten Warteschleifen durchlaufen haben. Die aktuell beratenen Instrumente von Hartz III und IV, die mit dem Ziel der Rationalisierung der Hilfen sowie der Schaffung von Anreizen für eine beschleunigte Arbeitsaufnahme auf den Weg gebracht worden sind, haben erhebliche Auswirkungen auf die Lebensverhältnisse von Kindern und Jugendlichen in sozialen Problemlagen.

Neben diesen deutschlandweit wirksam werdenden Faktoren will ich in Ausschnitten auf die wichtigsten soziale Phänomene eingehen, welche die besonders benachteiligten Regionen unseres Landes betreffen. Diese sind mehrheitlich in den **kleinstädtisch-ländlichen Räumen Ostdeutschlands** zu finden.

Die Abwanderung aus Ostdeutschland seit der Wende ist ein deutliches Krisensymptom, das in besondere Weise jene Sozialräume tangiert, in denen Beschäftigungs- und Ausbildungsmöglichkeiten sowie andere Haltefaktoren von starkem Rückgang geprägt sind. Hierzu gehören in besondere Weise die ländlichen Gebiete.

Die Ost-West-Wanderung in Deutschland ist in hohem Maße eine Arbeits- oder Ausbildungsplatzwanderung und betrifft vor allem junge, erwerbsfähige und überdurchschnittlich gut ausgebildete Menschen. Ca. 60 Prozent der Ost-West-Migranten sind unter 30 Jahren, ca. 20 Prozent sind zwischen 18 und 25 Jahren alt. Dadurch verändert sich die Altersstruktur der Bevölkerung in Ostdeutschland dauerhaft. Wie mobil Menschen sind, hängt in hohem Maße vom Alter ab; am mobilsten sind die 20-30-Jährigen.

Allgemein bekannt und empirisch für ganz Ostdeutschland nachweisbar ist der deutliche Frauenüberhang im Abwanderungssaldo. Von den neuen Bundesländern haben Sachsen-Anhalt und Mecklenburg-Vorpommern den stärksten Bevölkerungsrückgang zu verkraften, der bei der weiblichen Bevölkerung zwischen 8 und 9 Prozent beträgt. In der Altersgruppe der 18- bis unter 25-Jährigen haben seit 1998 stets mehr Frauen als Männer die neuen Länder verlassen (Werz 2001, in Dienel 2004), und das bedeutet auch: potentielle Mütter.

Die Probleme allein erziehender Mütter in prekären Lebenslagen unterscheiden sich zwischen Ost und West. Während in den alten Bundesländern die relative Häufigkeit von allein erziehenden Müttern in prekären Lebenslagen größer ist, und hier eher Probleme im Bereich der Möglichkeiten zur Kinderbetreuung entstehen, sind in den neuen Bundesländern die Kosten der institutionellen Kinderbetreuung, mangelnde Unterhaltszahlungen, die hohe Arbeitslosenquote und geringe Möglichkeiten zur Teilzeitbeschäftigung ein Problem (Hufnagel/Simon 2004).

Im damaligen Beitrittsgebiet gab es keinen mit der alten Bundesrepublik vergleichbaren Vorlauf zur Implementierung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - etwa in Form fachlicher Diskussionen, umfangreicher Forschungsarbeiten sowie wissenschaftlich-theoretischer Diskurse, in deren Folge auch der Paradigmenwechsel zur Lebensweltorientierung begründet und im KJHG verankert werden konnte.

Vielmehr sollten die völlig unterschiedlichen Strukturen aus zwei Gesellschaftssystemen nun unter dem normativen Dach des „moderneren“ westlichen Modells zusammengebracht werden - ganz offensichtlich ohne explizite Berücksichtigung des Umstands, dass es in der DDR durchaus flächendeckende Strukturen einer „sozialen Versorgung“ gab, die nun auf eine völlig andere normative und finanzielle Basis zu stellen waren. In diesem Beitrag sind auch folgende Problemkreise anzusprechen: die Ausbildung der Fachkräfte, die Frage der Trägerpluralität, die Finanzierung Sozialer Arbeit (Bütow/Maurer 2004, S. 208).

Aus vorliegenden empirischen Untersuchungen ist bekannt, dass die Entwicklung der Freien Wohlfahrtspflege nach der Wende einen relativ selbständigen Entwicklungspfad eingeschlagen hat, da man früher und problemloser als in Westdeutschland betriebswirtschaftliches Denken beim Aufbau von Einrichtungen und zur Bewältigung binnenorganisatorischer Probleme adaptierte; auch entwickelte sich auf kommunaler Ebene die Trennung von Gewährleistungs- und Durchführungsverantwortung, d.h. eine strikte Arbeitsteilung zwischen öffentlichen Kostenträgern auf der einen und freien gemeinnützigen Leistungserbringern auf der anderen Seite, schneller als in Westdeutschland. Durch den vom Sozialgesetzgeber vor einigen Jahren verordneten wettbewerblichen Ordnungsrahmen im Sozial- und Gesundheitssektor ist es in ganz Deutschland zu rasanten Veränderungsprozessen im Bereich der sozialen Dienste gekommen, die sich angesichts der ostdeutschen Ausgangs- und Schieflage (Arbeitslosigkeit, Steueraufkommen u.ä.) für die Träger sozialer Dienste hier aber als besonders gravierend und folgenschwer erweisen. Die Freie Wohlfahrtspflege Ostdeutschlands ist besonders in

den sozialarbeitsbasierten sozialen Diensten durch eine chronische Unterfinanzierung gekennzeichnet, die den Wettbewerb der Träger untereinander verstärkt hat und existentiell werden ließ. Das hat insbesondere Auswirkungen auf die Vergütung des Personals: Alle freien Träger haben sich mittlerweile flächendeckend vom BAT als Leitwährung für die Mitarbeitervergütung verabschiedet und entlohnen ihr Personal auf der Basis von Haustarifen oder gesonderten, vom BAT entkoppelten Vergütungsregeln. Die Freie Wohlfahrtspflege und hier auch die Jugendhilfe verlieren durch Abwanderung in den Westen auch noch qualifiziertes Personal (Dahme 2004).

Alle derzeitigen realistischen Prognosen für Ostdeutschland gehen inzwischen davon aus, dass bis 2015 eine weitere Million Ostdeutscher den Zug nach Westen antreten werden und zwar vorrangig die Jungen, Erwerbsfähigen. Die eingetretene Abwärtsspirale dreht sich also weiter. Die Überalterung im Osten nimmt zu, die Zahl der Erwerbsfähigen ab.

Dennoch sind große Teile der Jugendlichen und jungen Erwachsenen in den neuen Bundesländern - selbst unter Einbeziehung des demographischen Faktors - noch wenigstens 10 Jahre von den Folgen der radikalen Umbrüche des Ausbildungs- und Arbeitsmarktes betroffen. Auch wenn sich - wenn man der Prognose Glauben schenken will - nach dem Jahr 2010 als Folge der Geburtenrückgänge sowie der ungebrochenen Abwanderung junger Menschen eine Entspannung am Arbeits- und Ausbildungsmarkt vollzieht, so bleibt eine gravierendsten Veränderungen der Arbeitsgesellschaft bestehen: der Wegfall sogenannter „Einfacharbeitsplätze“ für ungelernete Arbeiter wird mit hoher Wahrscheinlichkeit nicht mehr kompensiert werden. Dies hat zur Konsequenz, daß insbesondere sozial benachteiligte und individuell beeinträchtigte Personen massiv von Dauerarbeitslosigkeit, Perspektivlosigkeit und den bekannten psychosozialen Folgewirkungen bedroht oder betroffen sein werden. Jugendliche stehen heute somit vor der fatalen Situation, daß ihnen die Pluralisierung unserer Gesellschaft vordergründig eine wachsende Zahl von Entscheidungsalternativen gibt. Wer aber zu frühe Festlegungen eingeht, sieht sich der zunehmenden Gefahr gegenüber, den Anschluß zu verpassen, wie etwa die junge Frau, die vor dem Abschluß ihrer Ausbildung ein Kind bekommt.

Die Gruppe der schulisch schlecht ausgebildeten Mädchen, die noch während der Schulzeit oder gleich danach Mutter werden, steigt. Kinder mit Migrationshintergrund werden bei der Schulbildung systematisch benachteiligt. 20% verlassen die Schule ohne Abschluß. Deutschland ist unter den hoch entwickelten Ländern das Land mit der höchsten Quote an Jugendlichen, die keinen Schulabschluß erwerben.

Stichworte zur Misere der Kommunalfinanzen

Die Krise der Jugendhilfe hat ihre Ursache nicht zuletzt in der Krise der Kommunalfinanzen, die an dieser Stelle lediglich skizziert werden können. 2003 verzeichneten Städte, Landkreise und Gemeinden ein Rekorddefizit im Umfang von 8,5 Mrd. Euro, auch 2004 war mit 8,3 Mrd. Euro Minus nicht viel besser. Die Gründe liegen in der Senkung der Gewerbesteuerumlage, im Sinken der Einnahmeanteile aus der Einkommensteuer, der Stagnation von Umsatzsteuer, der kommunalen Gebühren sowie der laufenden und der investiven Zuweisungen.

2004 sind die Ausgaben für soziale Leistungen um weitere 1,6 Mrd. Euro angewachsen. Die mit der Hartz IV-Reform verbundenen Entlastungseffekte greifen erst im Verlauf von mehreren Jahren. Der Effekt der Pflegeversicherung, die den Anstieg der kommunalen Soziallasten seit 1995 zeitweilig aufhielt, ist längst vorbei. Trotz weiterem Personalabbau stiegen die Personalaufgaben. Seit 1992 ist der Anteil an Sachinvestitionen in den kommunalen Haushalten ständig gesunken (Pohl 2004, S. 60). Im selben Zeitraum stiegen die Defizite der städtischen Verwaltungshaushalte kontinuierlich an (ebenda, S. 62).

Der kommunale Sektor finanziert neben den abhängig Beschäftigten die steuerliche Entlastung der Besserverdienenden mit. Arbeitnehmer und Arbeitslose sind somit doppelt betroffen. Neben Kürzungen bei Löhnen und Lohnersatzleistungen leiden sie stärker als besser gestellte Bevölkerungsgruppen unter der der schleichenden Erosion des öffentlichen Sektors und hier speziell der kommunalen Infrastrukturen.

Problemzone Jugendsozialarbeit - eine exemplarische Skizze auf der Basis von Teilauswertungen einer Erhebung für das Land Sachsen-Anhalt

Die seit nunmehr über ein Jahrzehnt anhaltenden Finanzprobleme der Kommunen haben vor dem Hintergrund, daß der Jugendhilfebedarf in diesem Zeitraum eher noch gestiegen ist, in den letzten Jahren vermehrt dazu geführt, an den Stellen Ausdünnungen vorzunehmen, an denen vermeintlich kein unmittelbarer Rechtsanspruch eines einzelnen vorzuliegen scheint. Dies gilt in besonderer Weise für die offene Jugendarbeit, die sich zudem sehr gut dafür anbietet, zur Projektionsfläche der Phantasien um mehr Freiwilligenarbeit zu werden. In den letzten Jahren wurden an vielen Orten auch in der Jugendsozialarbeit deutliche Einschnitte vorgenommen, was die nun vorliegende Rechtslage noch deutlich verschärft.

Wie sie wissen hat das Kommunale Optionsgesetz vom 30. Juli 2004 mit Artikel 7 den § 10 Abs. 2 SGB VIII verändert: Der Vorrang des SGB VIII gegenüber dem SGB II gilt nicht mehr für die Leistungen nach § 13 SGB VIII.

Damit können künftig nicht nur generell Maßnahmen der Jugendsozialarbeit verweigert werden. Da der § 13 SGB VIII auch die Rechtsgrundlage vieler Projekte der aufsuchenden Jugendarbeit darstellt, kann mit dem Nachranggrundsatz auch gegen diese argumentiert werden, wenn man sie nicht über Maßnahmen nach § 11 absichert.

Stärker als auf dem Gebiet der alten Bundesländer wurden in Ostdeutschland nach 1990 Projekte der Jugendsozialarbeit implementiert. Dies hatte mehrere Gründe:

- Die Einführung des KJHG erfolgte zufälligerweise zeitnah zur Wende. Die mit dem KJHG im Verhältnis zum JWG einhergehende Stärkung der Jugendsozialarbeit hatte im Beitrittsgebiet positive Wirkungen.
- Die Erosion der DDR-Gesellschaft und damit einhergehende Jugendprobleme wiesen der Jugendsozialarbeit eine hohe Bedeutung zu.
- Dies ging auch darauf zurück, daß Jugendsozialarbeit - und hierbei insbesondere auch aufsuchende Formen - in einer „Notnagelfunktion“ für nicht vorhandene andere Maßnahmen herangezogen wurden (Jugendverbandsarbeit, Jugendschutz, Jugendbildung).

Jugendsozialarbeit hatte um die Jahrtausendwende nach einer durchaus dynamischen Aufbruchzeit ihren qualitativen und quantitativen Höhepunkt, auch wenn allein mit Blick auf die neuen Länder von Ungleichzeitigkeiten ausgegangen werden muß, die vor allem auf zeitlich, finanziell und konzeptionell unterschiedlich ausgestaltete Programme und Maßnahmeförderungen zurück gingen.

Spätestens ab dem Jahr 2003 ist ein ausgeprägter Rückbau zu verfolgen.

Aus unserer derzeit laufenden *Evaluation der Jugendsozialarbeit in Sachsen-Anhalt* sind folgende Trends zu berichten:

- Der Wegfall des Landesprogramms Schulsozialarbeit reduzierte dieses Segment von vormals 68 auf derzeit noch 12 Projekte
- Die Reduzierung der vormaligen Landesförderungen „Feststellenprogramm“ und „Jugendpauschale“ auf eine deutlich reduzierte Finanzausstattung über das neue „Fachkräfteprogramm“ und Mittel nach dem Finanzausgleichsgesetz hat zu einem drastischen Einbruch bei verschiedenen Segmenten der Jugendsozialarbeit geführt,
- Davon betroffen sind insbesondere die aufsuchende Arbeit, Maßnahmen aus den Bereichen der Anti-

Aggressions-, der geschlechterbezogenen und der Anti-Rassismuarbeit.

- Antirassistische Arbeit wurde ferner durch die drastischen Kürzungen der Mittel für den landesweit agierenden Träger „Miteinander e.V. reduziert.
- Das Auslaufen verschiedener Bundesmodellprogramme hat zu Reduzierungen bei der Betreuung von jugendlichen Zuwanderern und von Schulverweigerern geführt.
- Seit dem 1.1.2005 werden berufsvorbereitende Maßnahmen ausschließlich über die Arbeitsverwaltung gefördert. Trotz der aktuellen Unübersichtlichkeit kann festgestellt werden, daß Bedarfe noch nicht genügend ausgelotet und Angebote keineswegs entwickelt sind.
- Maßnahmen des betreuten Jugendwohnens nach § 13 Abs. 3 werden in geringerem Umfang als vormals angeboten, werden aber offensichtlich auch nicht mehr in dem Maße benötigt.
- Eine rückwirkende Auswertung des Zeitraums 1994-2005 ergibt, daß von allen bestehenden Projekten der Jugendsozialarbeit aktuell weniger als ein Drittel noch existiert. Das ist ein deutlicher Hinweis auf mangelnde Absicherung, geringe Chancen für kontinuierliche Begleitprozesse und sehr kurze Laufzeiten der verschiedenen Förderprogramme. Ferner ist die Vermutung begründet, daß zu diesem Leistungssegment offensichtlich an den meisten Orten keine bedarfsorientierte Jugendhilfeplanung durchgeführt wurde.

Funktionen der Jugendhilfeplanung vor dem Hintergrund der aktuellen sozialpolitischen Dilemmata

Die aktuellen Kalamitäten mit Hartz IV, und hier insbesondere die Spannungsverhältnisse zwischen SGB II, III und VIII machen vergessen, daß Jugendhilfeplanung schon seit etlichen Jahren vor dem Hintergrund finanzpolitischer Restriktionen agieren mußte.

In diesem Zusammenhang steht der vor zwei Jahren gemachte Hinweis (Simon 2003 b), wonach Jugendhilfeplanung in Zeiten real oder vermeintlich knapper Finanzmittel eine wichtige Steuerungsfunktion für die weitere Entwicklung der Jugendhilfe erlangt, indem sie

- Beiträge leistet zum effektiven und wirtschaftlichen Einsatz der zur Verfügung gestellten Mittel;
- notwendig werdende Abwägungsprozesse mit „objektivierten“ Daten und fachlichen Einschätzungen erleichtert;
- Lenkungsinstrument in der Weise wird, dass - wie in einigem Bundesländern mittlerweile üblich - Fi-

nanzierungen an das Vorliegen von Jugendhilfeplanung gekoppelt werden;

- Schiefagen aufzeigt, wie etwa dergestalt, dass in vielen Städten im Sektor offener Arbeit rund 90% der finanziellen Ressourcen für Personal ausgegeben werden, für Beteiligungs- und Bildungsprojekte sowie für die Schaffung selbstbestimmter (Frei)Räume für Jugendliche nur wenig Ressourcen zur Verfügung gestellt werden (Dobers 2002, S. 150);
- feststellt, dass in den meisten Einrichtungen der offenen Arbeit die bereitgestellte Ausstattung mangelhaft ist (Fehrlen/Koss 2002);
- dazu beiträgt, den durch eine Vielzahl von Förder-töpfen geschaffenen „Verwaltungsdschungel“ lichten zu können.

Legt man die genannten Funktionen zugrunde, so stellt sich automatisch die Frage nach dem Verhältnis von Jugendhilfeplanung zu Instrumenten der Qualitätssicherung und -entwicklung.

Der § 80 KJHG begründet die Verpflichtung des örtlichen Jugendhilfeträgers, zum Zwecke der Bestimmung konkreter Bedarfslagen das Instrument der Jugendhilfeplanung einzusetzen.

Bislang kommen die zuständigen Städte und Landkreise dieser Bestimmung in unterschiedlichem Umfang, in unterschiedlicher Qualität und unterschiedlicher Methodik nach. Nicht selten wird die Befürchtung spürbar, Jugendhilfeplanung fungiere als Zuwachsplanung (Simon 2003 a). Im Gegensatz hierzu sehe ich darin vorrangig ein Steuerungsinstrument, mit dem präziser bestimmt werden kann, wohin begrenzt zur Verfügung stehende Mittel vorrangig fließen sollen.

Sinn aller Bemühungen um neue Wege der Steuerung und des (Sozial)Managements kann immer nur sein, die Leistungsfähigkeit der jeweiligen Angebote Sozialer Arbeit zu verbessern. Dabei ist es völlig legitim, die Frage nach der Effektivität des Mitteleinsatzes zu stellen. Was nun „effektiv“ ist, wird von den unterschiedlichen Interessengruppen (Kommunen, Träger, Mitarbeiter, Kinder und Jugendliche, Öffentlichkeit) unterschiedlich definiert. Dies macht eine vorherige Definition eines „Solls“ gleichermaßen notwendig und schwierig, ist aber Voraussetzung dafür, um einen - in der Sozialarbeit nicht immer klar festlegbaren - Grad der Zielerreichung wenigstens näherungsweise bestimmen zu können. Hierbei können sehr wohl Instrumente und (Teil)Ergebnisse der Jugendhilfeplanung herangezogen werden.

In jüngster Zeit hat der Begriff „Benchmarking“ in die Debatten um die Qualitätsentwicklung des sozialen Sektors Eingang gefunden. Ursprünglich stammt das Wort aus der Topographie und beschreibt das Messen von Festpunkten („benchmarks“). Benchmarks dienen in der Sozialarbeit der aktuellen Positionsbestimmung im Vergleich mit den „Produkten“ anderer Organisationen mit dem Ziel, „vom Besten zu lernen und eigene Leistungslücken zu erkennen“ (Hartmann 2001, S. 124). Notwendig hierfür ist die Entwicklung eines im jeweiligen Arbeitsfeld operationalisierbaren Kennziffersystems, das nicht nur dem Vergleich mit anderen Institutionen und Dienstleistern dient, sondern auch ein Hilfsmittel innerhalb von Steuerungsprozessen darstellt. Eine Steuerung - etwa der Sozial- oder der Jugendhilfe - alleine auf der Basis von Kennziffern ist allerdings nicht möglich. Kennziffern sagen etwas über die Ergebnisse von monetärer oder personaler Dienstleistung aus, geben aber keine Auskunft darüber, mit welchen Methoden das Geschehen zu beeinflussen ist (Hartmann 2001, S. 127).

Öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe haben sozialpolitische Aufgaben zu erfüllen, die auf lang anhaltenden gesellschaftspolitischen Diskursen und einer daraus resultierenden Gesetzgebung beruhen. Gemeinsamkeiten sind hierbei die Orientierung an konkreten Bedarfslagen von Kindern, Jugendlichen und ihren Familien - und damit auch an Defiziten des Gemeinwesens - sowie die fehlende Ausrichtung auf eine Gewinnmaximierung. Im Unterschied zur freien Wirtschaft sind in der Jugendhilfe - wie in anderen Feldern der Sozialen Arbeit auch - die Geldgeber für die Leistungen nicht mit den Empfängern dieser Leistungen identisch (Klare o.J., S. 43).

An dieser Stelle ist auf einen Sachverhalt hinzuweisen, der in seinen Konsequenzen deutlich über die kommunale Ebene hinausgeht. Wenngleich das Gesetz die Jugendhilfe und die zugehörige Planung zur kommunalen Aufgabe erklärt, basieren in immer mehr Bundesländern - und hierbei insbesondere in den neuen - die finanziellen Grundlagen auf Mischfinanzierungen, in die in unterschiedlicher Weise auch Landesförderungen einfließen. Besonders ausgeprägt ist dies etwa in Sachsen-Anhalt, wo nahezu alle ausgebildeten Kräfte der Jugendarbeit bislang maßgeblich aus dem Finanzausgleichsgesetz (vormals: Jugendpauschale) und dem Fachstellenprogramm des Landes finanziert wurden.

Derartige Finanzierungssysteme machen zum einen eine qualifizierte **Landesjugendplanung** und zum anderen eine Verzahnung kommunaler und landesbezogener Jugendhilfeplanung notwendig. Diese sind derzeit allerdings in keinem Flächenbundesland ausreichend gegeben. Gleiches gilt auf kommunaler wie auf Länderebene für die Verknüpfung zwischen Jugend- und Sozialbe-

richterstattung auf der einen und der Jugendhilfeplanung auf der anderen Seite.

An dieser Stelle muß ich einen Querverweis vornehmen, der in den Fachdebatten um Funktionen und Methodik der Jugendhilfeplanung gelegentlich zu kurz kommt. Es gibt keinen Pflichtaufgabenbereich des KJHG, in welchem derzeit so hohe Maße an Uneinheitlichkeit und Diskrepanzen zwischen den theoretischen Grundlegungen und der Praxis in den jeweiligen Sozialräumen zu verzeichnen sind, wie in der Jugendhilfeplanung.

Vor einigen Jahren konnte für die Jugendhilfeplanung dynamische Wachstumsprozesse an Ideen und Projekten festgestellt werden (Simon 2003 b), die den Eindruck entstehen ließen, dass es sich bei der Jugendhilfeplanung um einen „wachsenden Markt“ handelt. Nun lassen landesbezogene Betrachtungen und eine eben durchgeführte Vorstudie zu einer neuen bundesweiten Erhebung zum Stand der Jugendhilfeplanung den Schluß zu, daß nicht nur die Jugendhilfe als Ganzes, sondern auch die Pflichtaufgabe Jugendhilfeplanung unter den aktuellen Spar- und Streichprozessen zu leiden hat.

In dieser Stichprobe wurden 63 Jugendämter erfasst (24 davon im Rahmen einer landesweiten Erhebung in Sachsen-Anhalt) es handelt sich um eine keineswegs repräsentative Momentaufnahme, die aber in ihren Ergebnissen recht eindeutig ist (Tabellen 1 und 2):

Tabelle 1: Zum Stellenwert von Jugendhilfeplanung

| Fragestellung | Ost-deutschland | | West-deutschland | | gesamt | |
|--|-----------------|--------|------------------|-------|--------|-------|
| | | | | | | |
| Der Stellenwert von Jugendhilfeplanung hat seit 1992 zugenommen | 36 | 100,0% | 26 | 96,3% | 62 | 98,4% |
| Der Stellenwert von Jugendhilfeplanung hat seit 1992 abgenommen | 0 | 0,0% | 1 | 3,7% | 1 | 1,6% |
| Der Stellenwert von Jugendhilfeplanung hat seit 2002 zugenommen | 3 | 8,3% | 1 | 3,7% | 4 | 6,3% |
| Der Stellenwert von Jugendhilfeplanung ist seit 2002 gleich geblieben | 9 | 25,0% | 12 | 44,4% | 21 | 33,3% |
| Der Stellenwert von Jugendhilfeplanung hat seit 2002 abgenommen | 24 | 66,7% | 14 | 51,9% | 38 | 60,3% |

Tabelle 2: Zur Personalausstattung der Jugendhilfeplanung

| Fragestellung | Ost-deutschland | | West-deutschland | | gesamt | |
|--|-----------------|-------|------------------|-------|--------|-------|
| | | | | | | |
| Die personelle Ausstattung hat sich seit 2002 verbessert | 1 | 2,8% | 2 | 7,4% | 3 | 4,8% |
| Die personelle Ausstattung ist seit 2002 gleich geblieben | 16 | 44,4% | 15 | 55,6% | 31 | 49,2% |
| Die personelle Ausstattung hat sich seit 2002 verschlechtert | 19 | 52,8% | 10 | 37,0% | 29 | 46,0% |
| JugendhilfeplanerInnen haben im Umfang von wenigstens 40% andere Aufgaben mit zu erledigen | 17 | 47,2% | 2 | 7,4% | 19 | 30,2% |
| Derzeit ist die Stelle/sind die Stellen für JHP unbesetzt | 8 | 22,2% | 1 | 3,7% | 9 | 14,3% |

Aus der Arbeitsmarktreform resultierende Konsequenzen für die Jugendhilfeplanung

Der Gesetzgeber hat sich mit dem § 3 Abs. 2 Satz 1 SGB II für einen schmaleren Anwendungsbereich des § 13 KJHG entschieden. Dies ist aber keineswegs gleichzusetzen mit einer umfassenden Vorrangstellung der Leistungsträger des SGB II. Jugendsozialarbeit bleibt als individueller Soll-Anspruch junger Menschen ein eigenständiger Aufgabenbereich, wenn diese in erhöhtem Maße einer sozialpädagogischen Unterstützung zu ihrer sozialen Integration bedürfen (Schruth 2005, S. 12).

Gerade vor dem Hintergrund der umfangreichen, bislang an vielen Orten noch nicht geklärten Abstimmungsprobleme zwischen SGB II, III und VIII bekäme eine sich strikt an den Bedarfslagen von Kindern, Ju-

gendlichen und ihren Familien orientierende Jugendhilfeplanung zusätzliche Aufgabenstellungen:

- Bei der Entwicklung von Kooperationsformen zwischen den Jobcentern U 25 und den Anbietern der Jugendsozialarbeit.
- Bei der Entwicklung von Angeboten, die den Bedarfslagen der Betroffenen tatsächlich entsprechen.
- Bei der Entwicklung von verbesserten Zugangskonzepten und darauf bezogener niedrigschwelliger Beratungsangebote.
- Der jugendspezifische Ansatz im Rahmen des § 3 Abs. 2 SGB II eröffnet die Möglichkeit, die Kompetenzen von Grundsicherung und Jugendhilfe miteinander zu verbinden. Beim bedarfsorientierten Ausbau der Fördermaßnahmen und der Abstimmung dieser Maßnahmen mit den beteiligten Akteuren vor Ort kann ebenso wenig auf das Fallverständnis und die Ressourcen der Jugendhilfe verzichtet werden wie bei der passgenauen und jugendgerechten Ausgestaltung der Eingliederungsvereinbarungen. An der daraus resultierenden Planungs- und Steuerungsaufgabe ist Jugendhilfeplanung zwingend zu beteiligen.
- Auch im Sommer 2005 existieren die Angebotsstrukturen von SGB VIII und SGB III weitgehend nebeneinander, die neue Struktur nach SGB II wird erst aufgebaut (Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2005, S. 5). Jedes Maßnahmenbündel basiert derzeit auf unterschiedlichen Planungs- und Steuerungsinstrumenten. Im Sinne eines effizienten Mitteleinsatzes und einer nachhaltigen Förderung der einzelnen jungen Menschen ist die Entwicklung eines Gesamtkonzeptes zwingend erforderlich. Der Jugendhilfe muß gestattet werden, ihre planerischen und konzeptionellen Kompetenzen einzubringen.
- Bei der Mitwirkung neuer Angebotsformen, die sich mehr an den Dimensionen der Existenzgründung, sonstigen Formen der materiellen Existenzsicherung sowie an der Entwicklung von Alternativen zu den bislang häufig nicht hilfreichen „Warteschleifen“, in denen sich arbeitslose Jugendliche und junge Erwachsene befinden, sind ebenfalls Jugendhilfeplanungskompetenzen vonnöten.
- Ferner bedarf es einer Profilschärfung jener Angebote der Jugendsozialarbeit, die nicht im Kontext der Arbeits- und Ausbildungsvermittlung stehen, die trotz SGB II allen jungen Menschen offen stehen und die vor dem Hintergrund der Erosionsprozesse des Sozialen vorhandene Bedarfe vergrößern und neue, bislang nicht oder nur wenig bekannte Bedarfslagen produzieren. Schruth (2005, S. 4) verweist hier exemplarisch auf Jugendberatungstellen, die an der Schnittstelle zwischen § 13 Abs 1 und § 8 SGB VIII angesiedelt sind, aufsuchende und hinausreichende Jugendarbeit, die sowohl auf § 13 Abs. 1 als auch auf § 11 SGB VIII basieren kann.
- Unstrittig sind ferner die gewachsenen Bedarfe an Schulsozialarbeit sowie in der Arbeit mit Schulverweigerern (hierzu: Simon/Uhlig 2002). Die Agonie, die in vielen Bundesländern vor allem aus ungelösten Finanzierungsfragen zwischen Kultus- und Sozialministerien sowie den Schulen und der örtlichen Jugendhilfe besteht, stellt derzeit eine der zentralen Aufgabenstellungen für jede ernst zunehmende kommunale und landesbezogene Jugendhilfeplanung dar.
- § 7 Abs. 4 SGB II sieht vor, daß Menschen von den Leistungen des SGB II ausgeschlossen sind, die länger als sechs Monate in einer stationären Einrichtung untergebracht sind. Die Probleme, die daraus für junge Menschen in Einrichtungen der Erziehungshilfe resultieren, müssen sowohl im fallbezogenen Hilfeplanverfahren als auch von der Jugendhilfeplanung aufgegriffen werden.
- Gleiches gilt für die Lebenslage jener Jugendlichen und jungen Erwachsenen, die bei „mangelnder Mitwirkung“ den strengen Sanktionen nach § 31 Abs. 5 SGB II unterworfen sind (dreimonatige Einstellung der Leistungen des ALG II ohne Anspruch auf Hilfe zum Lebensunterhalt nach dem SGB XII).
- Bislang hatten Träger der öffentlichen Jugendhilfe darauf hinzuwirken, daß die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt waren. Dem steht nun entgegen, daß über das SGB II mögliche Maßnahmen des SGB III über die zentrale Einkaufspolitik der Bundesagentur für Arbeit „eingekauft“ werden kann. Damit stehen sich zwei Systeme diametral gegenüber: zum einen die gesetzlich verpflichtenden und eher kleinräumigen Planungsmöglichkeiten nach SGB VIII und SGB II und zum anderen eine zentrale Steuerung durch die Bundesagentur im Rahmen des SGB III und des SGB II (Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. 2005, S. 12). Eine weitere Erosion bedarfsgerechter kommunaler Jugendhilfe resultiert ferner daraus, daß auch für die ARGEN die Möglichkeit besteht, sich für die Vergabe bestimmter Leistungen der regionalen Einkaufszentren zu bedienen.

Aufgabenstellungen für die Jugendhilfeplanung mit Blick auf den Personenkreis der „arbeitslosen Jugendlichen“

Mit dem 11. Kinder- und Jugendbericht hat das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) einen ersten Gesamtbericht zur Lage der Kinder und Jugendlichen in Deutschland sowie zu den

Leistungen der Jugendhilfe vorgelegt. Jugendpolitik wird hier vorrangig als „Lebenslagenpolitik“ verstanden, Jugendhilfe hat künftig stärker als bislang lebensfeldorientierte Unterstützungsleistungen zu entwickeln.

Jugendhilfeplanung hat somit auch die Aufgabe - ohne das bislang Erreichte und Praktizierte aufzugeben - einen *partiellen Paradigmenwechsel insbesondere in der Arbeit mit arbeitslosen Jugendlichen und jungen Erwachsenen* planerisch und argumentativ zu unterstützen. Ihre Aufgabe besteht künftig vermehrt darin, jungen Menschen bei der Bewältigung der biographischen Übergänge und Risiken zu unterstützen und auch darin, Ressourcen zu entwickeln, die ein vorübergehendes, häufig aber auch länger anhaltendes *Überleben ohne Normalarbeitsverhältnis* besser gelingen lässt. Dies fällt vielen Mitarbeitern und Mitarbeiterinnen schwer, dies ist auch in einer Gesellschaft, die sich entgegen der Trends in der Entwicklung von Erwerbsbiographien immer noch nach an der klassischen Erwerbsbiographie mit dem zentralen Moment der dauerhaften Beschäftigung orientiert, nur schwer zu vermitteln.

Für einen Teil der am Arbeitsmarkt benachteiligten jungen Menschen - so belegen Modellvorhaben - sind trotz oder gerade aufgrund ihrer unkonventionellen Ansätze der Lebensführung in der Lage, selbständig zu arbeiten. Es ist daher sinnvoll, auch dem Thema jugendlicher Existenzgründungen als einen innovativen Ansatz der Jugendsozialarbeit eine größere Öffentlichkeit und eine entsprechende Förderung zu verschaffen.

Peter Schäfer von der Gesellschaft für innovative Beschäftigungsförderung beschrieb im Rahmen einer Fachtagung in Weimar auf interessante Weise diesen „neuen Unternehmertyp“:

„Junge Menschen, für die Selbständigkeit ein Abschnitt in ihrer Lebensbiographie ist oder die sie gleichzeitig zu einer Erwerbsbiographie betreiben; junge Menschen, die nicht das große Kapital benötigen für ihre häufig in einfachen Dienstleistungen angesiedelten Existenzgründungen; die durch Szenekenntnisse ihr Kunden mitbringen und einen Unterstützerkreis haben; die über Flexibilität verfügen und nicht unbedingt reich werden wollen, sondern mit einer Arbeit, die Spaß macht, ihren Lebensunterhalt sichern wollen.“

Eine wichtiges Steuerungselement für diesen geforderten Paradigmenwechsel in der Planung und in der Gestaltung von Lebensverhältnissen ist zum einen die nun tatsächliche Umsetzung einer immer wieder gerne vorgebrachten Forderung: nämlich die Verzahnung von Jugendhilfe und Jugendhilfeplanung mit anderen Gestaltungsplanungen vor Ort und in der Region.

Dabei erlangen in den ostdeutschen Ländern folgende Aspekte besonderes Gewicht:

1. die Erweiterung des Planungsraums: zwischen der kommunalen Jugendhilfeplanung und der meist unverbindlichen und wenig spürbaren Jugendhilfeplanung der Länder müssen - gerade vor dem Hintergrund der knappen Ressourcen - regionale Konzept- und Maßnahmenentwicklungen stärker in das Blickfeld gerückt werden.
2. Nimmt man die oft vorgetragene Rede von den „weichen Standortfaktoren“ - die mit Blick auf Abwanderung aus Ostdeutschland auch wichtige Helfefaktoren sind - ernst, so bedarf es eines erweiterten Verständnisses von Regionalmanagement. Die Schaffung von besseren Verkehrsanbindungen und die Ausweisung von Gewerbegebieten hat nicht zu den erhofften Entwicklungen geführt. Somit muß sich Regionalmanagement auch die Entwicklung akzeptabler Strukturen einer massiv von Ausdünnung geprägten Bildungslandschaft sowie integrierte Konzepte zur Sicherung der ebenfalls immer löchriger werdenden kulturellen Infrastrukturen zur Aufgabe machen.
3. In diesem Sinne ist eine Zusammenführung und Entbürokratisierung der zahlreichen - auch oder gerade - für die ländlichen Räume existierenden Förderungen und Programme dringend geboten. Ich nenne hier insbesondere den Europäischen Strukturfonds, den europäischen Fonds für regionale Entwicklung, den europäischen Sozialfonds und die gemeinschaftsinitiative für ländliche Entwicklung.
4. Nicht vergessen werden darf an dieser Stelle, daß aktuell die Jugendhilfe in Ostdeutschland immer mehr in Gefahr gerät, der Verpflichtung zur Bedarfsgerechtigkeit selbst in einer konventionellen, verengten Weise nicht mehr zu entsprechen. Es gibt Landkreise, die den Jugendamtsleiter und den Jugendhilfeplaner eingespart haben. In der bereits erwähnten Evaluation des aktuellen Zustandes der Jugendsozialarbeit in Sachsen-Anhalt sind wir auch auf Landkreise gestoßen, in denen derzeit keine einzige Maßnahme der Jugendsozialarbeit nach § 13 KJHG vorgehalten wird.

Literatur

B. Bütow / S. Maurer, Ost-West-Verhältnisse im Spektrum: Herausforderungen und Konfliktlinien am Beispiel der Kinder- und Jugendhilfe in den neuen Ländern, in: R. Hufnagel / T. Simon (Hrsg.), Problemfall Deutsche Einheit. Interdisziplinäre Betrachtungen zu gesamtdeutschen Fragestellungen, Wiesbaden 2004

- H.-J. Dahme, Die Freie Wohlfahrtspflege in Ostdeutschland. Modernisierung mit Risiko, in: R. Hufnagel / T. Simon (Hrsg.), Problemfall Deutsche Einheit. Interdisziplinäre Betrachtungen zu gesamtdeutschen Fragestellungen, Wiesbaden 2004
- A. Dobers, Finanzierung. Plädoyer für ein Umdenken in der Kinder- und Jugendarbeit, in: T. Rauschenbach / W. Düx / I. Züchner (Hrsg.), Jugendarbeit im Aufbruch. Selbstvergewisserungen, Impulse, Perspektiven, Münster 2002
- B. Fehlert, / T. Koss, Topographie der offenen Jugendarbeit in Baden-Württemberg, in: Offene Jugendarbeit. Zeitschrift für Jugendhäuser, Jugendzentren, Spielmobile, Heft 4/2002
- H. Hartmann, Steuerung der Sozialhilfe durch Benchmarking, in: H. Brülle / C. Reis, (Hrsg.) Neue Steuerung in der Sozialhilfe, Neuwied, Kriftel 2001
- R. Hufnagel / T. Simon (Hrsg.), Problemfall Deutsche Einheit. Interdisziplinäre Betrachtungen zu gesamtdeutschen Fragestellungen, Wiesbaden 2004
- R. Klare, Sozialarbeit und Management, ohne Ort und Jahr
- Liga der freien Wohlfahrtspflege in Baden-Württemberg e.V. Konsequenzen der Arbeitsmarktreformen für die berufliche Bildung und Integration junger Menschen in Baden-Württemberg. Situationsanalyse und Handlungserfordernisse aus der Sicht der Freien Jugendhilfe, Stuttgart 2005
- W. Pohl, Gemeindefinanzbericht 2004. Nach der Reform ist vor der Reform, in Alternative Kommunalpolitik, Heft 6/2004
- P. Schruth, Vortrag 25.4.2005 auf dem Fachtag der BAG Jugendsozialarbeit: Zur Leistungskonkurrenz von § 3 Abs.2 SGB II und § 13 SGB VIII, unveröffentlicht, Berlin 2005
- R. Sennett, Die Kultur des neuen Kapitalismus, Berlin 2005
- T. Simon, Kommunale Jugendhilfeplanung. Ein Arbeitshandbuch für Ausbildung und Praxis, 5. erneut durchgesehene, überarbeitete und ergänzte Auflage, Wiesbaden 2003 a
- T. Simon, Zur Steuerungsfunktion von Jugendhilfeplanung in: deutsche jugend, Heft 4/2003 b
- T. Simon/S. Uhlig (Hrsg.), Schulverweigerung. Muster-Hypothesen-Handlungsfelder, Opladen 2002
- N. Werz, Abwanderung aus den neuen Bundesländern von 1989 bis 2000. Aus Politik und Zeitgeschichte, B 39-40/2001, 12-16. in: C. Dienel, Abwanderung aus Ostdeutschland - vom Wendephänomen zum langfristigen Trend?, in: R. Hufnagel / T. Simon (Hrsg.), Problemfall

„Geht nicht, gibt's nicht!“ - Anmerkungen zum Stopp des Sozialraumbudgets in Hamburg

1. Vom Fachdiskurs zum Rechtsstreit

Aus der über Jahrzehnte gewonnenen Erkenntnis einer gegenseitigen Abhängigkeit des menschlichen Verhaltens von den umgebenden Bedingungen folgt, dass die konkreten Lebensbedingungen von Menschen in der sozialpädagogischen Arbeit nicht nur in den Blick zu nehmen sind, sondern diese zudem als Ausgangspunkt für Veränderungsprozesse genutzt werden können. Diese aus der Gemeinwesenarbeit stammenden Grundsätze sind mit dem Paradigma der Lebensweltorientierung im Achten Jugendbericht (BMJFFG, 1998) auch in das Kinder- und Jugendhilfegesetz (§1 Abs. 3(4) und § 27 Abs. 2) eingeflossen¹.

Der in den 90er Jahren verstärkt eingeführte Begriff der Sozialraumorientierung gewann durch einen Bericht der Kommunalen Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt) zum Kontraktmanagement 1998 erhöhte Aufmerksamkeit, da die inhaltlichen Grundideen mit einem neuen Finanzierungsmodell, der Sozialraumbudgetierung, verbunden wurden².

Die vorgestellten Finanzierungsmodelle wurden in der Folge davon, auch als Kritik an der bisherigen Einzelfallfinanzierung, beispielsweise über Fachleistungsstunden³, rechtlich strittig diskutiert⁴. Parallel zu dieser rechtlichen Diskussion entwickelten sich an verschiedenen Standorten in Deutschland unterschiedliche Modelle, die die fachlichen Leitideen der Sozialraumorientierung durch Budgetfinanzierung erprobten⁵.

Nach der Fach- und Rechtsdiskussion sowie der Erprobung von Modellen, befinden wir uns aktuell im Stadium erster Rechtsstreitigkeiten und Gerichtsurteile, die tendenziell erprobte oder geplante Modelle kritisch beurteilen⁶.

Im Folgenden möchte ich mit Bezug auf den Beschluss des Hamburger Verwaltungsgerichtes und Oberverwaltungsgerichtes mit Anmerkungen zum Artikel von Hinrichs/Meier in der Evangelischen Jugendhilfe 5/2004 einen anderen Blick auf das Thema Sozialraumbudgetierung werfen⁷.

2. Der Beschluss des VG und OVG Hamburg

Das VG Hamburg hatte mit Beschluss vom 05.08.2004 dem Hamburger Bezirk Bergedorf untersagt, das Konzept „Sozialraumbudget“ umzusetzen⁸. Daraufhin stoppte die Freie und Hansestadt Hamburg das schon weit fortgeschrittene Vorhaben der Finanzierungsumstellung ambulanter Hilfen zur Erziehung im gesamten Stadtgebiet. Geklagt hatte ein freier Träger, der bei der Vorauswahl (durch Interessensbekundungsverfahren) der Leistungsanbieter nicht berücksichtigt wurde. Das Verwaltungsgericht sah das Recht des freien Trägers auf freie Berufsausübung nach Artikel 12 GG eingeschränkt und damit seine Marktchancen reduziert. In der Begründung rückte das Gericht insbesondere die fehlende gesetzliche Ermächtigungsgrundlage für eine Vorauswahl von Trägern in den Mittelpunkt. Das OVG Hamburg hat in seinem Beschluss vom 10.11.2004 die Beschwerde der zuständigen Behörde für Soziales und Familie zurückgewiesen und den Beschluss des Verwaltungsgerichtes Hamburg bestätigt⁹.

Die den klagenden Träger vertretenden Rechtsanwälte und Autoren des EJ-Artikels Hinrichs/Meier erheben über das Urteil hinausgehende Kritik am Hamburger Vorhaben bezogen auf rechtliche Vorgaben durch das Kinder- und Jugendhilfegesetz. Im Wesentlichen sehen die Autoren Einschränkungen der Trägervielfalt, des Wunsch- und Wahlrechtes der Bürger, der partnerschaftlichen Zusammenarbeit öffentlicher und freier Träger und des Rechtsanspruches auf Hilfen zur Erziehung¹⁰.

3. Sozialraumorientierung und Sozialraumbudgetierung

Nachdem durch den Bericht der KGSt 1998 die Kopplung der fachlichen Grundsätze der Sozialraumorientierung mit der Budgetierung vorgenommen wurde, ist es für die Analyse hilfreich, die Begriffe wieder zu trennen.

Versteht man unter Sozialraumorientierung im Grundsatz,

- Nachfrage- statt Angebotsorientierung
- Verbesserung der Lebensbedingungen durch Stärkung der Eigeninitiative
- Ressourcenorientierung
- Kooperation und zielgruppenübergreifendes Arbeiten

wird offensichtlich, dass das Konzept auch außerhalb von Budgetfinanzierungen möglich ist. Die Finanzierung über Fachleistungsstunden sah in Hamburg mit 12,5 Prozent ausdrücklich einen Anteil für fallunabhängige Tätigkeiten vor¹¹. Richtig ist, dass im Zuge von Sparmaßnahmen und Reduzierungen von durchschnittlichen Fachleistungsstunden pro Fall als erstes die fallunab-

¹ Der Beitrag von Martin Apitzsch auf dem Fachkongress orientierte sich an diesem Artikel, der im Original erschienen ist in der Zeitschrift Evangelische Jugendhilfe 1/2005, S. 50ff.

hängigen Tätigkeiten „dran glauben müssen“. Dies ist aber nicht der Finanzierungssystematik anzurechnen.

Auch in den landesweiten Verhandlungen zu regionalen Versorgungsverträgen in Hamburg wollte der öffentliche Träger die Arbeit fallunabhängiger Tätigkeiten stark reduzieren. Im Ergebnis einigten sich Hamburger Behörden und Verbände auf fünf Prozent der anfallenden Kosten für „nicht fallspezifische Arbeit“¹². Auffällig ist dabei, dass der beklagte Bezirk Hamburg-Bergedorf im Unterschied zu diesen Hamburger Vorgaben überhaupt keine fallunabhängigen Tätigkeiten in seinem Vertragswerk festlegte.

Ob also sozialräumlich im Sinne obiger Definition gearbeitet wird, hängt zum einen von der inhaltlichen Ausrichtung der Leistungsanbieter und zum anderen vom Willen des Kostenträgers ab, diese zu finanzieren. Die Finanzierungssystematik spielt hierbei grundsätzlich keine Rolle.

Die so genannte Budgetierung folgt einem ganz anderen Impuls:

Die Einzelfallfinanzierung, die im Wesentlichen auf ausgehandelten Fachleistungsstunden basiert, zwingt den Leistungsanbieter aus wirtschaftlichen Überlegungen möglichst viele Fälle, möglichst intensiv, möglichst lange zu betreuen. Der Kostenträger hat mit Blick auf den Haushalt genau das gegenteilige Interesse. Im Übrigen verführt das Instrument Fachleistungsstunde zu einem statisch auszuführenden und überprüfbar-pädagogischem Umgang, der den täglich und wöchentlich sich ändernden Bedürfnissen des Einzelfalls keine Rechnung tragen kann¹³.

Insofern sollte die Finanzierungsumstellung auf Budgets die Anreize für Leistungsanbieter verändern und die Flexibilität im Umgang mit den Leistungsberechtigten erhöhen. Die Interessen zwischen Kostenträgern und Leistungsanbietern kehren sich um. Leistungsanbieter achten eher darauf, möglichst wenige Fälle in kurzer Zeit mit geringem Aufwand zu betreuen. Kostenträger haben die Aufgabe, dass Dauer und Intensität der Hilfe im notwendigen und geeigneten Rahmen gewährleistet bleiben. Wie bisher, bleibt die Hilfeplanung nach § 36 SGB VIII das entscheidende Instrument, Rechtsansprüche zu sichern.

Erhöhte Flexibilität von Einzelfallhilfen („Passgenauigkeit“) können, so die Erfahrung mit Modellprojekten, nicht nur die Qualität von Hilfen zur Erziehung steigern, sondern in der Folge auch zu Kostenreduzierungen im Haushalt führen. Darüber hinaus können Budget- und Versorgungsverträge auch die Planungssicherheit der Leistungsanbieter verbessern helfen.

Sozialräumliche Tätigkeiten, im engeren Sinne die Verbesserung infrastruktureller Angebote, könnten womöglich zusätzlich die Qualität der Einzelfallhilfen verbessern

und langfristig die Reduzierung von Einzelfällen befördern.

4. Budgetfinanzierung und gesetzliche Grundlage

Hinrichs/Meier weisen zu Recht darauf hin, dass im KJHG die Finanzierungen von Jugendhilfeleistungen über §§ 74, 77 und 78a ff. SGB VIII vorgesehen sind und dass in den rechtsanspruchsbegründeten Hilfen das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis zu achten ist¹⁴. Die Finanzierung über pauschalisierte Budgets sei vom Gesetzgeber nicht vorgesehen.

Diesem soll durch folgendem Einwand begegnet werden:

Die Hamburger Versorgungsverträge und deren Finanzierung beruhen auf gültigen Vereinbarungen gemäß §§ 77, 78a ff. SGB VIII¹⁵. Die jeweiligen Entgeltvereinbarungen zwischen der zuständigen Behörde und dem jeweiligen Leistungsanbieter, und die durchschnittlichen pro Hilfeart festgelegten Fachleistungsstunden bilden die rechnerische Grundlage für die Budgetbildung.

Mit der Budgetfinanzierung gibt es keine neue Finanzierungsform, die einer neuen Rechtsgrundlage bedarf. Lediglich der Auszahlungsmodus veränderte sich. Pauschalierungen und veränderte Auszahlungszeitpunkte sind so lange rechtlich zulässig, wie die geeignete Hilfe dadurch nicht eingeschränkt wird. Für die Leistungsberechtigten ist die Auszahlungsform zwischen Kostenträger und Leistungsanbieter völlig irrelevant. Auch im stationären Bereich wird vorzugsweise mit pauschalisierten Pflegesätzen gearbeitet, bisher in Hamburg sogar über unterschiedliche Hilfearten hinweg, auch wenn im Alltag die Bedarfe im Einzelfall stark differieren.

Pauschalierungen und Vorauszahlungen für einen bestimmten Zeitraum machen in der sozialpädagogischen Arbeit, die in den Erziehungshilfen durch höchste Flexibilität gekennzeichnet ist, durchaus inhaltlich Sinn.

Also: Die Hamburger Versorgungsverträge beruhen auf den §§ 77, 78a ff. SGB VIII und verändern lediglich den Auszahlungsmodus. Der Gesetzgeber hat bei Entgeltvereinbarungen keine Vorgaben gemacht, zu welchem Zeitpunkt und auf welche Art die Entgeltfinanzierung zu leisten ist. Im Übrigen: In den landesweiten Verhandlungen zu den Hamburger Versorgungsverträgen ist unterstrichen worden, dass das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis uneingeschränkt zum Tragen kommt. Der Klarstellung auch in der landesweiten Verhandlungsrunde zwischen Verbänden und Behörden, dass das jugendhilferechtliche Dreieck nicht angetastet wird, folgte die Streichung der Begriffe in den Verträgen, die ein Auftragsverhältnis zwischen Jugendamt und Leistungsanbietern nahe legten. Insofern sollte auch deutlich werden, dass die freien Träger nicht zum Erfül-

lungsgelieferten des öffentlichen Trägers werden. Diese Klarstellung wurde dann aber nicht von allen Hamburger Bezirken stringent durchgehalten.

5. Trägersauswahl, Trägervielfalt

Zu Recht rügt das Verwaltungsgericht Hamburg die Vorauswahl von Trägern durch das Interessenbekundungsverfahren in Hamburg. Einer solchen Entscheidung fehle die gesetzliche Ermächtigungsgrundlage. Für die nicht zum Zuge gekommenen Träger werden, so das Gericht, Marktchancen reduziert und die Ausübung des Berufs nach Artikel 12 GG eingeschränkt.

Wie aber soll der öffentliche Träger in einer begrenzten Region, mit begrenzt eingeplanten Mitteln auf der einen Seite und einer unbegrenzten Anzahl an Trägern auf der anderen Seite rechtlich unstrittig umgehen?

Folgendes Vorgehen, in Hamburg zu wenig beachtet, könnte meines Erachtens einen Weg eröffnen:

- Grundsätzlich hat jeder Träger das Recht auf ermessensfehlerfreie Entscheidung beim Abschluss von Vereinbarungen nach §§ 77, 78a ff. SGB VIII. Ohne vom Landesrecht Gebrauch zu machen, vereinbarte die Stadt Hamburg (im jetzt gekündigten Rahmenvertrag), die Systematik der Vereinbarungen über die ambulanten Hilfen der Systematik der Vereinbarungen im Anwendungsbereich des § 78a SGB VIII anzupassen. Die Leistungs- und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen könnten demnach ein Instrument darstellen, um fachliche und einzuhaltende Standards zu formulieren. Dazu könnten gerade bei ambulanten Hilfen notwendige Ortskenntnisse gelten. Auch sollten Träger im Hinblick auf ihre Leistungsfähigkeit sicherstellen, dass durch das Vorhalten ausreichender Personalstellen Vertretungen im Betreuungsfall gewährleistet sind.
- Grundsätzlich muss der öffentliche Träger, im obigen Klagefall das Jugendamt Hamburg-Bergedorf, mit jedem Träger kooperieren, der geeignete Hilfen zur Erziehung anbietet und die erforderlichen Vereinbarungen vorweisen kann (Ausnahme: § 78 b Abs.3 SGB VIII). Das heißt, dass die Kosten der Leistungsanbieter, insbesondere, wenn die Leistungsberechtigten durch ihre Wahl diese in Anspruch nehmen, vom Jugendamt übernommen werden müssen. Unterhalb dieser rechtlichen Vorgabe bleibt im Alltag zu konstatieren, dass das hohe Gut des § 5 SGB VIII (Wunsch- und Wahlrecht) in den Erziehungshilfen selten ausgeübt wird. Meine These ist, dass das Wunsch- und Wahlrecht umso weniger vom Bürger genutzt wird, je mehr die Hilfe in prekären Krisen- und Problemsituationen notwendig wird. Unterhalb der rechtlichen Vorgaben hängt die Qualität einer Zusammenarbeit zwischen Jugendamt und Leistungsanbietern von vielen Bedingun-

gen ab. Diese sind allerdings völlig unabhängig vom jeweiligen Finanzierungssystem zu sehen.

- Sind die oben genannten Grundsätze geklärt, geht es ausschließlich um die Frage, bei welchem Träger auf Grund des vorhandenen Potentials ein veränderter Auszahlungsmodus über einen Vertrag Sinn macht und welcher Träger dazu bereit ist. Im Unterschied zur Darstellung von Hinrichs/Meier ging es in Hamburg dabei nie um die Betreuung aller anfallenden Fälle mit einem begrenzten Budget, sondern um die pauschalierte Bezahlung von X-Stellen für X-Fälle. (Allerdings verfolgten Teile des öffentlichen Trägers in den Verhandlungen das Ziel, mit begrenzten Mitteln eine unbegrenzte Anzahl von Fällen zu betreuen.) Daraus resultiert ein beidseitiges Risiko für Jugendamt und Leistungsanbieter. Bei Pauschalen bleibt das Risiko des Kostenträgers, für weniger intensive Fälle „zuviel“ zu zahlen. Allerdings wird das „zuviel“ gezahlte Geld in die fallunabhängige Tätigkeit investiert. Für den Leistungsanbieter besteht weiter das Risiko, bei besonders intensiven Fällen mit den Pauschalen auskommen zu müssen. Neben dem Finanzierungsmodus über Pauschalen bleibt die Finanzierung über Fachleistungsstunden gleichberechtigt bestehen. Noch mehr: Wie im folgenden Abschnitt ausgeführt, muss der Auszahlungs- und Finanzierungsmodus für Träger nicht alternativ, sondern sowohl-als-auch angeboten werden. Die Verträge sollten nur für einen überschaubaren Zeitraum (ein bis zwei Jahre) abgeschlossen werden, um neuen Entwicklungen Rechnung zu tragen. In der vorliegenden Kritik von Hinrichs/Meier ist im Zusammenhang mit dem Interessenbekundungsverfahren ein weiterer Rechtsverstoß im Hamburger Verfahren noch gar nicht erwähnt. Vier von sieben Hamburger Jugendämtern stellten trotz erheblicher Einwände der freien Träger und deren Verbände die Bedingung, dass Träger nur im Verbund bzw. mit anderen Trägern gemeinsam ihr Interesse an den Versorgungsverträgen bekunden könnten. Mit dieser Forderung werden nicht nur gegenseitige Haftungsfragen aufgeworfen, sondern es werden zudem die Eigenständigkeit und Vielfalt von Trägern ad absurdum geführt. Hamburger Jugendämter folgten damit ihrem (verständlichen) Wunsch, lieber mit einem Träger (quasi als Trägersprecher) denn mit mehreren Trägern zu verhandeln.
- Im Hinblick auf eine Trägervielfalt müssen Modelle in Deutschland mit Monopolbildungen kritisch hinterfragt werden. In Hamburg sind nicht nur in jeder geplanten Region mindestens fünf Träger durch Versorgungsvertrag eingeplant, sondern es wird das Vorhalten eigener Angebote über die bestehende Einzelfallfinanzierung (rechtstheoretisch) für eine unbegrenzte Anzahl von Trägern ermöglicht. Inso-

fern sind die Trägervielfalt sowie das Wunsch- und Wahlrecht im Hamburger Vorhaben nicht eingeschränkt. Unzulässig waren und sind allerdings Vorstellungen Hamburger Jugendämter und auch einiger Leistungsanbieter im Kreis der Versorgungspartner, alle anfallenden Hilfen zu bewerten und für die Inanspruchnahme als Filter auch anderer Träger zu agieren.

6. Rechtsanspruch, Budgetgrenzen

Die Rechtsansprüche der Leistungsberechtigten auf Hilfen zur Erziehung bleiben bei der Finanzierungsumstellung auf Budgets gewahrt.

Die Vermutung, unter anderem auch von Hinrichs/Meier, die Rechtsansprüche werden verkürzt, etwa, wenn der Träger am Ende des Zeitraums sein Budget ausgeschöpft hat, trifft nicht zu.

Wie vorher schon ausgeführt, sollten Träger eine Summe für X-Stellen zur Betreuung von X-Fällen bekommen. Soweit die Planung. Steigen die Bedarfzahlen über die Anzahl der geplanten X-Fälle, kann der Träger über die bisherige und von anderen Trägern bevorzugte Einzelfallfinanzierung abrechnen. Drei Hamburger Jugendämter nahmen in ihren Vertragswerken den Einwand der Verbände ernst, dass nicht nur solche Träger, die nicht an den Versorgungsverträgen partizipieren, über Einzelfallfinanzierung abrechnen können, sondern auch jene Träger, die mehr Fälle betreuen als im Versorgungsvertrag vorgesehen.

Vom VG Hamburg wird zu Recht die Vorstellung des Jugendamtes Hamburg-Bergedorf gerügt, dass nur noch höchstens zehn Prozent des eingeplanten Budgets für den klagenden Träger eingeplant und somit seine Marktchancen deutlich reduziert sind¹⁶.

Hier wird ein grundlegender Fehler im Hamburger Vorgehen deutlich. Haushaltsansätze im Bereich Hilfen zur Erziehung sind generell fiktive Planungsgrößen. Hilfen mit Rechtsanspruchscharakter sind aber budgetsparend. Diese schlichte Erkenntnis trifft nun auf die fast phobisch zu nennende hamburgische Richtschnur von Politik und Verwaltung, den Haushaltsansatz unter allen Umständen auskömmlich zu halten. Dieser imaginäre Deckel, dem sich alle Überlegungen in der Verwaltung unterzuordnen haben, führt in der Folge zu der Vorstellung von einer festen Summe X, die hundert Prozent entspricht. Darauf werden X-Prozent an diese und X-Prozent an jene Träger verteilt.

Die Lösung des Problems könnte zukünftig darin liegen, die Haushaltsansätze als das zu sehen, was sie sind, nämlich Planungsgrößen. Real gibt es kein festes Budget und somit auch keine prozentuale Verteilung mit der Idee weniger Restkontingente für nicht berücksichtigte Träger. In den Versorgungsverträgen werden lediglich Summen genannt. Prozentangaben sind völlig irrefüh-

lant, weil es die Messlatte hundert Prozent zwar als Planungsgröße, nicht aber als reales Budget gibt.

7. Fazit - Geht nicht, gibt's nicht!

Im Hamburger Vorgehen zu den regionalen Versorgungsverträgen / Sozialraumbudgetierung sind viele handwerkliche Fehler gemacht worden. Die hier beschriebenen Unzulänglichkeiten beruhen einerseits auf dem zeitlichen politischen Druck, dem sich Verwaltungen ausgesetzt sahen und dem sich einige Leistungsanbieter angeschlossen haben. Die Verträge sollten ohne die Klärung grundsätzlicher Fragen in möglichst kurzer Zeit abgeschlossen werden. Nicht ganz zufällig ist mit Hamburg-Bergedorf der Bezirk verklagt worden, der noch nicht einmal die Vorgaben des Hamburger Eckpunktepapiers abwarten wollte. Nicht berücksichtigt wurden auch Forderungen der Wohlfahrtsverbände, modellhaft in den Regionen die Finanzierungsumstellung zu erproben, in denen die Bedingungen dies zuließen. Hier setzte sich die Marschroute der Behörde für Soziales und Familie durch, landesweit die Versorgungsverträge einführen zu wollen.

Andererseits zeigte sich in den Verhandlungen auf Bezirks- und Landesebene die große Differenz zwischen Sozialpolitik und Sozialpädagogik auf der einen und Rechtspolitik auf der anderen Seite. Mehrheitlich scheint den Fachkräften der inhaltliche Zugang zur rechtlichen Problemstellungen zu fehlen, so dass diese nicht als wesentliche Grundpfeiler, sondern eher als hinderliche Ärgernisse wahrgenommen und in erheblichem Umfang missachtet werden.

Auf der Grundlage der vorliegenden Verträge, Vereinbarungen und durchgeführten Verfahren konnte das VG Hamburg und das OVG Hamburg nicht anders entscheiden, als der Klage des freien Trägers statt zugeben.

Und dies ist (zum einen) gut so. Denn:

Fehlende Rechtssicherheit kann durch Gerichtsbeschlüsse hergestellt werden. Die rechtlichen Mängel des Hamburger Vorgehens sind offensichtlich. Der Beschluss stärkt die Stellung freier Träger in einem Klima, in dem das obrigkeitsstaatliche Denken so mancher Verwaltung einem partnerschaftlichen Umgang mit Trägern der freien Jugendhilfe entgegensteht. Trotz so manch guter Atmosphäre in den einzelnen Verhandlungen ist die Schiefelage in den Vertragswerken bei der Verteilung von Chancen und Risiken zwischen den Partnern erheblich. Der Ignoranz gegenüber rechtlichen Fragen, insbesondere der Stellung von Trägern der freien Jugendhilfe, ist mit den Gerichtsbeschlüssen ein deutliches Signal gegenüber gesetzt worden.

Bedauerlich ist das Urteil (zum anderen) aus mehreren Gründen.

- Das VG Hamburg konnte grundsätzlich aufgeworfenen Fragen nicht nachgehen. So wird abseits des Gegenstandes „Erziehungshilfen“ im Ergebnis einer reinen Marktideologie gefolgt, die allerdings vom Gesetzgeber gewollt ist.
- Die große Mehrheit (schätzungsweise über 90 Prozent) der Träger und sämtliche Hamburger Jugendämter hatten sich in langen Verhandlungen auf ein Neues, wenn auch noch nicht ausgereiftes Finanzierungssystem vorbereitet. Die Frustration über den Stopp dieses Vorhabens sitzt tief.
- Damit einher geht der Verzicht auf eine genaue Analyse des Urteils und der selbstkritischen Bewertung des eigenen Vorgehens. In diesem Klima, das durch Sparzwänge und Haushaltskürzungen extrem belastet ist, sind die oben angedeuteten neuen Wege nur schwer zu diskutieren. Innovationen, auch mit dem Wissen, dass endgültige Rechtssicherheit erst durch Gerichtsurteile hergestellt werden kann, können so nur schwer angeschoben werden. Resignation macht sich breit. Entscheidend ist, was gewollt wird, denn: „Geht nicht, gibt's nicht!“

Literatur

1. siehe auch Treeß, H.: Prävention und Sozialraumorientierung ,in: Schroer, Struck, Wolff: Handbuch Kinder- und Jugendhilfe, Juventa-Verlag 2002
 2. Kommunale Gemeinschaftsstelle für Verwaltungsvereinfachung (KGSt): Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern am Beispiel der ambulanten Hilfen zur Erziehung in der Jugendhilfe, Köln 12/1998
- auch Hinte, W.: Fallarbeit und Lebensweltgestaltung - Sozialraumbudgets statt Fallfinanzierung, in: Soziale Praxis Heft 20, S. 82 bis 94
3. vgl. Apitzsch, M.: Ist die Fachleistungsstunde gescheitert?, in: EJ 5/1998, S. 285 bis 291
- vgl. Stein, W.: Die Fachleistungsstunde als sinnvolle Maßeinheit in den ambulanten Erziehungshilfen?, in: Forum Erziehungshilfen 5/2004, S. 274 bis 278
4. BMFSFJ/Dr. J. Schröder Beratungsgesellschaft: Sozialraumorientierung und neue Finanzierungsformen, Dokumentation der Expertenklausur am 7.11.2000 in Bonn
- dazu: Prof. Dr. Münder, J.: Sozialraumorientierung und das Kinder- und Jugendhilferecht, Rechtsgutachten 2001, im Auftrag der IGFH und SOS Kinderdörfer e.V.
- siehe auch: Baltz, J.: Sozialraumorientierung und sozialräumliche Budgetierung, in: EJ 2004, S. 278 bis 288

Stähr, A.: Zulässigkeit der Auswahl von freien Trägern im Rahmen des Konzepts der Sozialraumorientierung, in: Forum Erziehungshilfen 5/2004, S. 307 bis 311

Dr, Schröder, J.: Mit dem richtigen auf falschem Weg?, in:NDV 5/2001, S. 150 bis 154

Prof. Dr. Münder, J.: Sozialraumorientierung aus rechtlicher Sicht, in: ZfJ, 11/2002, S. 416 bis 422

5. Hinte/Litges/groppe: Sozialräumliche Finanzierungsmodelle, Heft 20 Modernisierung des öff.Sektors(Deutsche Bibliothek)

6. u.a. VG Berlin, Beschluss v. 19.10.2004, AZ: 18A404.04

7. Prof.Dr. Hinrichs,K. / Meier,R.: Verwaltungsgericht stoppt Sozialraumbudget in Hamburg-Bergedorf, in: EJ 5/2004, S. 346 bis 351

vgl. Meier, R.: Vorläufiger Stopp der „Sozialraumbudgetierung“ der ambulanten Jugendhilfe in Hamburg, In: Forum Erziehungshilfen 5/2004, S. 302 bis 304

8. VG Hamburg, Beschluss vom 05.08.2004, AZ: 13E2873/04

9. OVG Hamburg, Beschluss vom 10.11.2004,AZ: 13E2873/04

10. Prof.Dr.Hinrichs,K./Meier,R.: a.a.O.

11. Hamburger Rahmenvertrag nach §§78f, 77 SGB VIII v. 01.08.2000, Anhang II. 6(Vereinbarung über Einführung und Anwendung der Fachleistungsstunde)

12. Eckpunktepapier zum Vorhaben „Regionale Versorgungsverträge für Hilfen zur Erziehung“ v.2.4.2004, vereinbart zwischen Verbänden und öffentlichem Träger der Jugendhilfe in Hamburg; hier: Punkt 16

13. Apitzsch,M.: a.a.O.

14. Prof.Dr.Hinrichs,K./Meier,R.: a.a.O.

15. Eckpunktepapier: a.a.O., Punkt 6

16. siehe OVG Hamburg, a.a.O., S. 5: Das OVG rügt den Umfang von 90% aller Hilfen zur Erziehung, die durch die Versorgungsverträge abgedeckt werden sollen.

siehe auch VG Hamburg, a.a.O., S. 7: Das Gericht kritisiert das „geringe Restkontingent“ für den klagenden Träger.

Fachübergreifende Planung

Übersicht

Im vorliegenden Beitrag findet eine Annäherung an die „fachübergreifende Planung“ unter den folgenden Perspektiven statt:

- Zuerst wird das allseits erhobene Postulat einer Professionen verbindenden Kooperation vorgestellt. Dabei wird erläutert, auf welchen Grundlagen dieses neue Verständnis einer Grenzen überwindenden Arbeitsorganisation beruht.
- Anschließend wird die aktuelle Ausgangssituation in der Jugendhilfe gegenüber gestellt. Betrachtet wird die Realität der Vernetzung in der örtlichen Jugendhilfeplanung, wie sie sich nach einer Befragung von Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplanern in Nordrhein-Westfalen und benachbarten Bundesländern darstellt.
- Im dritten Schritt wird ein Exkurs unternommen, um die Lernprozesse einer fachübergreifenden Planung zu skizzieren. Im Blickpunkt stehen drei disziplinäre Kopplungen: die inter-, die multi- und die transdisziplinäre Kooperation.
- Im letzten Teil geht es um die Organisationsform, die zur Unterstützung fachübergreifender Planungsprozesse notwendig ist. Es wird Bezug genommen zu einer idealtypischen Aufbauorganisation, die den Anforderungen einer fachübergreifenden Planung auf der normativen, strategischen und operativen Managementebene von Planungsprozessen gerecht wird.

1. Verbindung der Professionen durch Kooperation

Die Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung hat 1992 die Ziele, Maßnahmen und Instrumente der Agenda 21 an der Strategie der nachhaltigen Entwicklung ausgerichtet (vgl. BMNUR 1992). Als Element dieser Strategie wird die Stärkung der Rolle wichtiger gesellschaftlicher Gruppen betont: Prinzipiell ist für die Erzielung einer nachhaltigen Entwicklung die umfassende Beteiligung der Öffentlichkeit erforderlich. Einige gesellschaftliche Gruppen werden in der Agenda 21 aber hervorgehoben, weil ihr Engagement die weitere Entwicklung besonders befördern kann. Neben Frauen, Kindern und Jugendlichen, indigenen Gemeinschaften der Bevölkerung (d.h. „Eingeborene“ in den weniger entwickelten Gesellschaften und „Einheimische“ bzw. „Ansässige“ in den entwickelteren Gesellschaften) als Personengruppen der alltäglichen Lebenswelt werden beruflich tätige Fachleute genannt. Die Agenda 21 wendet sich damit besonders an die Professionellen, die

in der Systemwelt von Landwirtschaft, industrieller Produktion, tertiärer Dienstleistung und wissenschaftlicher Forschung mit ihren Handlungen die Richtung einer nachhaltigen Entwicklung beeinflussen können.

Besonders herausgestellt werden auch korporative Akteure wie die Kommunen oder nichtstaatliche Organisationen. Die Kommunen nehmen darunter einen besonderen Stellenwert ein, weil sie die technische, wirtschaftliche und soziale Infrastruktur errichten, verwalten und unterhalten, für Planungen und Entwicklungen verantwortlich sind und dabei die Zukunft der Lebensräume gestalten. Da die kommunale Politik- und Verwaltungsebene den Bürgerinnen und Bürgern am nächsten ist, schreibt die Agenda 21 den Kommunen die entscheidende Rolle bei der Informierung und Mobilisierung der Öffentlichkeit zu.

Besonderes Augenmerk finden in der Agenda 21 die wissenschaftlich und technisch ausgebildeten Fachleute. Im Blick stehen dabei zum Beispiel Ingenieure, Architekten, Industriedesigner, planende und Dienstleistungende Professionen, soziale und kulturelle Umsetzer von Maßnahmen, Juristen, Verwaltungsfachleute und politische Entscheidungsträger. Unter ihnen soll die Kommunikation verbessert werden, damit sie zu integrierten, multidisziplinären Handlungsansätzen gelangen können. Die Agenda 21 fordert von ihnen, auf lokaler und regionaler Ebene Kooperationsstrukturen zu entwickeln und Partnerschaften zwischen öffentlichen und privaten Einrichtungen zu knüpfen. In diesem Zusammenhang wird der Agenda 21 ein neuer Regulierungsrahmen für die Entscheidungsfindung auf der lokalen Politik-, Planungs- und Managementebene mit dem Ziel entwickelt, die bestehenden Managementsysteme, Planungsroutinen und Regulierungsinstrumente entsprechend weiter zu entwickeln.

Wir können somit in der Agenda 21 bereits den Umriss des neuen Leitbilds der Wissensgesellschaft zu Beginn des 21. Jahrhunderts erkennen, Innovationen durch Interdisziplinarität zu fördern. Aus der Kritik an der ‚Versäulung‘ der Sektoren wird ein Weg gezeichnet, der Hindernisse überwindet und von der einzeldisziplinären Wissensgenerierung zur integrierten Praxis zeigt. Die traditionelle Form der Wissensproduktion, der so genannte „Mode 1“, soll einer neuen Form der Wissensproduktion Platz machen, die als „Mode 2“ bezeichnet wird (vgl. Röbbcke et al. 2004). In diesem neuen Modus löst sich die Wissensproduktion aus dem isolierten disziplinären Rahmen: Probleme werden transdisziplinär bearbeitet, d.h. die Methoden sowie theoretischen Ansätze werden vernetzt, und soziale, politische sowie ökonomische Kriterien finden ausdrücklich Berücksichtigung. Transdisziplinäre Lösungen werden aus den Problemen der Lebenswelt generiert und im Kontext mit den Anwendern anstatt rein disziplinär entwickelt.

2. Sozialraum als verbindende Folie

Im Feld der Jugendhilfeplanung repräsentiert die Kategorie des Sozialraums einen geeigneten Rahmen für die interdisziplinäre Integration fachlicher Perspektiven. In der Kinder- und Jugendhilfe hat sich der Sozialraum nahezu zu einem Leitbegriff entwickelt. So heißt es im § 1 Absatz 3 SGB VIII (KJHG), die Jugendhilfe solle dazu beitragen, eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen. Im § 80 SGB VIII (KJHG) wird eine sozialräumliche Ausrichtung der Jugendhilfeplanung als Standard gesetzt. Danach sollen die Einrichtungen und Dienste so geplant werden, dass junge Menschen und Familien in gefährdeten Lebens- und Wohnbereichen besonders gefördert werden. Und in § 80 Abs. 4 SGB VIII (KJHG) wird ergänzend darauf hingewiesen, dass die Jugendhilfeplanung und andere örtliche und überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt werden müssen.

Eine dezentrale Verlagerung des Managements von Zielen und Ergebnissen in Sozialräume als fachlich handlungsrelevante Territorien der Gebietskörperschaft soll ein effizienteres und zugleich auch effektiveres Erbringen aller Dienstleistungen in den alltäglichen Lebensbereichen der Kunden ermöglichen (vgl. Schubert 2005a). In der Orientierung am sozialen Raum werden somit - auf der Grundlage sozialstruktureller Profile - spezifische Areale des Siedlungsraums als administrative Raumeinheit genutzt, um darin - je nach Bewertung des Profils - professionelle Interventionen zu realisieren. Verknüpft wird die Kategorie des Sozialraums mit Netzwerkansätzen, weil die verschiedenen Akteure aus Verwaltung, Bildungswesen, Gesundheitswesen, sozialer Arbeit, Kultur usw. sowohl bei der Planung als auch bei der Intervention raumbezogen kooperieren sollen (vgl. Schubert 2005c).

Abbildung 1: Fachbereiche übergreifende Vernetzung der Jugendhilfe



In der sozialen Stadterneuerung nach dem Förderungsprogramm der „Sozialen Stadt“ finden kooperative Handlungsformen einer integrierten Sozialraumorientierung schon seit den 90er Jahren Anwendung (vgl. DIFU 2003). In belasteten und erneuerungsbedürftigen Stadtgebieten - häufig als „überforderte Nachbarschaften“ bezeichnet (GdW 1998) - werden bauliche, ökologische, ökonomische, soziale und kulturelle Entwicklungskonzepte zu vieldimensionalen Handlungsprogrammen integriert, um eine umfassende Verbesserung der Lebensbedingungen im Stadtraum zu erzielen. Maßnahmen des Städtebaus, der Wohnungspolitik, der Ökologie und der Frei- und Grünflächenplanung werden dabei nicht mehr von sozial orientierten Maßnahmen der Stadtteilkultur, der Arbeitsmarktpolitik, der Kinder- und Jugendhilfe, der Qualifizierung und der Wirtschaftsförderung isoliert.

Bei einer solchen Komplexität des Aufgabenfeldes ist eine fachübergreifende Vorgehensweise angezeigt; dazu sind integrierte Planungs- und Handlungsansätze erforderlich, die sich an den vielschichtigen und zugleich lokalspezifisch ausgeprägten Problemlagen auf den verschiedenen Ebenen orientieren. Diesen Anforderungen der lokalen Vernetzung und Integration von Handlungen wird seit der zweiten Hälfte der 90er Jahre besondere Aufmerksamkeit geschenkt:

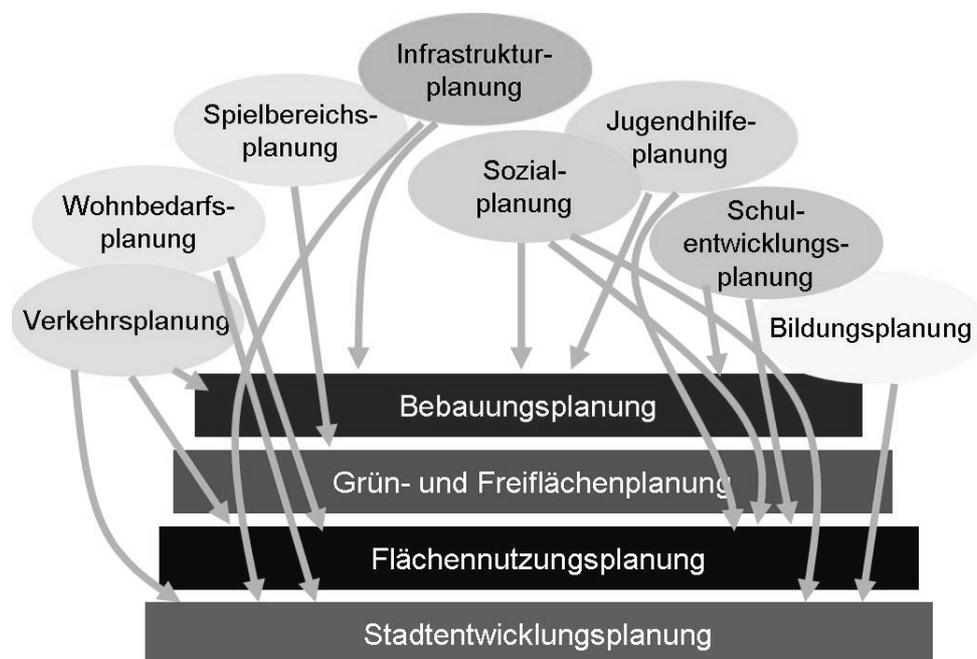
Einerseits wurden Modelle einer verbesserten Kooperation innerhalb der kommunalen öffentlichen Verwaltung implementiert: Es findet eine enge Abstimmung zwischen dem Städtebauresort, das für die Stadtplanung und die Wohnungsversorgung zuständig ist, dem Kinder-, Jugend- und Sozialressort, dem Gesundheits- und Umweltressort, dem Schul- und Kulturressort sowie der örtlichen Arbeitsmarkt- und Wirtschaftsförderung statt. Sozialräumlich wird das verwaltungsinterne Kooperationsnetz sehr weit gespannt, um auch lokale Infrastruk-

tureinrichtungen in öffentlicher Trägerschaft einzubeziehen.

Andererseits ist die verwaltungsexterne Kooperation zu nennen. Hier geht es um den Einbezug anderer Akteure auf der kommunalen Ebene, der freien intermediären gesellschaftlichen Kräfte (auch aus der Wohnungswirtschaft) und des privaten Bürgerengagements in das Planungsmanagement (vgl. Häußermann 2004).

Die meisten Planungsprojekte sind heute deshalb sozialräumlich orientiert und organisiert. Gemäß den Steuerungsprinzipien der „Kundenorientierung“ und der „dezentralen Fach- und Ressourcenverantwortung“ werden die Adressaten von Dienstleistungen mit ihren Bedürfnissen und Fähigkeiten in ihrem Lebens- und Wohnkontext gesehen und werden an den Planungs- und Veränderungsprozessen beteiligt. Der Sozialraumbezug orientiert sich an der Lebenswelt und am Lebensraum sowie an den Bedürfnissen der Bewohnerinnen und Bewohner, berücksichtigt die Ressourcen im Sozialraum und bezieht die Bevölkerung in die Erarbeitung von Lösungsstrategien zur Verbesserung ihrer Situation ein. Ziel einer sozialräumlich ausgerichteten Planung ist die Verbesserung der Lebensbedingungen im Sozialraum sowie der Aufbau selbst tragender Strukturen. Dies soll insbesondere durch die Aktivierung der endogenen Ressourcen im Sozialraum geschehen (vgl. Schubert 2000).

Abbildung 2: Mainstream der Planungspraxis - Unkoordiniertes Zusammenwirken sektoraler Perspektiven



3. Realität der fachübergreifenden Kooperation in der Jugendhilfeplanung

Im Rahmen des Forschungsvorhabens „Best Practices der Jugendhilfeplanung - Benchmarking mit Referenz-

prozessen sozialpädagogischer Produktentwicklung“, das vom Bundesministerium für Bildung und Forschung gefördert wird, wurden Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner zu ihren Vernetzungserfahrungen befragt (vgl. Biewers / Schubert 2003). Die Ergebnisse lassen sich folgendermaßen zusammenfassen:

Die Ausgangssituation in der Jugendhilfe ist davon gekennzeichnet, dass die aktuellen Probleme weit über enge Definitionen einzelner Fachbereiche hinweg reichen. Kinder und Jugendliche sowie ihre Eltern und Verwandten sind „Kunden“ von mehreren Fachbereichen zugleich. Beispielsweise spielt die Thematik der ‚Schulabbrecher‘ oder ‚Schulschwänzer‘ nicht nur für die Schulverwaltung eine Rolle, sondern das Profil dieses Personenkreises prägt auch die Arbeit der Jugendhilfe. Genau so verhält es sich beim Problem der ‚Straßenkinder‘, die sowohl ‚Kunden‘ der Jugendhilfe als auch der Grünflächenpflege als auch des Ordnungsamts oder der Polizei darstellen. Um kundenorientierte und sachbezogene nachhaltige Problemlösungen zu erzielen, ist eine Zusammenarbeit der betroffenen Fachleute und Fachbereiche unabdingbar. Sie beginnt auf der Planungsebene, wird auf der Handlungsebene fortgesetzt und endet bei der Evaluation von Planung und Maßnahmen.

Wegen des Querschnittscharakters der Probleme findet eine Vernetzung vor Ort bereits statt. Eine Schlüsselrolle erhält dabei die Jugendhilfeplanung. Auf Grund ihrer Verwaltungsrolle als ‚Libero‘ werden auf sie alle Vernetzungserwartungen des Fachbereichs projiziert. Die Vernetzungsaufgaben umfassen drei Ebenen:

- Die interne Vernetzung im Fachbereich ist zuallererst davon abhängig, welche bisherigen Ämter und Stellen im Rahmen der Verwaltungsmodernisierung zu einem Fachbereich gebündelt wurden. Im engsten Vernetzungskreis der Jugendhilfe stehen beispielsweise Abstimmungen zwischen Jugendberufshilfe, ASD, Erziehungshilfe, Jugendgerichtshilfe oder KiTa-Fachberatung an, die von der Jugendhilfeplanung koordiniert werden.
- Die Fachbereiche übergreifende Vernetzung findet auf der nächsten Ebene statt, oft gefördert durch eine Stabsfunktion beim Dezernat. Auf Grund zeitlicher Restriktionen beschränken sich die Fachkräfte der Jugendhilfeplanung auf einen Kern kontinuierlicher Planungskooperation, der um punktuelle Zusammenarbeit mit anderen Stellen ergänzt wird (vgl. Abbildung 1).
- Daneben gibt es noch die Ebene der sozialräumlichen Vernetzung des Handlungssystems (der Planung nachgelagerte Maßnahmen und Interventionen).

Sowohl die interne als auch die Fachbereiche übergreifende Kooperation spielt sich einerseits zentral in der Verwaltung und andererseits im Kontext definierter Sozialräume ab.

Für Vernetzung gibt es im kommunalen Alltag eine Vielzahl der Planungsanlässe; allerdings wird die Planungspraxis von einem eher unkoordinierten Zusammenwirken sektoraler Perspektiven geprägt (vgl. Abbildung 2). Das Spektrum reicht von der Stadtentwicklungsplanung und der Bauleitplanung über infrastrukturelle Planungen der Sozialplanung oder Spielbereichsplanung und über Bildungs- und Schulentwicklungsplanung bis hin zu besonderen Planungsansätzen der Kriminalprävention oder der integrierten Stadterneuerung. Die alltägliche Vernetzung im Rahmen dieser Planungsaufgaben wird vom Prinzip der „Kooppkurrenz“, also von einer Mischung aus Kooperation und Konkurrenz, bestimmt. Denn es findet eine Auseinandersetzung um planerische Zugeständnisse sowie ein Wettbewerb um die Definitionsmacht von Problemlösungen zwischen den verschiedenen beteiligten Professionen statt, die eine koordinierte Ergänzung erschweren.

Um das Dilemma konkurrierender Definitionsansprüche, fragmentierter Planungen und vielfältiger Teilvernetzungen aufzuheben, bedarf es wirkungsvoller Instrumente. In der Praxis haben sich vor allem drei bewährt:

- Interdisziplinäre Planungsgruppen – wie z.B. die Koordinierungsgruppe „Planung“ beim Oberbürgermeister in Solingen, in der Fachleute aus den verschiedenen Ämtern bzw. Fachbereichen zusam-

menarbeiten. Sie wirken einer Zersplitterung einzelner Planungen entgegen.

- Das Vorhandensein abgestimmter, d.h. fachlich integrierter Planungs- bzw. Sozialräume beugt Missverständnissen vor, die aus unterschiedlichen professionellen Perspektiven resultieren. In Gütersloh wurde dafür eine ‚umrechenbare Währung‘ vereinbart: Die kleinteiligen Planungsräume des Stadtplanungsamtes bilden die Basiseinheit. Eine bestimmte Menge von ihnen repräsentiert als Bündel einen Sozialraum der Jugendhilfe. Und eine bestimmte Anzahl von Sozialräumen ergibt eine HzE-Region. Insgesamt wurden die Planungs- und Bezugsräume aller Fachbereiche so aufeinander abgestimmt, damit sie sich mit der Wahrnehmung der Bevölkerung decken und eine einheitliche ‚Planungsinfrastruktur‘ bilden können.
- Ein weiteres Instrument sind neue Formen der Projektsteuerung. Vermehrt werden Drittmittel aus Förderprogrammen akquiriert, die zur Lösung akuter Problemkonstellationen vor Ort eingesetzt werden sollen (z.B. E&C für die Jugendhilfe im Rahmen der Städtebauförderung „Soziale Stadt“). Zur effizienten und effektiven Abwicklung der Akquisition, der Durchführung und der abschließenden Evaluation werden – insbesondere für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf bzw. Entwicklungsbedarf – neue fachübergreifende Ansätze des Projektmanagements umgesetzt.

Trotz solcher strukturierenden Instrumente werden von den Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplanern vor Ort immer wieder Restriktionen bemängelt, die Prozesse der fachübergreifenden Planung stören. Es ist vor allem der erhöhte Zeitbedarf für die wachsende Zahl von Sitzungen und Abstimmungsgesprächen, der in der Alltagsrealität den Erfolg hemmt. Hauptursache dafür ist das ‚Vernetzungsrauschen‘, d.h. das relativ unorganisierte Zusammenwirken im Verwaltungsalltag. Es müssen folglich im Rahmen der Organisationsentwicklung geeignete Netzstrukturen aufgebaut werden, über die sich die Belastungen der höheren Vernetzungsfrequenz über Fachbereiche hinweg besser verteilen (vgl. Schubert 2005c).

Vernetzung hängt in besonderer Weise aber auch von den handelnden Personen und deren personalen Potenzialen ab. Akteure einer fachübergreifenden Planung müssen deshalb über starke Persönlichkeiten verfügen, die auch Forderungen stellen können, statt nur gefordert zu werden – etwas, was im Verwaltungsalltag nicht unbedingt gefördert wird. Denn zu Akteuren anderer Fachbereiche sind persönliche (horizontale) Beziehungen nachhaltig zu pflegen und dies steht im Gegensatz zu den herkömmlichen hierarchischen Abläufen mit vertikalen Beziehungsmustern. Oft kommt auch dem

„Mitspiel“ von Schlüsselakteuren wie Dezernenten/innen eine große Bedeutung zu. Mit ihrer Initiative lassen sich die Fachbereiche einfach überbrücken, Planungs Kooperationen „von oben“ schnell anstoßen und im Rahmen schriftlicher Vereinbarungen zwischen den Organisationseinheiten absichern.

Die skizzierte Situation in der Jugendhilfe unterstreicht, dass die Bemühungen um eine Vernetzung in der örtlichen Jugendhilfeplanung noch in den Kinderschuhen stecken. Der Bezug auf einige Ergebnisse einer qualitativen Befragung unter Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplanern in Nordrhein-Westfalen und benachbarten Bundesländern hat das exemplarisch verdeutlicht. Es fehlt eine Klärung, welche Voraussetzungen für eine fachübergreifende Kooperation nötig sind. In der Praxis wird zu wenig davon Gebrauch gemacht, sie beispielsweise in Kontrakten oder schriftlichen Vereinbarungen zwischen den beteiligten Fachbereichen niederzulegen (vgl. Schubert 2005d).

4. Lernprozesse durch inter-, multi- und transdisziplinäre Kopplung

Die gemeinwesen- bzw. sozialraumorientierte Vernetzung der professionellen Planer/innen und das Postulat integrierter Handlungsansätze stellen neue Anforderungen. Zwischen den verschiedenen Professionen müssen kommunikative Arbeitsformen entwickelt werden, die Koordination und Kooperation begünstigen. Um dieses neue Planungsmanagement geht es, wenn wir von fachübergreifender Planung in den kommunalen Sozialräumen reden. Dies ist auf den gesamten Integrationsvorgang von Handlungen der beteiligten Professionen, also auf den gesamten Prozess des Integrierens programmatischer Aktivitäten zu beziehen.

Neben der Neuorganisation der Kooperationsstrukturen müssen deshalb Lernprozesse initiiert werden, die die Akteure für die geforderten kommunikativen Arbeitsformen zwischen den Professionen der verschiedenen Fachbereiche fit machen. Einerseits können die Grundlagen in individuell ausgerichteten Ausbildungs- sowie Fort- und Weiterbildungsangeboten vermittelt werden. Andererseits müssen Methoden des organisationalen Lernens in der Kooperationspraxis zur Anwendung kommen, damit die Kompetenzentwicklung der Beteiligten effizient und wirkungsvoll erfolgen kann. Hier sind vor allem in Betracht zu ziehen:

- Lernen in Netzwerkstrukturen (z.B. disziplinär gemischte Projektgruppen, Qualitätszirkel, Methodentrainings),
- Lernen im Rahmen kreativer Widersprüche (z.B. Benchmarking zum Vergleich interdisziplinärer Planungsgruppen nach Leistungsindikatoren),
- helfende Lernbeziehungen (z.B. Mentoring, Coaching für interdisziplinäre Planungsgruppen),

- das Lernen fördernde Strukturen der (Gesamt-) Organisation (z.B. Budgetierung, Ziel- / Zeitvorgaben, Projektmanagement für interdisziplinäre Planungsgruppen).

Der Lernprozess umfasst im Allgemeinen drei Stufen: Zu Beginn hat die Kooperation multidisziplinären Charakter. In der fortschreitenden Annäherung entsteht ein interdisziplinäres Zusammenwirken. Idealtypisch gipfelt die fachübergreifende Kooperation in der Transdisziplinarität. Auf dieser Stufe sind als Folge der Lernprozesse die disziplinären Grenzen überwunden; die Planungsprobleme werden gemeinsam gelöst.

Pluri- oder Multidisziplinarität beschreibt eine Herangehensweise, die ein Problem aus der Sicht von mehreren Disziplinen betrachtet. Der multidisziplinäre Ansatz überschreitet die disziplinären Grenzen, bleibt aber im System der jeweiligen disziplinären Ansätze. Es kommt zu keiner Änderung der bestehenden disziplinären Theorie- und Methodengefüge.

Interdisziplinarität geht einen anderen Weg und überschreitet die disziplinären Grenzen durch die Übertragung von Methoden einer Disziplin in eine andere. Sie bedient sich zusätzlich der Methoden anderer Disziplinen, um sie in die jeweilige Disziplin einzubauen. Es wird eine Disziplinen übergreifende Terminologie und Methodologie entwickelt.

Transdisziplinarität reicht noch weiter, indem auf Erkenntnisse, die zwischen oder hinter verschiedenen Disziplinen liegen, rekurriert wird. Der Fokus liegt auf Disziplinen übergreifenden, gemeinsamen Strukturen. Transdisziplinarität löst sich aus den disziplinären Grenzen, indem Probleme von Disziplinen unabhängig definiert und gelöst werden. Es findet eine Durchdringung disziplinärer Erkenntnismethoden statt, die zu einer gemeinsamen Axiomatik und Bündelung in Form eines Theoriepools führen. Dadurch bildet sich ein gemeinsamer Instrumenten- und Methodenset heraus.

Der integrierte Methodeneinsatz kann nach dem SARA-Modell erfolgen. Hinter dem Akronym verbergen sich die Begriffe Suche → Analyse → Reaktion → Auswertung. Die Kooperation beginnt mit dem Absuchen der Situation des städtischen Gebiets. Dazu werden gemeinsame Raumbegehungen mit Bewohner/innen und Stakeholdern durchgeführt und die sektoralen Problembeschreibungen verbunden. Es folgt das gemeinsame Analysieren der Probleme, um im Rahmen vernetzter Planung integrierte Lösungen zu finden. Anschließend werden ein integrierter Handlungsplan aufgestellt und Maßnahmen als Reaktion implementiert. Der Kreis der gelungenen fachübergreifenden Kooperation schließt sich, wenn die beobachteten Wirkungen gemeinsam bewertet und evtl. Hinweise für die Korrektur oder Anpassung der Maßnahmen abgeleitet werden.

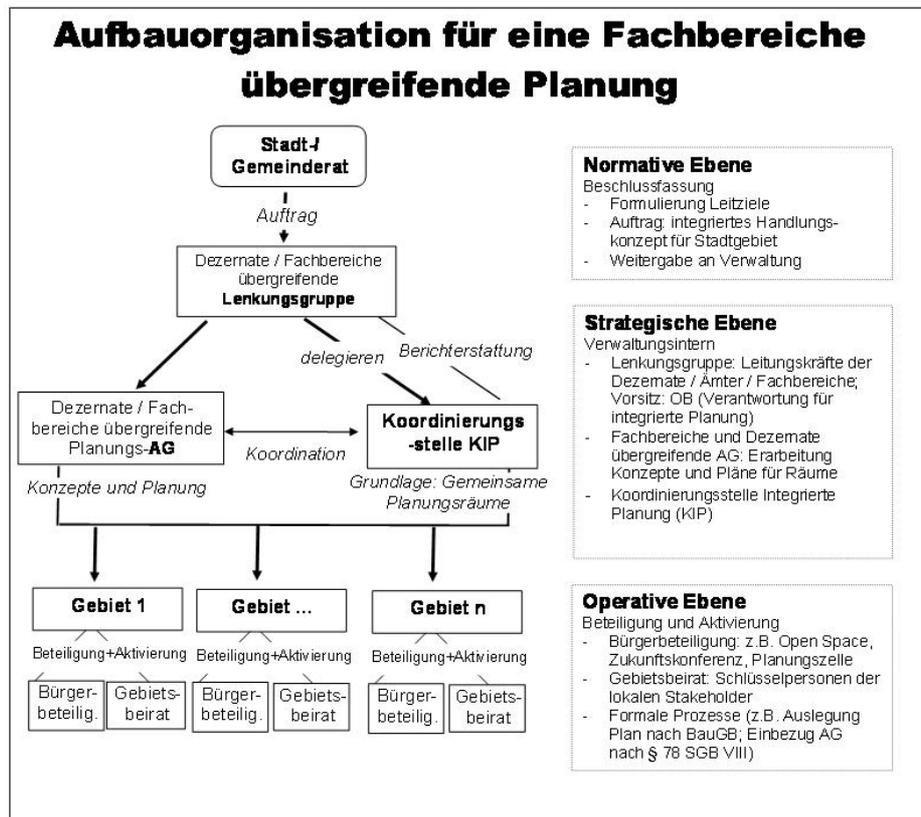
Bei der Integration professionell unterschiedlicher Ansätze der Sozialraumanalyse und Bestandsaufnahme eines Sozialraums zeichnen sich beispielsweise solche Annäherungen und somit eine Tendenz zu transdisziplinärer Praxis bereits ab (vgl. Riege/Schubert 2005).

5. Organisationsform für Fachbereiche übergreifende Planungsprozesse

Obwohl heutige Handlungsansätze immer auf die jeweilige örtliche Situation zugeschnitten sein müssen, soll

den Ämter bzw. Fachbereiche operativ zusammenwirken. In der Arbeitsgruppe müssen die Akteure eine Balance finden zwischen der Loyalität zum eigenen Fachbereich und zum übergreifenden Interessenverbund für die Planungsziele in einem Sozialraum: Die Konkurrenz zwischen den beteiligten Organisationen und die vereinbarte Kooperation zwischen den beteiligten Personen muss zum Ausgleich gebracht werden.

Abbildung 3: Vorschlag für den Aufbau einer Fachbereiche übergreifenden Kooperation



hier abschließend doch der Versuch gemacht werden, ein Standardmodell für die Organisation einer fachübergreifenden Planung zu skizzieren (vgl. dazu besonders Schubert/Spieckermann 2004). Denn es gibt einige Kernelemente, die erfahrungsgemäß in jeder Kommune etabliert werden sollten (vgl. Abbildung 3).

Auf der normativen Ebene sollte durch den Gemeinde-/ Stadtrat - angeführt vom (Ober-) Bürgermeister - ein Orientierungsrahmen gesetzt werden, indem ein Auftrag zur integrierten Bearbeitung von Planungsfragen der Stadtentwicklung erteilt wird. Die Ausführung und Kontrolle wird an die Verwaltung delegiert. Auf der strategischen Ebene obliegt es dem (Ober-) Bürgermeister, auf dieser Grundlage eine Dezernate übergreifende Lenkungsgruppe für die Umsetzung des normativen Orientierungsrahmens einzurichten. Die Mitglieder der Lenkungsgruppe sollten alle Dezernentinnen und Dezernenten sein. Die Lenkungsgruppe delegiert die Ausführung über eine Koordinationsstelle für Integrierte Planung (KIP) weiter an eine fachübergreifende Arbeitsgruppe, in der die Planungsfachkräfte der verschiede-

Mit der Dezernate übergreifenden Arbeitsweise wird die Integration der fachspezifischen Sichtweisen in der Stadtverwaltung sichergestellt. Dabei wird das fachspezifische Einzelwissen der Dezernate und Ämter zu einem integrierten Handlungswissen gebündelt und ganzheitlich in die Sozial- bzw. Planungsräume transportiert, die je nach Bedarf im Mittelpunkt der Planungsaufgaben stehen. Die Koordinationsstelle KIP berichtet innerhalb der Stadtverwaltung einerseits der Lenkungsgruppe, koordiniert andererseits die integriert arbeitende, fachbezogene Arbeitsgruppe und leistet drittens den Transfer von der strategischen Verwaltungsebene zur Umsetzungsarbeit in die Sozialräume.

Mit einer solchen unterstützenden Infrastruktur kann in den Städten die komplexe Vielfalt der Planungsfelder erfolgreich vernetzt werden (vgl. Abbildung 4).

Zusammenfassung

(i) Ausgangspunkt des allgemeinen Postulats einer Professionen verbindenden Kooperation ist die Agenda 21 von 1992 und ihre Vorläuferprozesse. Weil die gesellschaftlichen, ökologischen oder ökonomischen Probleme nicht auf einen disziplinären Handlungssektor reduziert werden können, wird in der Agenda 21 die Weiterentwicklung der Planungs- und Managementsysteme in Richtung kooperativer Handlungsformen begründet. Die aktuellen Modelle einer nachhaltigen Sozialraumorientierung in der Jugendhilfe oder der integrierten Handlungsprogramme in der Stadterneuerung und Stadtentwicklung haben in der Annahme ihren Ursprung, dass Professionen übergreifendes kooperatives Handeln komplexe Probleme nachhaltig zu lösen hilft.

(ii) Die aktuelle Ausgangssituation in der Jugendhilfe zeigt, dass Bemühungen um eine Vernetzung in der örtlichen Jugendhilfeplanung noch in den Kinderschuhen stecken. An Hand von Ergebnissen einer Befragung unter Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplanern in Nordrhein-Westfalen und benachbarten Bundesländern lässt sich das exemplarisch verdeutlichen.

Abbildung 4: Vielfalt der vernetzten Planungsfelder



(iii) Es fehlt eine Klärung der Voraussetzungen einer fachübergreifenden Kooperation. Zu nennen sind vor allem die Fragen der disziplinären Kopplung, die Organisationsform der Kooperation sowie die dafür erforderlichen strukturellen Rahmenbedingungen und Kompetenzen.

(iv) Abschließend wurde ein Modell für die systematische Organisation von integrierten Planungsprozessen skizziert, damit alle planungsrelevanten Fachbereiche in einem geordneten Verfahren mitwirken können.

Literatur

Biewers, Sandra / Schubert, Herbert (2003): Best Practices der Jugendhilfeplanung. Dokumentation innovativer Planungsansätze in der Jugendhilfe. CD-ROM, Köln

BMUNR / Bundesministerium für Umwelt, Naturschutz und Reaktorsicherheit (Hg.) (1992): Agenda 21. Konferenz der Vereinten Nationen für Umwelt und Entwicklung im Juni 1992 in Rio de Janeiro. Dokumente. Bonn

DIFU / Deutsches Institut für Urbanistik (2003): Strategien für die Soziale Stadt. Erfahrungen und Perspektiven. Hgg. v. Bundesministerium für Verkehr, Bau- und Wohnungswesen, Berlin

GdW / Bundesverband deutscher Wohnungsunternehmen (Hg.) (1998): Überforderte Nachbarschaften. Zwei sozialwissenschaftliche Studien über Wohnquartiere in den alten und den neuen Bundesländern. GdW Schriften 48, Köln, Berlin

Häußermann, Hartmut (2004): Zwischenevaluation des Bund-Länder-Programms „Stadtteile mit besonderem

Entwicklungsbedarf - Die Soziale Stadt“. In: Walter/Mensch 1984: 268-287

Riege, Marlo / Schubert, Herbert (2005) (Hrsg.): Sozialraumanalyse - Grundlagen, Methoden, Praxis. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Röbbecke, Martina / Simon, Dagmar / Lengwiler, Martin / Kraetsch, Clemens (2004): Inter-Disziplinieren. Erfolgsbedingungen von Forschungsk Kooperationen. Berlin

Schubert, Herbert (2000): Von der Agenda 21 zur Sozialen Stadt. Integrierte Perspektiven für die soziale Arbeit

beim Stadtteilmanagement. In: Neue Praxis, 30. Jg.: 286-296

Schubert, Herbert (2005a) (Hrsg.): Sozialmanagement - Zwischen Wirtschaftlichkeit und fachlichen Zielen. 2. völlig überarbeitete Auflage, Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften

Schubert, Herbert (2005b): Sozialer Raum und Aktivierung. In: SOZIALEXTRA - Zeitschrift für soziale Arbeit und Sozialpolitik, 29. Jg., Heft 7/8, S. 32-39

Schubert, Herbert (2005c): Netzwerkmanagement. In: Schubert 2005a: 187-210

Schubert, Herbert (2005d): Kontraktmanagement der Zukunft. Herausforderung an das Management der Kommunen und Freien Träger. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit, 56. Jg., Heft 3, S. 43-49

Schubert, Herbert (2005e): Sicherheit durch Stadtgestaltung. Städtebauliche und wohnungswirtschaftliche Kriminalprävention: Konzepte und Verfahren, Grundlagen und Anwendungen. Köln: SRM-Verlag

Schubert, Herbert / Spieckermann, Holger (2004): Standards des Quartiermanagements. Handlungsgrundlagen für die Steuerung einer integrierten Stadtentwicklung. Verlag Sozial Raum Management, Köln

Walther, Uwe-Jens/Mensch, Kirsten (Hrsg.) (2004): Armut und Ausgrenzung in der ‚Sozialen Stadt‘. Konzepte und Rezepte auf dem Prüfstand. Darmstadt: Schader-Stiftung

Margit Göckemeyer

Praxiserfahrungen zur fachübergreifenden
Planung aus der Stadt Solingen

Folien zum Beitrag auf dem Fachkongress

Anforderungen an die Jugendhilfeplanung

§80 Abs. 4

Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollen darauf
hinwirken, dass die

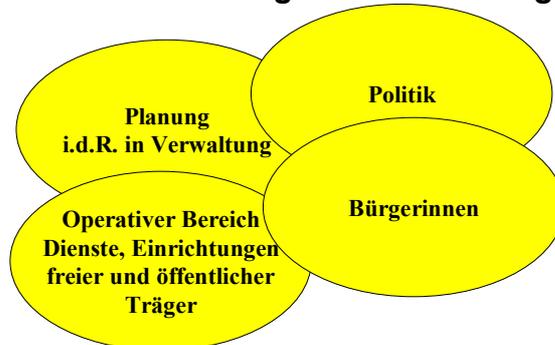
**Jugendhilfeplanung und andere örtliche und
überörtliche Planungen aufeinander abgestimmt**

werden und die Planungen **insgesamt** den Bedürfnissen und
Interessen der jungen Menschen und ihrer Familien Rechnung
tragen.



Stadt Solingen - Stabsstelle
Jugendhilfeplanung

Beteiligtengruppen für eine fachübergreifende Planung



Stadt Solingen -
Stabsstelle Jugendhilfeplanung

Strukturen und Kulturen in der Kommune

Verwaltung, Politik und
Zusammenspiel von Interessengruppen

Analyse

- Ausprägung der Hierarchie
- Zusammenarbeit der Ressorts/Dezernate und Dienste (Dienstwege, informelle Kommunikationswege etc.)
- Verknüpfung von Parteien, Wohlfahrtsverbänden und Kirchen
- Offenheit der Planungsbeteiligten



Stadt Solingen -
Stabsstelle Jugendhilfeplanung

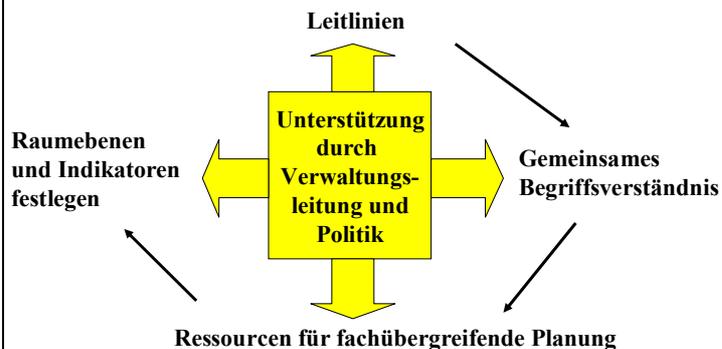
Erkenntnisse für die Umsetzung einer fachübergreifenden Planung

1. Der Lebensraum für Menschen ist ganzheitlich
 Leben ist ganzheitlich (Soziale Stadt)
2. Politik, Planung und operativer Bereich sind für den Lebensraum der Menschen in einer Kommune verantwortlich
 Gemeinsame Sache erkennen
3. Die eigene Planung ist erfolgreicher, wenn sie abgestimmt und vernetzt erfolgt
 Interessenslage der Planungsbeteiligten muss präsent sein

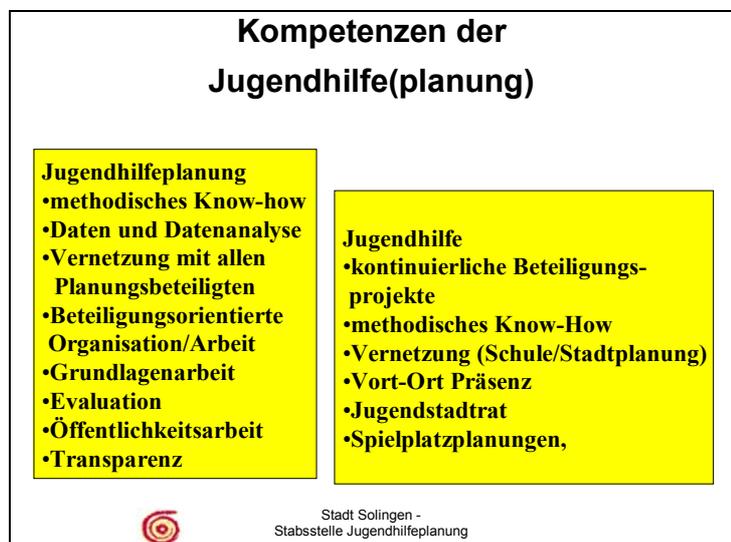


Stadt Solingen -
Stabsstelle Jugendhilfeplanung

Rahmenbedingungen für eine fachübergreifende Planung



Stadt Solingen -
Stabsstelle Jugendhilfeplanung



Ergebnisse bis heute

- **Der Jugendhilfebereich wird als relevante Größe mitgedacht und nachgefragt - dazu muss Jugendhilfeplanung nicht ständig präsent sein**
- **qualitative Kriterien der Jugendhilfeplanung im Hinblick auf Lebensraumgestaltung werden akzeptiert und mit einbezogen**
- **Beteiligung ist stärker zum Qualitätskriterium geworden und wird breiter umgesetzt**
- **frühzeitige Beteiligung der Jugendhilfeplanung**
- **Koordinierungsgruppe Planung ist auch Plattform für Jugendhilfeplanungsthemen**



Stadt Solingen -
Stabsstelle Jugendhilfeplanung

Margit Göckemeyer

Stadt Solingen, Stabsstelle Jugendhilfeplanung

Bildungsbenachteiligung

- Wege zur frühen Förderung im Netzwerk

Frühe Förderung von Kindern und die Unterstützung von Familien sind Themenfelder, die in den letzten Jahren wachsende Aktualität und politische Aufmerksamkeit gewinnen. Angesichts steigender Anforderungen an eine Anhebung des allgemeinen Bildungsniveaus einerseits und wachsender gesellschaftlicher Probleme andererseits ist dies nicht verwunderlich. In diesem Beitrag soll zunächst der Frage nachgegangen werden, was die Bedeutung früher Förderung ausmacht (1) und welche Leitbilder für die Ausgestaltung und Weiterentwicklung diesbezüglicher Konzepte Orientierung bieten können – insbesondere im Hinblick auf die Förderung von „bildungsbenachteiligten“ Kindern (2). Ausgehend von der These, dass frühe Förderung einer Vernetzung unterschiedlicher Akteure bedarf und die Tageseinrichtung für Kinder einen Kristallisationspunkt für ein solches Netzwerk bilden kann, wird anschließend ein Praxisbeispiel verbunden mit Schlussfolgerungen zur Verallgemeinerung des Ansatzes dargestellt (3). Den Abschluss bilden perspektivische Überlegungen zur Einbindung der Altersgruppe der unter Dreijährigen sowie der Schulkinder in ein Fördersystem (4).

1. Zur Bedeutung früher Förderung

Etwa mit Beginn des neuen Jahrtausends sind die Tagesbetreuung von Kindern und damit verbunden das gesamte System von Bildung und Erziehung verstärkt in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion getreten. Dies hängt mit einem ganzen Bündel von unterschiedlichen, teils gegenläufigen gesellschaftlichen Herausforderungen zusammen:

Erstens nimmt die Erwerbstätigkeit von Müttern zu, verbunden mit einer Differenzierung der Arbeitszeiten und einem hohen Anteil an Arbeit zu so genannten „atypischen“ Zeiten – am Abend, im Schichtdienst oder am Wochenende (Stöbe-Blossey 2005; Esch/Klaudy/Stöbe-Blossey 2005). Eine Verbesserung der Vereinbarkeit von Beruf und Familie durch eine erweiterte Kinderbetreuung – so die politische Hoffnung – würde dazu beitragen, dass mehr Familien ihren Kinderwunsch realisieren und insbesondere qualifizierte Frauen sich häufiger für eigene Kinder entscheiden. Bei der als notwendig erachteten Weiterentwicklung der Kinderbetreuung geht es jedoch nicht nur um quantitative, sondern nicht zuletzt um qualitative Aspekte.

Zweitens steigt mit der Entwicklung zur „Wissensgesellschaft“ der Qualifikationsbedarf – Bildung wird für das

Individuum mehr denn je zum „Eintrittsbillet“ für den Arbeitsmarkt und zur Voraussetzung für gesellschaftliche Teilhabe. Der Bedarf der Volkswirtschaft an qualifizierten Arbeitskräften steigt, während die demographische Entwicklung mittelfristig zu einem Rückgang des Arbeitskräfteangebotes führen wird. Umso tiefer sitzt in Deutschland der Schock über die „PISA-Studie“. Sie hat im internationalen Vergleich ein unterdurchschnittliches Bildungsniveau der Jugendlichen in Deutschland bescheinigt und zu der Erkenntnis geführt hat, dass es um die Voraussetzungen für die Erfüllung wachsender Qualifikationsanforderungen nicht gut bestellt ist.

Dies gilt insbesondere angesichts einer Entwicklung, die von steigenden sozialen Verwerfungen gekennzeichnet ist, womit der dritte und vielleicht schwierigste Aspekt gesellschaftlicher Herausforderungen angesprochen ist. Zu nennen sind beispielsweise die steigende Zahl an Ein-Eltern- und so genannten Patchwork-Familien, die angesichts von wachsender Mobilität abnehmenden Unterstützungsstrukturen der traditionellen Großfamilie oder auch die immer häufiger konstatierte Überforderung vieler Familien in der Erziehung. Schon in Kindergärten und Grundschulen wird immer häufiger festgestellt, dass ein wachsender Anteil der Kinder nicht in der Lage ist, sich ohne besondere Förderung sozial zu integrieren. Befragungen in Kindertageseinrichtungen in einem sozial benachteiligten Stadtbezirk haben gezeigt, dass etwa ein Drittel der Kinder als verhaltensauffällig eingeschätzt wird (Esch/Rusche/ Stöbe-Blossey 2004; vgl. auch Textor 1999b). Hinzu kommt der steigende Anteil von Kindern mit Migrationshintergrund, wobei nach übereinstimmenden Aussagen von Experten die deutschen Sprachkenntnisse dieser Kinder im Vergleich zu früheren Jahren schlechter werden. Regionale Disparitäten wachsen; in einigen sozial benachteiligten Wohngebieten bündeln sich bildungskritische Problemlagen wie Arbeitslosigkeit, hohe Anteile von Sozialhilfeempfängern, Armut, unterschiedliche kulturelle Milieus und hohe Zahlen an nicht-deutschsprachigen Kindern sowie ein geringes Bildungsniveau der Eltern (Strohmeier 2002). Besonders gravierend ist die zunehmende Bedeutung von Armut als Problem von Familien mit Kindern (Butterwegge/Klundt/Zeng 2005): So hat der Anteil der von Armut betroffenen unter Sechsjährigen von knapp 8% 1978 auf knapp 16% 1998 zugenommen (Olk 2005: 47); neuere Schätzungen gehen davon aus, dass inzwischen jedes fünfte Kind als arm einzustufen ist, das heißt in der gängigen Definition, über weniger als 50% eines durchschnittlichen Einkommens verfügt. Zusammenfassend muss festgestellt werden, dass von einem wachsenden Anteil an Kindern auszugehen ist, die aufgrund ihrer Entwicklungsbedingungen als „bildungsbenachteiligt“ gelten müssen. Diese Situation ist umso bedenklicher, als dass die PISA-Ergebnisse gerade für Deutschland auf einen hohen Zusammenhang zwischen Bildung und sozialer Herkunft hinweisen.

Angesichts der demographischen Entwicklung und der steigenden sozialen Probleme kann nur durch frühzeitig einsetzende, umfassende Förderung ein Potenzial an Erwerbspersonen heranwachsen, das zur Wahrnehmung einer qualifizierten Aus- und Weiterbildung in der Lage ist. Insofern ist mit dem Beginn des neuen Jahrtausends wieder stärker in den Mittelpunkt der öffentlichen Diskussion getreten, was fachlich schon seit einigen Jahren gefordert wird¹ - nämlich vor dem Hintergrund entwicklungspsychologischer Erkenntnisse die frühkindliche Bildung aufzuwerten und der frühen Förderung von Kindern eine weit höhere Bedeutung zuzumessen, als dies lange Zeit der Fall war. Gerade neuere Ergebnisse der Hirnforschung deuten darauf hin, dass auch Lernprozesse eines Erwachsenen und sein Interaktions- und Kommunikationsverhalten durch frühkindlich ausgeprägte neuronale Grundmuster bestimmt werden. Die Ausbildung dieser neuronalen Grundmuster wiederum hängt stark davon ab, ob zum entwicklungsphysiologisch „geeigneten“ Zeitpunkt die entsprechenden Anreize gesetzt werden. So lassen sich besonders sensible „Zeitfenster“ etwa für den Spracherwerb, grobmotorische Fähigkeiten oder das Bindungsverhalten feststellen.² Zwar gibt es in der Forschung nach wie vor unterschiedliche Auffassungen darüber, inwieweit frühe Prägungen die weitere Entwicklung eines Kindes determinieren oder in welchem Maße Weichenstellungen später korrigiert werden können, und auch der Stellenwert des Einflusses von genetischen Bedingungen einerseits und von Umwelteinflüssen andererseits ist keineswegs geklärt. Eindeutig jedoch lässt sich aus vorliegenden Forschungsergebnissen die Schlussfolgerung ziehen, dass Förderung im frühkindlichen Alter besonders wirksam ist, und dass im Umkehrschluss diesbezügliche Defizite besonders gravierende Auswirkungen haben. Umso dringender stellt sich die Frage, wie frühe Förderung organisiert und institutionell verankert werden kann. Dazu sollen im Folgenden zunächst Leitbilder und dann konkrete Projekte diskutiert werden.

2. Leitbilder für eine frühe Förderung

Die Konzeption und Umsetzung früher Förderung ist nicht zuletzt eine Frage von Leitbildern, die Orientierung bieten und einen Rahmen für politisches Handeln und die Entwicklung konkreter Konzepte liefern. Von besonderer Relevanz im Kontext der Förderung bil-

dungsbenachteiligter Kinder ist hier die „neue Kompensatorik“, deren Grundzüge im Folgenden (2.1) skizziert werden sollen. Anschließend werden Anforderungen an eine integrierte Betrachtungsweise von Bildung, Erziehung und Betreuung formuliert (2.2). Zum Abschluss dieses Kapitels werden dann in Nordrhein-Westfalen gültige Leitbilder kritisch diskutiert (2.3).

2.1 Ungleiches ungleich behandeln: Die „neue Kompensatorik“

Vor dem Hintergrund von Forschungsergebnissen zu bildungsstrukturellen Problemen (Büttner et al. 2003; Esch 2005) wurde am Institut Arbeit und Technik (Gelsenkirchen) das Leitbild der „neuen Kompensatorik“ formuliert. Die „neue Kompensatorik“ knüpft an Erkenntnisse der Bildungsforschung an, die seit Ende der 1960er-Jahre zunächst in den USA und dann in der Bundesrepublik Deutschland unter dem Begriff „kompensatorische Erziehung“ bekannt wurden. Ziel der damaligen kompensatorischen Bewegung war es, Bildungsbenachteiligung entgegenzuwirken und Chancengleichheit zu schaffen.

Dass die Leitgedanken kompensatorischer Erziehung in den 1980er- und 1990er-Jahren nahezu in Vergessenheit gerieten, liegt nicht an einem generellen Misserfolg der Programme. Während in Deutschland aussagekräftige Untersuchungen fehlen, weisen in den USA langfristig angelegte Studien über die Entwicklung geförderter Gruppen auf erhebliche Erfolge hin (vgl. bspw. Schweinhart et al. 2005). Dass dieses Themenfeld lange Zeit wenig Beachtung fand, hängt nicht zuletzt damit zusammen, dass spätestens ab Mitte der 1970er-Jahre das Interesse an sozialen Reformen in der politischen Landschaft der Bundesrepublik deutlich abnahm und kompensatorische Erziehung stark mit bestimmten ideologischen Vorstellungen verknüpft wurde. Letztlich scheiterte die kompensatorische Bewegung gewissermaßen an ihrem eigenen Anspruch: Sie war verbunden mit der Hoffnung, über eine breite Förderung einen vergleichbaren Rahmen für alle zu schaffen. Die „neue Kompensatorik“ ist bescheidener und anspruchsvoller zugleich: Normatives Ziel ist nicht die Angleichung von Lebenslagen, sondern die Befähigung aller, ein eigenverantwortliches Leben zu führen. Die Ressourcen sollen dafür möglichst zielgenau eingesetzt werden, um sowohl die Wirksamkeit als auch die Wirtschaftlichkeit zu steigern. Die „neue Kompensatorik“ setzt also nicht in erster Linie auf mehr, sondern auf bessere und zielgenauere Förderung.

Was bedeutet das nun in der Praxis? In Politik, Wissenschaft und Praxis sollten die Erfahrungen mit früheren Konzepten der kompensatorischen Erziehung als auch aus neueren Debatten und Entwicklungen in anderen Ländern genutzt und als Grundlage für die Entwicklung von problemangemessenen, zeitgemäßen Lösungen

¹ Vgl. bspw. Schäfer 1995/2005 (dass 2002 und erneut 2005 eine Neuauflage des erstmals 1995 erschienenen Buches erfolgte, ist wahrscheinlich kein Zufall, sondern dem nach PISA einsetzenden öffentlichen Interesse an der Debatte geschuldet). Vgl. auch Laewen 2004 und die Empfehlungen des Forum Bildung (2001) und des Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung (2001).

² Vgl. zusammenfassend bspw. Kasten 2003 und Singer 2003

angesehen werden. Dabei ist eine konzentrierte Fördermittelzuweisung in benachteiligte Regionen und Bezirke erforderlich. Gleiche Förderung bei ungleichen Voraussetzungen verschärft nämlich die Ungleichheit im Ergebnis. Werden Kindern mit ungleichen Bildungsvoraussetzungen die gleichen Bildungsangebote gemacht, so werden „bildungsgewohnte“ Kinder davon stärker profitieren als andere. Insofern ist es auch nicht verwunderlich, dass die „Schere“ zwischen leistungsfähigen und weniger leistungsfähigen Kindern und Jugendlichen im Verlauf der Schulzeit immer weiter auseinander geht. Dieses Problem entsteht keineswegs erst mit der Aufteilung der Zehnjährigen auf die unterschiedlichen Schulformen, sondern hat seine Wurzel in der mangelnden Förderung benachteiligter Kinder in früheren Jahren.

2.2 Integrierte Betrachtung von Bildung, Erziehung und Betreuung

Die Verbesserung der Voraussetzungen für eine solche Förderung erfordert ein neues Verständnis von Bildung, Erziehung und Betreuung – ein ganzheitliches Verständnis, das alle drei Elemente integriert und die Familie im Mittelpunkt der Bemühungen sieht.

Die beiden folgenden Graphiken verdeutlichen schematisch die Unterschiede zwischen einem traditionell separierten und einem neuen, integrierten Verständnis. Traditionell, so zeigt Abbildung 1, wird Bildung vorrangig als Aufgabe der Schule betrachtet; die Funktion der Erziehung wird hauptsächlich der Familie zugeschrieben – im Falle von gravierenden Problemen unterstützt durch Fachdienste. Auch die Betreuung (insbesondere der unter Dreijährigen) obliegt in erster Linie der Familie mit einer familienergänzenden Funktion der Tageseinrichtungen. Zweifellos ist diese Darstellung ein wenig pointiert und vereinfacht (so haben Tageseinrichtungen nach dem Kinder- und Jugendhilfegesetz selbstverständlich auch einen Bildungs- und Erziehungsauftrag); jedoch verdeutlicht die Abbildung eine separierte Sichtweise, die zwischen unterschiedlichen Systemen unterscheidet. Abbildung 2 hingegen verweist auf ein integriertes Verständnis, das die Familie im Mittelpunkt sieht und Bildung, Erziehung und Betreuung als ein Aufgabenfeld betrachtet, auf dem Tageseinrichtungen, Schulen und Fachdienste gemeinsam arbeiten – im Sinne eines „Kompetenznetzwerkes für Kinder“.

Abbildung 1: "Traditionelle" Perspektive

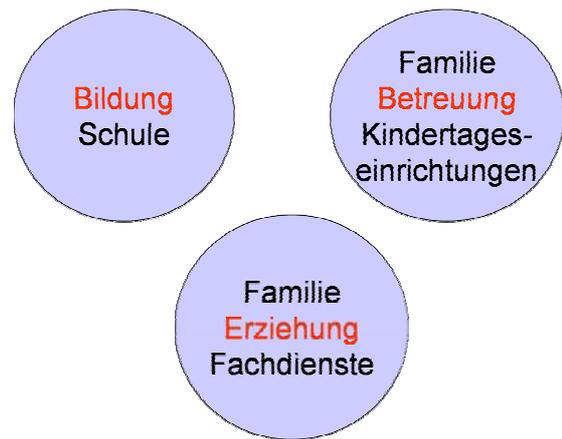
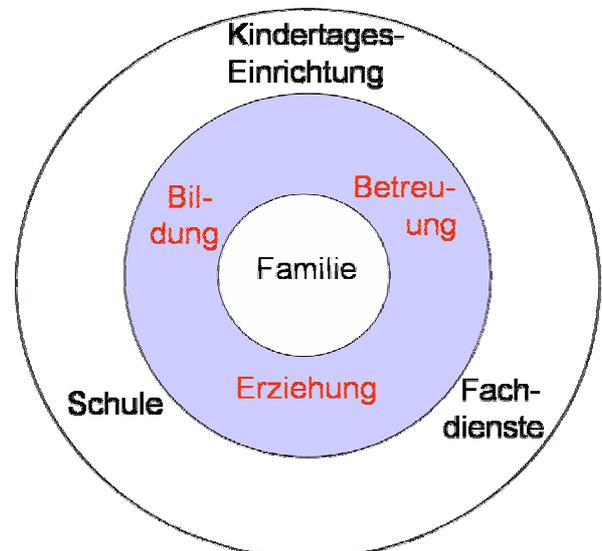


Abbildung 2: Integrierte Perspektive



Soziale Dienstleistungen im Sinne der „neuen Kompensatorik“ bedeuten für alle Beteiligten, den Gesamtprozess als eine „Wertschöpfungskette“ zu begreifen. Dabei müssen nicht nur alle mitmachen, sondern alle müssen ihre Beiträge im „Kompetenznetzwerk für Kinder“ möglichst klar definieren und sinnvoll aufeinander abstimmen.

Zu einem „Kompetenznetzwerk für Kinder“ gehören unterschiedliche Ebenen der Kooperation, nämlich zwischen

- Kindertageseinrichtung und Tagespflege, etwa, indem Tageseinrichtungen einen Beitrag zur Qualifizierung der Tagesmütter leisten und sowohl als Vermittlungsstelle als auch als Treffpunkt für Tagesmütter dienen;

- Kindertageseinrichtung und Schule, insbesondere zur Gestaltung des Übergangs zwischen beiden Institutionen bei der Einschulung;
- Schule und Jugendhilfe, indem Dienste der sozialen Arbeit in Schulen sowohl präventiv angeboten als auch in problematischen Einzelfällen vermittelt werden;
- Schulverwaltung und Jugendamt innerhalb der Kommunalverwaltung, damit die institutionellen Rahmenbedingungen für eine Kooperation der einzelnen Schulen, Tageseinrichtungen und anderer Leistungsanbieter der Jugendhilfe geschaffen werden;
- allgemeinen Institutionen (Schule, Kindertageseinrichtung) und Fachdiensten (Berater, Therapeuten), damit die allgemeinen Institutionen in ihrer pädagogischen Arbeit unterstützt werden und Angebot der Fachdienste niederschwellig vermitteln können;
- kommunalen, verbandlichen und freien Einrichtungen (etwa: kommunalen Erziehungsberatungsstellen und freien heilpädagogischen Praxen), um das Leistungsspektrum der einzelnen Anbieter optimal aufeinander abzustimmen und Synergieeffekte zu erzielen;
- Kultur, Sport und anderen Vereinen einerseits und dem System von Bildung, Erziehung und Betreuung andererseits, weil auf diese Weise eine Öffnung des Systems zu seinem gesellschaftlichen Umfeld erreicht wird.

Allein schon der Überblick über Kooperationsanforderungen zeigt, dass Angebote zur Förderung von bildungsbenachteiligten Kindern und Jugendlichen in einem komplexen institutionellen Feld angesiedelt sind. Es gibt eine Vielzahl von staatlichen und freien, zum Teil auch von privatwirtschaftlichen, Anbietern. Alle Akteure haben ihre gewachsenen Traditionen und ihre eigenen professionellen Orientierungen, aus denen heraus sie zu bestimmen suchen, was wohl das Beste ist. Diese Gemengelage an Interessen zu überblicken ist oft schwierig. Noch schwieriger ist es, ein Zusammenwirken verschiedener Akteure (z. B. von Kindertageseinrichtung und Kinderärzten) zu organisieren. Martin R. Textor konstatiert, dass es inzwischen vielerorts psychosoziale Arbeitskreise, Stadtteilkonferenzen und Aktivitäten zur Vernetzung von Jugendhilfeeinrichtungen und anderen psychosozialen Diensten gibt. „Jedoch sind Kindertagesstätten nur selten vertreten, wozu sicherlich ihr ‚Zwittercharakter‘ beiträgt - sie sind sowohl Teil des Bildungswesens (Elementarbereich) als auch des Jugendhilfesystems (§§ 22 ff. SGB VIII).“ (Textor 1999b: 6) Die mangelnde Einbindung von Kindertagesstätten in Vernetzungsaktivitäten bzw. Jugendhilfenetzwerke betrachtet er aus mehreren Gründen als

unverständlich - etwa deshalb, weil Tageseinrichtungen mit sehr vielen Familien in Kontakt kommen und ein grundsätzlich positives Image haben, so dass sie eigentlich prädestiniert sind, niederschwelliger Ansprechpartner und Vermittlungsinstanz zu sein.

Neben einer derartigen horizontalen Vernetzung der Institutionen ist auch ein verbessertes vertikales Zusammenspiel der verschiedenen Stufen des Bildungssystems - vom Kindergarten bis zur Berufsbildung - notwendig. Die mangelnde Vernetzung lässt das vorhandene Wissen über Fördermöglichkeiten des Kindes bzw. Jugendlichen häufig verloren gehen, so dass Problemdiagnose und Förderung immer wieder „bei Null“ beginnen. Jeder einzelnen Bildungseinrichtung muss demgegenüber bewusst sein, dass sie nicht für sich allein arbeitet, sondern die Individuen auf eine nächste Stufe im Bildungssystem vorbereitet. So darf der Elementarbereich nicht die Bildungsvoraussetzungen ignorieren, die in der Primarstufe von den Schülerinnen und Schülern erwartet werden. Umgekehrt dürfen die Grundschulen aus falsch verstandenem Statusdenken die Kommunikation mit den Tageseinrichtungen für Kinder nicht mit dem unzulässigen Verweis auf die unzureichende Ausbildung der Erzieherinnen ablehnen. Dies bedeutet, dass der Übergang zwischen den Bildungssegmenten reibungsloser zu gestalten ist. Zum einen muss die Vorbereitung auf die jeweils nächste Stufe ein Ziel jeder Bildungsinstitution sein, was eine bessere Kommunikation und wechselseitige Kenntnis der Institutionen erfordert. Zum anderen muss so im Einzelfall der Informationsaustausch (auch datenschutzrechtlich) abgesichert werden, damit in einer Institution begonnene Fördermaßnahmen nicht im Sande verlaufen.

Tageseinrichtungen für Kinder stellen im „Kompetenznetzwerk für Kinder“ den Kern einer Präventionskette dar, über den ein niederschwelliges Angebot zur Unterstützung von Familien organisiert und vermittelt wird. In einem weiteren Schritt ist darüber nachzudenken, Leistungsangebote verstärkt zu bündeln und über eine Institution anzubieten, wie das Beispiel des „Pen Green Centre“ in Corby/Großbritannien illustriert (siehe Kasten).

Das Pen Green Centre, Corby / Großbritannien

Im Jahre 1983 wurde das „Pen Green Centre for under 5's and their families“ in dem von Stahlarbeit geprägten Ort Corby im englischen North Hampshire eröffnet, um eine effektive und kindgerechte Früherziehung zu gewährleisten. Der Kern des Konzeptes spiegelt sich in der grundlegenden Einstellung zum Verhältnis zwischen Kindern und Eltern wider: Im Mittelpunkt steht die Einbindung der Eltern in die Erziehungsarbeit und die Entwicklung des Kindes. Durch Angebote zur Fort- und Weiterbildung werden die Kompetenzen und das Selbstbewusstsein der Eltern gestärkt, damit sie sich für die

Belange ihrer Kinder besser einsetzen können. Zur Dokumentation der Fortschritte des Kindes werden Entwicklungsbücher angelegt. Entsprechend den Bedürfnissen der Kinder und der Eltern werden in einem ständig wechselnden und expandierenden Angebot Projekte, Kurse, Gruppenbetreuungen, Workshops und Seminare durchgeführt. Darüber hinaus werden im Bedarfsfall Beratungs- und Unterstützungsleistungen von externen Personen und Institutionen zur Verfügung gestellt bzw. für den notwendigen Zeitraum in die tägliche Arbeit des Pen Green Centre integriert. Alle Leistungen werden somit unter einem Dach angeboten („One-Stop-Shop“), was die Analyse, Bewertung, Passgenauigkeit und Inanspruchnahme der Leistung erheblich vereinfacht.

2.3. Leitbilder in Nordrhein-Westfalen

Im Juni 2005 legte die neue CDU/FDP-Landesregierung in Nordrhein-Westfalen in ihrer Koalitionsvereinbarung die Absicht nieder, Tageseinrichtungen für Kinder zu „Familienzentren“ weiterzuentwickeln, die „zu einem Knotenpunkt des familienunterstützenden Netzwerkes in den Kommunen“ werden sollen. Mit den Familienzentren (und den Ganztagschulen) soll „ein lückenloses, bedarfsgerechtes und verlässliches Betreuungsgewebe“ aufgebaut werden, „das hohen pädagogischen Ansprüchen genügt“. Durch eine landesgesetzliche Grundlage sollen Voraussetzungen geschaffen werden, um „die Vermittlung von Tagesmüttern und -vätern, die fachliche Beratung, Begleitung und weitere Qualifizierung [zu] unterstützen sowie ein besseres Zusammenspiel der verschiedenen Betreuungsmöglichkeiten [zu] gewährleisten“. An den Kindertageseinrichtungen sollen dazu Tagespflegezentren eingerichtet werden. Mit den Familienzentren soll „eine niederschwellige und mit anderen Institutionen effektiv vernetzte Beratungsstruktur für Familien“ entwickelt werden. Was die Erfüllung des Bildungsauftrages betrifft, so sollen Lernziele und Kernkompetenzen „in einem verbindlichen Rahmencurriculum festgelegt“ werden. (<http://www.cdu-nrw.de/media/Koalitionsvereinbarung.pdf>)

Damit sind wichtige Schritte zur Realisierung eines „Kompetenznetzwerks für Kinder“ angesprochen. Für die Umsetzung wird es künftig zum einen darauf ankommen, inwieweit die erforderlichen Rahmenbedingungen geschaffen werden. Dies betrifft die Flexibilisierung von rechtlichen Regelungen, die die Schaffung von vor Ort passenden Angebotsstrukturen ermöglichen müssen, aber auch die Bereitstellung der notwendigen Ressourcen. Auch wenn an einigen Stellen durch flexiblere Regelungen ein effizienterer Mitteleinsatz möglich ist und die Zusammenarbeit verschiedener Partner zu Synergieeffekten führt, wird die intendierte Aufwertung der Rolle der Tageseinrichtungen ebenso wenig ohne Zusatzkosten umzusetzen sein, wie die Qualifizierung der Tagespflege. Zum anderen wird die Entwicklung von „Kompetenzzentren für Kinder“ am Leitbild der „neuen

Kompensatorik“ zu messen sein. Hier geht es vor allem um die Frage, inwieweit es gelingen wird, geeignete Förderkonzepte für benachteiligte Kinder zu entwickeln und „Ungleiches ungleich zu behandeln“. Dies bedeutet, dass Indikatoren notwendig sind, die zu einer erhöhten Zuweisung an Fördermitteln für benachteiligte Stadtteile führen, und zwar nicht in Form von punktuellen Sonderprogrammen, sondern als Bestandteil der Regelförderung. Beispielsweise braucht eine Kindertageseinrichtung oder eine Offene Ganztagsgrundschule in einem sozialen Brennpunkt eine (qualitativ wie quantitativ) andere Personalausstattung als eine Einrichtung in einem Vorort mit intakter Sozialstruktur.

Auch die Bildungsarbeit muss die unterschiedlichen Voraussetzungen berücksichtigen, die die Kinder mitbringen. Im Jahre 2003 wurde in Nordrhein-Westfalen vom zuständigen Ministerium und von den Trägerverbänden eine Bildungsvereinbarung (Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes NRW 2003a) unterzeichnet, die in den kommenden Jahren handlungsleitend für die Bildungsarbeit in den Kindertageseinrichtungen sein soll. Das dieser Vereinbarung zugrunde liegende Bildungsverständnis setzt dabei vor allem auf die Anknüpfung an Selbstbildungspotenziale der Kinder. In einer Darstellung der wissenschaftlichen Hintergründe der Bildungsvereinbarung heißt es dazu: „Bildungsprozesse gehen zuvorderst von der Autonomie des Kindes aus (...) Bei Bildungsprozessen müssen in erster Linie die Bildungsziele in Einklang mit den Möglichkeiten und Initiativen des Kindes gebracht werden.“ (Schäfer 2005: 57) Abgegrenzt werden so verstandene Bildungsprozesse vom sog. „Instruktionslernen, mit dem bestimmte Lernziele erreicht werden sollen, die die Erzieherinnen, nicht die Kinder gesteckt haben“ (Schäfer 2003: 26)

Ein einzelner Absatz wird dem Thema „Ausgleich von Benachteiligungen“ gewidmet: „Ein Bildungsansatz, der sich an den jeweils gegebenen individuellen Voraussetzungen orientiert und fragt, welche Kräfte in welcher Weise angeregt und weiterentwickelt werden können, ist geeignet, individuelle und soziale Benachteiligungen auszugleichen. Der Ausgleich erfolgt also nicht über ein normiertes Ziel, sondern durch das Aufgreifen der gegebenen kindlichen Potenziale.“ (Schäfer 2003: 185)

Es ist zweifellos sinnvoll, daran anzusetzen, Stärken der Kinder auszuschöpfen und sie durch die enge Bindung von Bildungsimpulsen an ihre aktuellen Interessen und Bedürfnisse zu motivieren. Ebenso richtig ist es, nicht einheitliche Zielvorstellungen für alle Kinder vorgeben zu wollen – dies ist im Sinne der „neuen Kompensatorik“, die ja gerade nicht ein einheitliches Niveau anstrebt, sondern die Befähigung zur Führung eines eigenverantwortlichen Lebens stärken will. Diese Befähigung setzt aber voraus, dass ein Mindestmaß an Bildungszielen erreicht wird. Die Autonomie des Kindes in den

Vordergrund zu stellen greift hier zu kurz, denn die Potenziale, die die Kinder mitbringen, sind unterschiedlich, und das „Können des Kindes, das es ab der Geburt mitbringt [...], seine nicht abreiende Lernmotivation und Neugierde“ (Schäfer 2003: 184) sind bei einigen Kindern durch problematische Entwicklungen in ihrem sozialen Umfeld während der ersten Lebensjahre vor Eintritt in den Kindergarten bereits gebremst worden. Eine vorrangige Orientierung an Selbstbildungspotenzialen des Kindes birgt daher die Gefahr in sich, bestehende Unterschiede zu verfestigen – wer viel mitbringt, bekommt auch viel. Insofern macht es gerade in Bezug auf die Förderung von benachteiligten Kindern durchaus Sinn, sich darüber Gedanken zu machen, welche Bildungsziele mindestens umgesetzt werden sollen. Dabei ist es wichtig, Methoden zu erarbeiten, wie Kinder mit ungünstigen Voraussetzungen an die Erreichung dieser Ziele herangeführt werden können.³

Ziele für die Bildungsarbeit im Kindergarten werden in Nordrhein-Westfalen faktisch durch das „Schulfähigkeitsprofil“ (Ministerium für Schule, Jugend und Kinder NRW 2003b) formuliert. Hieraus ergeben sich Hinweise auf die Voraussetzungen, die Kinder mitbringen sollten, um in der Schule erfolgreich lernen zu können – ein Kind, das alle Anforderungen erfüllt, hat sicher ideale Startbedingungen beim Übergang. Die fehlende Diffe-

³ Inwieweit Bildungskonzepte in anderen Bundesländern diese Anforderungen besser erfüllen, muss an dieser Stelle offen bleiben. Inzwischen gibt es in allen Bundesländern Aktivitäten zur Stärkung des Bildungsauftrags von Tageseinrichtungen (im Überblick vgl. Henry-Huthmacher 2005: 36ff.). Bildungspläne, -empfehlungen oder -vereinbarungen liegen vor oder sind in Arbeit – mit unterschiedlichen Inhalten und unterschiedlicher Verbindlichkeit. In der pädagogischen Fachdiskussion gibt es durchaus Kontroversen über die zugrunde zu legenden Bildungskonzepte, nicht zuletzt über die Frage, welchen Stellenwert Selbstbildungsprozesse des Kindes einerseits und gezielte Bildungsangebote sowie curriculare Ziele andererseits haben sollen. Die unterschiedlichen Ansätze dürften durchaus Auswirkungen auf den Grad der Strukturierung unterschiedlicher Bildungskonzepte haben; inwieweit sich vor diesem Hintergrund in den einzelnen Bundesländern eine unterschiedliche Praxis herausbildet, bleibt abzuwarten. Offenkundig ist jedenfalls, dass nur ein Teil der Bildungspläne den hier eingeforderten ganzheitlichen Ansatz aufgreift. Hervorzuheben ist in diesem Kontext der Entwurf des Hessischen Bildungsplans, der nicht nur die Kindertageseinrichtung, sondern die gesamte Altersgruppe der Null- bis Zehnjährigen betrifft und in dem auf die notwendige Berücksichtigung unterschiedlicher kultureller Hintergründe und sozioökonomischer Rahmenbedingungen der Kinder hingewiesen wird. Eine Gemeinwesenorientierung im Sinne der Kooperation und Vernetzung der Tageseinrichtung und Grundschule mit anderen Stellen wird in diesem Plan als explizite Anforderung formuliert (Hessisches Sozialministerium/Hessisches Kultusministerium 2005: 105ff.). Dennoch deutet vieles darauf hin, dass im Hinblick auf Konzepte für die spezielle Förderung von bildungsbenachteiligten Kindern in allen Bundesländern Entwicklungsbedarf besteht.

renzung oder Gewichtung bezüglich der Unterscheidung zwischen wünschenswerten und absolut notwendigen Kompetenzen macht im Hinblick auf die Förderung von benachteiligten Kindern eine Orientierung schwierig.

Dass dieses Schulfähigkeitsprofil quasi „neben“ der Bildungsvereinbarung steht, kann im Übrigen als ein Hinweis darauf gewertet werden, dass beide Dokumente unterschiedlichen Diskussionszusammenhängen und „Philosophien“ entspringen. Gerd E. Schäfer, der als Wissenschaftler die Bildungsvereinbarung maßgeblich geprägt hat, spricht denn auch im Hinblick auf das Schulfähigkeitsprofil von einem „Armutzeugnis für die Pädagogik“ (Schäfer 2003: 21). Diese Kritik kann als Indikator dafür angesehen werden, dass beiden Dokumenten ein höchst unterschiedliches Bildungsverständnis zugrunde liegt – einmal wird aus der Sicht der Schule formuliert, was Kinder zum Ende der Kindergartenzeit können müssten, einmal aus der Sicht des Kindergartens, wie Kinder lernen sollten. Eine systematische Brücke zwischen beiden Perspektiven und eine Verzahnung von in den Dokumenten enthaltenen Handlungsansätzen fehlen jedenfalls.

Die Rahmenbedingungen zu schaffen für eine Förderung gerade von benachteiligten Kindern bedeutet auch, dass Bildungsarbeit systematisch mit dem Einsatz eines Beobachtungsinstrumentariums verbunden werden muss, welches die möglichst frühzeitige Erkennung von Defiziten bei den einzelnen Kindern ermöglicht – sei es in sprachlicher Hinsicht, auf dem Gebiet der Entwicklung, bezüglich motorischer Fähigkeiten oder in Bezug auf das Sozialverhalten. Nur wenn Defizite erkannt und benannt werden, ist die Entwicklung einer adäquaten Förderstrategie möglich. Diese wiederum sollte einen ressourcenorientierten Ansatz verfolgen, indem sie zur Lösung der identifizierten Probleme darauf setzt, möglichst umfassend die Ressourcen einzusetzen, über die das Kind und die Familie verfügen.⁴ Es ist zweifellos ein

⁴ Mit „Ressourcenorientierung“ wird eine Grundhaltung verbunden, die darauf abzielt, „in jedem Verhalten (...) auch Stärken zu sehen (...), mit dem zu gehen, was ist und nicht mit dem, was ich mir selbst oder andere sich vorstellen, was sein sollte, innerhalb der Erfahrungswelt des Klienten zu bleiben und gleichzeitig den Raum offen zu halten für Überraschendes (...)“ (Bürgi/Eberhart 2004: 121). Ressourcenorientierung im Sinne einer „Orientierung hin auf die Stärken der Person wird in Opposition gesetzt zur Problemorientierung. (...) Die Defizitperspektive entspricht dabei einer Fokussierung der Probleme (...)“ (Willutzki 2003: 92). Im gesamten psychosozialen Bereich – in der sozialen Arbeit, in der Frühförderung von Kindern mit Behinderungen, in der Therapie und Beratung – hat der ressourcenorientierte Ansatz in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen; Johannes Schaller und Heike Schmeller sprechen in einem diesbezüglichen Handbuch – wenn auch mit Fragezeichen – von einem „Zauberwort“ (Schaller/Schmeller 2003b: 9). Der Einsatz von Beobachtungsbögen zur Früherkennung von

Verdienst der Bildungsvereinbarung, dass sie die Dokumentation der Bildungsprozesse im Kindergartenalter vorsieht (Ministerium für Schule, Jugend und Kinder 2003a: 7f.) und damit den Anstoß dafür gegeben hat, dass nun auf breiter Basis Beobachtungsinstrumente entwickelt und eingesetzt werden. Einige Kommunen haben Instrumente und Verfahren erarbeitet bzw. aus vorhandenen Materialien ausgewählt, deren Einsatz sie den Trägern von Tageseinrichtungen in ihrem Gebiet empfehlen (vgl. exemplarisch Braun 2005 und Stadt Essen o.J.).

Die Stärkung der Bildungsarbeit muss somit in eine Gesamtstrategie eingebunden werden, die soziale Stabilisierung im Sinne einer Unterstützung der Familien ebenso beinhaltet wie eine umfassende Förderung für das einzelne Kind - von der Früherkennung von entwicklungs- und verhaltensbedingten Schwierigkeiten und über die pädagogische Intervention innerhalb der Einrichtung bis hin zur Vermittlung gezielter Hilfen. Für eine solche Gesamtstrategie kann das Leitbild der „neuen Kompensatorik“ einen Orientierungsrahmen bieten.

3. Das Praxisbeispiel „Soziales Frühwarnsystem“ - Zur potenziellen Funktion von Kindertageseinrichtungen

Ein Projekt, in dem die Umsetzung von einigen Aspekten des „Kompetenznetzwerks Kinder“ und der „neuen Kompensatorik“ angestrebt wurde, ist das „Soziale Frühwarnsystem zur Erkennung und Bearbeitung von Verhaltensauffälligkeit im Vorschulalter“, das im Rahmen eines Modellprojektes des Landes Nordrhein-Westfalen vom 01.03.2002 bis zum 31.12.2004 in Herne entwickelt wurde (Esch/Rusche/Stöbe-Blossey 2004). Wesentliche Elemente dieses Projektes sollen im Folgenden dargestellt werden (3.1). Im Anschluss daran werden die im Hinblick auf die (Weiter-)

Entwicklung von Strukturen früher Förderung verallgemeinerbaren Schlussfolgerungen aus dem Projekt zusammengefasst (3.2).

Problemen wird aus der Perspektive eines ressourcenorientierten Ansatzes teilweise als (zu) defizitorientiert kritisiert - eben weil auf die Erkennung von Schwächen und nicht von Stärken abgehoben wird. Diese Sichtweise verkennt jedoch, dass „Ressourcen und Probleme als zwei Seiten einer Medaille“ anzusehen sind und „Menschen zugleich Ressourcen und Probleme“ haben (Willutzki 2003: 92; Zusammenfassung einschlägiger Diskussionen mit weiteren Literaturverweisen). Schaller und Schmeller betonen denn auch im Schlusskapitel ihres Handbuchs, dass - wenn man von einer ressourcenorientierten Denkweise ausgeht - „beide Ansätze sehr wertvoll sein können“ (Schaller/Schmeller 2003c: 591), in unterschiedlichen Phasen der Arbeit ihren Platz haben und in ihrem Verhältnis zueinander jeweils individuell definiert werden müssen.

3.1 Das „Soziale Frühwarnsystem“ in Herne

Das Thema „Verhaltensauffälligkeit“ hat in Tageseinrichtungen für Kinder in den letzten Jahren an Bedeutung gewonnen. Erzieherinnen berichten in wachsendem Maße von Problemen; Eltern zeigen sich überfordert. Diese Situation war für das Jugendamt der Stadt Herne der Anlass, das Thema aufzugreifen, als das Land Nordrhein-Westfalen Anfang 2002 den Modellversuch „Soziale Frühwarnsysteme“ initiierte. Das Institut Arbeit und Technik (Gelsenkirchen) wurde im Rahmen dieses Modellversuchs damit beauftragt, in Wanne, einem Stadtteil mit besonderen sozialen Problemlagen, ein System zu entwickeln, das die Tageseinrichtungen bei der Früherkennung und Bearbeitung von Verhaltensauffälligkeiten unterstützt und sie in die Lage versetzt, Eltern geeignete Hilfestellungen zu vermitteln. Eine projektbegleitende Arbeitsgruppe (PAG), die sich aus Vertreter/inne/n des Jugendamtes, der Tageseinrichtungen und der Träger, der Erziehungsberatungsstelle und der Heilpädagogischen Fachberatung zusammensetzt, wirkte an der Konzeptentwicklung mit.

Bei Befragungen der 14 Tageseinrichtungen im Stadtteil zeigte sich, dass etwa ein Drittel der Kindergartenkinder als verhaltensauffällig eingeschätzt werden, und fast alle Einrichtungen gaben an, dass sie sich durch eine wachsende Anzahl an verhaltensauffälligen Kindern belastet fühlten - teilweise so stark, dass eine „normale“ pädagogische Arbeit im Alltag als kaum noch möglich bezeichnet wurde.

Das Projekt enthielt unterschiedliche Elemente, die zum einen an der Unterstützung der Tageseinrichtung, zum anderen an der Vernetzung im Sozialraum ansetzen:

- Die Zusammenarbeit zwischen Tageseinrichtungen und lokalen Akteuren wie Beratungsstellen, freien Praxen (etwa Ergotherapie, Logopädie, Heilpädagogik, Psychologie), Kinderärzten und Allgemeinem Sozialdienst - wurde gefördert: Einige Workshops haben zu einem Austausch unterschiedlicher Problemsichten und zu einem besseren Kennenlernen beigetragen; ein Handbuch verbessert den Überblick über vorhandene Angebote und die oft unübersichtlichen Zugangswege (über Rezept, Antrag beim Sozialamt usw.), so dass Erzieherinnen nun Eltern besser über die Entwicklung eines passenden Hilfsangebots beraten können; die Einführung von (datenschutzrechtlich abgesicherten) „Kommunikationsbögen“ erleichtert den Austausch zwischen den beteiligten Institutionen und Personen im Einzelfall.
- Für die Tageseinrichtungen wurden Beobachtungsbögen entwickelt, die eine systematische Beobachtung und Einordnung von Verhaltensauffälligkeiten unterstützen sollen. Die Bögen werden begleitet

durch ein Verlaufsraaster, das den Erzieherinnen eine Orientierung darüber bieten soll, in welchen Situationen welche Schritte einzuleiten sind. Für die Nutzung der Materialien wurden den Erzieherinnen Schulungen angeboten, die sehr intensiv in Anspruch genommen wurden.

- Die Installierung eines „Coachings“ für die Erzieherinnen wurde als Anforderung formuliert. Viele erklärten in den Befragungen, dass sie die Möglichkeit vermissten, sich beraten zu lassen, wenn es etwa um den Umgang mit Verhaltensauffälligkeiten im Alltag der Einrichtung oder um die Vermittlung von geeigneten Hilfsangeboten für Kinder geht. Eine derartige Beratungsfunktion soll bei der Erziehungsberatungsstelle installiert werden.
- Zusätzliche Fortbildungsangebote wurden entwickelt. Neben den Angeboten der Träger gab es eine „kooperative Fortbildung“: Freie Praxen (Ergotherapie, Heilpädagogik, Logopädie, Psychotherapie) unterbreiteten den Tageseinrichtungen Angebote aus ihrem Leistungsspektrum. Die verschiedenen Träger von Einrichtungen in Herne entwickelten ein Konzept, um künftig Fortbildungen zum Thema „Verhaltensauffälligkeit“ gemeinsam durchzuführen.

Eine Elternbefragung zeigte, dass viele Eltern es sehr positiv bewerten, wenn sie bei Verhaltensproblemen ihres Kindes Unterstützung durch die Tageseinrichtung erhalten, und das Gespräch mit den Erzieherinnen suchen. Andere Eltern hingegen - nach Einschätzung der Erzieherinnen durchschnittlich ein Drittel der Betroffenen - scheinen nicht hinreichend bereit zu sein, sich mit den Schwierigkeiten ihres Kindes auseinanderzusetzen. Einige Einrichtungen haben hier mit einer intensiven Elternarbeit gute Erfahrungen gemacht („Vertrauensarbeit“): Eltern, die durch verschiedene Aktivitäten in die Arbeit der Einrichtung eingebunden sind, sind auch im Fall von Problemen leichter ansprechbar.

3.2 Konsequenzen für die Stärkung früher Förderung im Netzwerk

Aus dem Projekt lässt sich eine Reihe von Schlussfolgerungen ziehen, die über das Soziale Frühwarnsystem hinaus für die Stärkung einer frühen Förderung von Bedeutung sind:

- Die Umsetzung von Frühförderkonzepten erfordert Qualifizierungsangebote für Erzieher/innen. Dies betrifft beispielsweise generelle Kenntnisse zur Entwicklungspsychologie und den Möglichkeiten früher Förderung, den Umgang mit Materialien (etwa zur Beobachtung) sowie diagnostische Fähigkeiten. Letztere können und sollen keineswegs spezielle psychologische oder pädiatrische Fachkompetenz ersetzen, jedoch sollte eine Erzieherin im

Sinne einer Ersteinschätzung erkennen können, ob weiterführende diagnostische Verfahren zur Anwendung kommen müssen.

- Informationen und Handlungsanleitungen über Projekte zur Frühförderung und zur Bildungsarbeit⁵ müssen bereitgestellt und verbreitet werden. Nicht jede Einrichtung muss „das Rad neu erfinden“, wenn es um die Planung und Umsetzung geeigneter Aktivitäten geht.
- Angebote der Elternbildung sollten in die Tageseinrichtungen integriert werden, weil so Eltern niederschwellig erreicht werden können. Derartige Angebote beginnen mit Gemeinschaftsveranstaltungen wie einem „Mütterfrühstück“, das die Möglichkeit zum Kennenlernen und informellen Austausch, aber auch zur Diskussion von pädagogischen Fragen oder zur Vermittlung von Kenntnissen über gesunde Ernährung bietet, und können - beispielsweise in Kooperation mit Familienbildungsstätten oder dem Kinderschutzbund - bis hin zu Erziehungskursen reichen.⁶
- Die Vernetzung der Einrichtungen mit Fachdiensten muss verstärkt werden. Als Basis brauchen die Einrichtungen umfassende Informationen über das vor Ort verfügbare Angebot etwa im Bereich der Erziehungshilfen, Erziehungsberatung, Heilpädagogik, Logopädie, Ergotherapie, Psychotherapie oder Kinderpsychiatrie. Gerade für Kinder aus einem bildungsbenachteiligten Milieu ist es sinnvoll, wenn im Einzelfall ein direkter Austausch zwischen der Tageseinrichtung und eventuell beteiligten Therapeut/inn/en oder Sozialarbeiter/Inne/n stattfindet. Dies wiederum ist leichter zu realisieren, wenn über den Einzelfall hinaus persönliche Kontakte und Austauschmöglichkeiten bestehen.
- Als vorteilhaft erweist sich auch die Integration von Fachpersonal in die Arbeit im Kindergarten, indem beispielsweise eine Motopädie-Gruppe durchgeführt wird oder indem Mitarbeiter/innen einer Erziehungsberatungsstelle offene Sprechstunden in der Einrichtung anbieten. Auf diese Weise wird präventive Arbeit gestärkt, und Hemmschwellen können abgebaut werden.
- Für Eltern ist es oft mit Aufwand verbunden, wenn ihre Kinder Therapien benötigen. Nicht alle Eltern

⁵ Im Kontext der Umsetzung der Bildungspläne bzw. -vereinbarungen haben bspw. einige Bundesländer Handreichungen zur Umsetzung vorgelegt bzw. sind dabei, entsprechende Materialien zu entwickeln.

⁶ Ein umfassend angelegtes Projekt zu diesem Themenfeld stellt die „Elternschule“ in Hamm dar; vgl. <http://www.hamm.de/elternschule>.

sind in der Lage, ihre Kinder regelmäßig zur Ergotherapie, Logopädie usw. zu bringen - sei es aus beruflichen Gründen, wegen fehlender öffentlicher Verkehrsverbindungen oder wegen mangelnder Fähigkeiten, den Alltag zu organisieren. Insofern kann es in vielen Einzelfällen sinnvoll sein, Therapien innerhalb der Einrichtung durchzuführen (auch wenn die damit teilweise verbundene geringere Einbeziehung der Eltern in die Therapie zweifellos ein Defizit darstellt). Einrichtungen brauchen dazu die räumlichen Voraussetzungen, und diesbezügliche Hemmnisse in den Vorschriften und Abrechnungsverfahren der Krankenkassen sollten abgebaut werden.

- Ein „Coaching“ für die Einrichtungen ist von hoher Bedeutung. Auch bei verbesserter Aus- und Fortbildung und trotz der Bereitstellung von Arbeitsmaterialien wird es immer wieder schwierige Einzelfälle geben, in denen die Erzieherinnen eine Beratung und ggf. auch Supervision im Hinblick auf ihre eigene pädagogische Arbeit benötigen. Von der allgemeinen Fachberatung kann diese Aufgabe aufgrund von zeitlichen Kapazitäten, aber auch wegen fehlender inhaltlicher Spezialisierung nur begrenzt erfüllt werden, so dass Strukturen entwickelt werden sollten, die den Einrichtungen den „Zugriff“ auf Fachleute ermöglichen.

Viele der hier angesprochenen Ansätze sind in Modellprojekten und bei innovativ arbeitenden Tageseinrichtungen vorzufinden. Künftig wird es darum gehen, die Erkenntnisse aus Modellprojekten verstärkt zu transferieren und innovative Ansätze auf eine breite Basis zu stellen.

Jenseits der inhaltlichen Aspekte kommt es darauf an, eine Kooperation zwischen unterschiedlichen Akteuren zu initiieren. Wie breit das Spektrum der Akteure ist, die zu einem vernetzten Fördersystem beitragen können, wurde unter 2. skizziert. Will man eine solche Vernetzung aufbauen bzw. vorhandene Ansätze stärken, sind einige kritische Erfolgsfaktoren zu beachten:

- Tageseinrichtungen für Kinder werden in Deutschland nicht nur von den Kommunen, sondern nicht zuletzt von freien Trägern betrieben - zu nennen sind insbesondere die Kirchen und die Wohlfahrtsverbände. Wenn Förderkonzepte auf lokaler Ebene auf breiter Basis umgesetzt werden sollen, sollten die einzelnen Träger bereits an der Entwicklung beteiligt werden; anderenfalls werden sie das Konzept in der Regel nur selten zu ihrer Sache machen und im Alltag ihrer Einrichtungen aufgreifen. Alle potenziell Beteiligten müssen sich als „Partner auf Augenhöhe“ verstehen und verhalten.
- In der Anfangsphase lohnt es sich, Zeit in die Formulierung gemeinsamer Ziele zu investieren. Damit

lassen sich unterschiedliche Interessenlagen frühzeitig erkennen und integrieren. Für die weitere Arbeit wird ein Orientierungsrahmen geschaffen, der gerade im Falle von Konflikten hilft, zu einer gemeinsamen Linie zu finden.

- Wesentlich für die Motivation aller Beteiligten ist eine nachhaltige Unterstützung durch die Führungsebene. Diese kann sich in der politischen Bewertung durch die Stadtspitze äußern; praktisch kommt es aber insbesondere auf die Rolle der Leitung des für Jugendhilfe zuständigen Amtes bzw. Fachbereichs an. Hier geht es nicht nur darum, dass die Beteiligten eine Wertschätzung ihrer Arbeit erfahren. Wichtig ist vor allem, dass ihre Anregungen und Initiativen aufgegriffen werden und die Umsetzung gefördert wird.
- Insbesondere in der Anfangsphase, wenn vernetzte Strukturen erst aufgebaut werden und sich einspielen müssen, ist ein effizientes Projektmanagement erforderlich. Dies beginnt mit Terminabstimmungen, Einladungen und Protokollen für gemeinsame Sitzungen und reicht über die Moderation bis hin zur inhaltlichen Unterstützung bei der Konzeptentwicklung. Mancherorts kann die Funktion des Projektmanagements von der Jugendhilfeplanung wahrgenommen werden. Vielfach erweist es sich aber auch als sinnvoll, zumindest in der Anfangsphase auf eine externe Moderation zurückzugreifen: Dies dient nicht nur der Arbeitsentlastung; vielmehr kann die neutrale Rolle einer externen Moderation auch zur Konfliktlösung beitragen, und im Sinne einer „aktiven Moderation“ (Esch/Stöbe-Blossey 2004) können inhaltliche Impulse und neue Ideen eingebracht werden.

4. Perspektiven

Wenn Kindertageseinrichtungen im skizzierten Sinne als Kern eines Netzwerks zur frühen Förderung von Kindern ausgebaut werden, sind damit heute vor allem die Dreis- bis Sechsjährigen und ihre Familien zu erreichen. Gerade mit dem Ziel eines möglichst frühen Beginns von Förderung kommt es jedoch darauf an, auch die Familien der unter Dreijährigen einzubeziehen - Erzieherinnen berichten vielfach davon, dass sich bei Eintritt in den Kindergarten viele Probleme schon verfestigt haben. Und im Sinne der Sicherstellung eines kontinuierlichen Prozesses geht es darum, nicht nur den Übergang zwischen Kindergarten und Grundschule zu gestalten, sondern auch für das Schulalter Strukturen für die weitere Förderung aufzubauen.

Was die unter Dreijährigen betrifft, so ist zu hoffen, dass bei der Umsetzung des Anfang 2005 in Kraft getretenen Tagesbetreuungsausbaugesetzes Land und Kommunen Rahmenbedingungen schaffen, die eine frühzeitige Förderung benachteiligter Kinder in Tageseinrich-

tungen ermöglichen. Ein Vorrang der Tagespflege, wie er nicht selten aus vordergründigen Kostenerwägungen heraus propagiert wird, wird der Notwendigkeit einer umfassenden Förderung von benachteiligten Kindern und Familien nicht gerecht - selbst qualifizierte Tagesmütter dürften mit dieser Aufgabe in aller Regel überfordert sein. Die Nutzung der Tagespflege soll damit keineswegs ausgeschlossen werden, jedoch ist neben einer besseren Qualifizierung auch die Verknüpfung der Tagespflege mit dem institutionellen Netzwerk notwendig, etwa, indem Tagesmütter durch Tageseinrichtungen nicht nur vermittelt, sondern auch inhaltlich unterstützt und begleitet werden (vgl. auch Jurczyk et al. 2004).

Ein Schlüssel für die Ansprache von Familien mit Kleinkindern ist darüber hinaus die aufsuchende Elternarbeit. Einige Kommunen haben in den letzten Jahren diesbezügliche Konzepte entwickelt und erprobt. So wurde in einigen Kommunen die traditionelle „Mütterberatung“ im Gesundheitsamt ersetzt durch Besuchsdienste: Zumindest in Stadtvierteln mit besonderer sozialer Problemlage werden alle Eltern von Neugeborenen von Hebammen oder Sozialarbeiter/innen zuhause aufgesucht. In Herten werden Eltern mit Migrationshintergrund nach der Geburt von Kindern im Rahmen von Hausbesuchen für die Bedeutung von Sprachförderung sensibilisiert und mit Materialien zur Förderung versorgt. In Herford wird - gesponsort von örtlichen Unternehmen - eine Art Bonusheft erprobt, mit dem Mütter bei der Wahrnehmung von Vorsorgeuntersuchungen oder beim Besuch eines Babytreffs Punkte sammeln, die sie in Form von Einkaufsgutscheinen einlösen können. In Bielefeld wurde im Rahmen des Landesprojektes zur Entwicklung von Sozialen Frühwarnsystemen eine Kooperation mit Geburtskliniken aufgebaut, um Familien mit sozialen Risiken frühzeitig ein Beratungsangebot machen und ihnen eine Unterstützung durch ehrenamtliche Paten anbieten zu können. Das Landesjugendamt Westfalen-Lippe will im Rahmen eines Modellprojektes Aktivitäten zum Aufbau von so genannten „Stützsystemen“ für Familien mit unter Dreijährigen initiieren, systematisieren und weiterentwickeln. Allen diesen Projekten ist die Fragestellung gemein, wie es gelingen kann, gerade die Familien zu erreichen, die unter besonderem Problemdruck stehen und nicht bereit und in der Lage sind, von sich aus Hilfe zu suchen.

Beim Übergang vom Kindergarten in die Grundschule stellt sich die Problematik anders dar. Hier kommt es vor allem darauf an, die über die Tageseinrichtung begonnene Betreuung von Familien und die Förderung der einzelnen Kinder nicht abbrechen zu lassen. Gerade die Grundschulen brauchen damit eine Einbindung in das „Kompetenznetzwerk Kinder“. Die „Offene Ganztagschule“, die in Nordrhein-Westfalen seit 2003 eingeführt wird, um die Nachmittagsbetreuung von Grund-

schulkindern auf eine breite Basis zu stellen, bietet hier erheblich Chancen. Die Struktur der Nachmittagsbetreuung setzt auf eine Verknüpfung von Schule und Jugendhilfe, was gerade für bildungsbenachteiligte Kinder von besonderer Bedeutung ist: Die Anbindung der Nachmittagsbetreuung an die Schule ermöglicht eine enge Verbindung des Betreuungsangebots mit Bildungszielen, wie dies beispielsweise in einer qualifizierten Hausaufgabenbetreuung und dem Angebot von Förderkursen zum Ausdruck kommt. Die Einbeziehung der Jugendhilfe in das schulische Angebot wiederum beinhaltet eine ganzheitliche Sichtweise von Bildung, Erziehung und Betreuung.

Wenn die „Offene Ganztagschule“ den Anspruch einer Förderung bildungsbenachteiligter Kinder tatsächlich realisieren soll, setzt dies zweierlei voraus: Zum einen müssen - insbesondere in benachteiligten Stadtteilen - Ressourcen zur Verfügung stehen, die über eine bloße Betreuung hinaus den Aufbau einer qualifizierten und umfassenden Förderung ermöglichen. Zum anderen muss Schule dies kulturell wollen und verarbeiten. Sie kann sich nicht - überspitzt formuliert - auf die Erteilung von Nachhilfeunterricht in überkommenen schulischen Vermittlungsformen beschränken. Auch Lehrerinnen und Lehrer müssen in ihren diagnostischen Kompetenzen gestärkt werden, um Probleme von Schüler/innen zu erkennen und nötigenfalls erforderliche Hilfsangebote vermitteln zu können. Die Vernetzung mit Fachdiensten ist für Schulen von ebenso großer Bedeutung wie für die Tageseinrichtungen. Erst mit der Einbeziehung von Schulen im Sinne der geforderten ganzheitlichen Sichtweise von Bildung, Erziehung und Betreuung wird das „Kompetenznetzwerk Kinder“ komplett und kann der Anspruch einer „neuen Kompensatorik“ realisiert werden.

Literatur

- Braun, U., 2005: Beobachtungsmanagement in den städtischen Tageseinrichtungen für Kinder in Recklinghausen. In: KiTa aktuell NRW, Nr.6/2005: 129 - 132
- Bürgi, A./Eberhart, H., 2004: Beratung als strukturierter und kreativer Prozess. Ein Lehrbuch für die ressourcenorientierte Praxis. Göttingen
- Butterwegge, C./Klundt, M./Zeng, M., 2005: Kinderarmut in Ost- und Westdeutschland. Wiesbaden
- Büttner, R./Dobischat, R./Esch, K./Evans, M./Harney, K./Hilbert, J./Knuth, M./Koch, S./Langer, D./Roß, R./Stender, A./Weiß, W., 2003: Bildungsbeteiligung im Ruhrgebiet. Auf der Suche nach einer „neuen Kompensatorik“. Essen: Projekt Ruhr GmbH
- Esch, K., 2005: Das Leitbild neue Kompensatorik - Neue Ansätze zur Lösung alter Bildungsprobleme? In: Esch/Mezger/Stöbe-Blossey (Hrsg.), 2005: 219-240.

- Esch, K./Klaudy, E. K./Stöbe-Blossey, S., 2005: Bedarforientierte Kinderbetreuung. Gestaltungsfelder für die Kinder- und Jugendpolitik. Wiesbaden
- Esch, K./Mezger, E./Stöbe-Blossey, S. (Hrsg.), 2005: Kinderbetreuung - Dienstleistung für Kinder. Handlungsfelder und Perspektiven. Wiesbaden
- Esch, K./Rusche, S./Stöbe-Blossey, S., 2004: „Herner Materialien“ zum Umgang mit verhaltensauffälligen Kindern. Gelsenkirchen/Herne
- (<http://iat-info.iatge.de/atuell/veroeff/2004/esch02.pdf>)
- Esch, K./Stöbe-Blossey, S., 2004: Strategische Entwicklung von Netzwerken: Zum Beratungskonzept der „aktiven Moderation“. In: Schützeichel/Brüsemeister (Hrsg.), 2004: 161-180
- Fthenakis, W. E. (Hrsg.), 2003: Elementarpädagogik nach PISA. Wie aus Kindertagesstätten Bildungseinrichtungen werden können. Freiburg/Basel/Berlin
- Henry-Huthmacher, C., 2005: Kinderbetreuung in Deutschland - Ein Überblick. Krippen - Tagespflege - Kindergärten - Horte und Ganztagschulen im Vergleich der Bundesländer. Arbeitspapier Nr. 144/2005; Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. St. Augustin
- Hessisches Sozialministerium/Hessisches Kultusministerium, 2005: Bildung von Anfang an. Bildungs- und Erziehungsplan für Kinder von 0 bis 10 Jahren in Hessen. Entwurf, Stand März 2005. Autor/inn/en: Fthenakis, W. E./Bergwanger, D./Reichert-Garschhammer, E., Staatsinstitut für Frühpädagogik, München. Wiesbaden
- Jurczyk, K./Rauschenbach, T./Tietze, W./Keimeleder, L./Schneider, K./Schumann, M./Stempinski, S./Weiß, K./Zehnbauer, A., 2004: Von der Tagespflege zur Familientagesbetreuung. Zur Zukunft öffentlich regulierter Kinderbetreuung in Privathaushalten. Weinheim/Basel
- Kasten, H., 2003: Die Bedeutung der ersten Lebensjahre: Ein Blick über den entwicklungspsychologischen Tellerrand hinaus. In: Fthenakis (Hrsg.), 2003: 57-66
- Laewen, H.-J., 2004: Bildung in Kindertageseinrichtungen: Der schwierige Weg in die Praxis. In: Wehrmann (Hrsg.), 2004: 149-166
- Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2003a: Bildungsvereinbarung NRW. Fundament stärken und erfolgreich starten. Düsseldorf
- Ministerium für Schule, Jugend und Kinder des Landes Nordrhein-Westfalen (Hrsg.), 2003b: Erfolgreich starten! Schulfähigkeitsprofil als Brücke zwischen Kindergarten und Grundschule. Düsseldorf
- Oik, T., 2005: Lebenssituation von Kindern und Familien - Herausforderungen für Politik und Gesellschaft. In: Esch/Mezger/Stöbe-Blossey (Hrsg.), 2005: 39-72
- Sachverständigenrat Bildung bei der Hans-Böckler-Stiftung, 2001: Bildung in der frühen Kindheit. Diskussionspapiere der Hans-Böckler-Stiftung Nr. 4/2001. Düsseldorf
- Schäfer, G. E., 1995: Bildungsprozesse im Kindesalter. Weinheim/München (Neuaufgabe 2002/2005)
- Schäfer, G. E., 2003: Bildung beginnt mit der Geburt. Ein offener Bildungsplan für Kindertageseinrichtungen in Nordrhein-Westfalen. Weinheim/Berlin/Basel
- Schaller, J./Schemmel, H. (Hrsg.), 2003a: Ressourcen. Ein Hand- und Lesebuch zur therapeutischen Arbeit. Tübingen
- Schaller, J./Schemmel, H., 2003b: Ressourcen: Ausgangspunkte. In: Schaller/Schemmel (Hrsg.), 2003a: 9-17
- Schaller, J./Schemmel, H., 2003c: Epilog: Ressourcen - zum Stand der Dinge in Forschung und Praxis. In: Schaller/Schemmel (Hrsg.), 2003a: 575-593
- Schützeichel, R./Brüsemeister, T. (Hrsg.), 2004: Die beratene Gesellschaft. Zur gesellschaftlichen Bedeutung von Beratung. Wiesbaden
- Schweinhart, L. J./Montie, J./Xiang, Z./Barnett, W. S./Belfield, C. R./Nores, M., 2005: Lifetime Effects. The High / Scope Perry Preschool Study Through Age 40, Ypsilanti, Michigan
- Singer, W., 2003: Was kann der Mensch wann lernen? Ein Beitrag aus der Sicht der Hirnforschung. In: Fthenakis (Hrsg.), 2003: 67-77
- Stadt Essen, Der Oberbürgermeister, Lernwelt Essen im Essener Konsens, o.J.: Gemeinsame Bildungsverantwortung. Kindergarten und Grundschule: Orte für Bildung und Lernen. Eine Handreichung für Kindertagesstätten und Grundschulen zur Gestaltung des Übergangs. Essen
- Stöbe-Blossey, S., 2005: Arbeitszeit und Kinderbetreuung: Differenzierte Bedarfe - differenzierte Lösungen. In: Esch/Mezger/Stöbe-Blossey (Hrsg.), 2005: 149-172
- Strohmeier, K. P. (unter Mitarbeit von Neubauer, J. und Prey, G.), 2002: Bevölkerungsentwicklung und Sozialraumstruktur im Ruhrgebiet. Essen: Projekt Ruhr GmbH
- Textor, M. R., 1999a: Einführung. In: Textor (Red.), 1999b: 6-10
- Textor, M. R. (Red.), 1999b: Vernetzung von Kindertageseinrichtungen mit psychosozialen Diensten. Zwischenbericht. München: Staatsinstitut für Frühpädagogik
- Wehrmann, I. (Hrsg.), 2004: Kindergärten und ihre Zukunft. Weinheim/Basel/Berlin
- Willutzki, U., 2003: Ressourcen. Einige Bemerkungen zur Begriffsklärung. In: Schaller/Schemmel (Hrsg.), 2003a: 91-109

Planung mit Jugendhilfe und Schule

Einleitung

Gesellschaftliche Veränderungen haben zu neuen Anforderungen an das Schulsystem, die mit den traditionellen, getrennten institutionellen Mustern nicht mehr zu beantworten sind. Die deutsche Halbtagsschule mit ihren bildungsorientierten Fachdidaktiken sieht sich nicht erst nach dem PISA-Schock zunehmend dem inneren Druck und äußeren Erwartungen gegenüber, nicht nur den Unterricht optimal gestalten, sondern auch soziale Probleme lösen zu müssen, die traditionell anderen gesellschaftlichen Bereichen wie der Familie und der Jugendhilfe zugeordnet wurden.

Die Jugendhilfe sieht sich in der Situation, auf diese neuen Bedarfe nicht mit dem Ausbau ihrer Subsysteme reagieren zu können, sondern neue Konzepte im Rahmen vorhandener Ressourcen zu entwickeln. Nach PISA und dem gesellschaftlichen Erfordernis zum Aufbau der Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule insbesondere im Bereich von Ganztagsangeboten, stellt sich jetzt die Frage, ob diese Anforderungen eher dadurch zu beantworten sind, dass alle Ressourcen im Schulsystem gebündelt werden oder ob eine Kooperation zwischen Schule, Jugendhilfe und weiteren außerschulischen Partnern eine adäquatere Antwort ist. Damit ist die Kooperation von Jugendhilfe und Schule auch zu einer Aufgabe der Jugendhilfeplanung geworden.

Unsere These ist, dass in der Kooperation von Schule und Jugendhilfe dann große Chancen liegen, wenn diese nicht allein als „Notlösung“ wegen knapper Ressourcen betrachtet wird, sondern wenn sich beide Systeme auf einen erweiterten Bildungsbegriff verständigen, der insbesondere durch die Anerkennung der Bedeutung von nicht-formeller und informeller Bildung auch außerschulische Bildungsbereiche stärker in den Blick nimmt. Die Schule ist damit nicht mehr die alleinige Bildungsinstitution, sondern auch andere Institutionen und Einrichtungen sowie der öffentliche Raum sind Bildungsbereiche und stellen zusammen die „Bildungslandschaft“ von Kindern und Jugendlichen dar.

Dass im schulischen Bereich die Entwicklung von Kooperation und Vernetzung bereits weit fortgeschritten ist, zeigt eine Studie des Deutschen Jugendinstituts, in der u.a. bundesweit Schulleiter zur Zusammenarbeit von allgemeinbildenden Schulen mit anderen Einrichtungen und Personen befragt wurden: „Die große Mehrzahl der allgemein bildenden Schulen ist vielfach vernetzt, nur eine kleine Minderheit (2 %) pflegt überhaupt keine Kooperationen“ (Deutsches Jugendinstitut, 2002, S. 7). Bei der Frage nach den drei wichtigsten Kooperationspartnern findet sich die Jugendhilfe in den Feldern

„Schulunterstützende Dienste“ (Platz 1) und „Einrichtungen und Betriebe der Kommune“ (Platz 2) wieder (ebd.).

Eine Brücke für eine ausgewogene Kooperation zwischen Schule, Jugendhilfe und weiteren Partnern besteht in der gemeinsamen Sozialraumorientierung, die im ersten Teil vorgestellt wird. Die Orientierung an Sozialräumen und Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen macht es möglich, Schule als Lebensort zu interpretieren und Themen und Bereiche in den Blick zu nehmen, die über die engen institutionellen Zugänge hinaus gehen.

Aufbauend auf diesem sozialräumlichen Verständnis der Kooperation werden auf der kommunalen Ebene wichtige Rahmenbedingung für die Zusammenarbeit zwischen Jugendhilfe und Schule gesetzt. Wir haben deshalb im Rahmen einer Expertise eine landesweite Befragung aller Kommunen und Kreise in Nordrhein-Westfalen durchgeführt, deren Ergebnisse im zweiten Teil dargestellt werden. Die Erhebung untersucht die kommunalen Kooperationsstrukturen, fragt aber auch nach dem Umfang der Beteiligung der Schulformen und der Einrichtungen der Jugendhilfe, nach den Themenbereichen der Kooperation und weiteren Partnern der Kooperation.

Sozialraumorientierung als Grundlage der Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe

Die Sozialraumorientierung in der Kooperation von Jugendhilfe und Schule ist mit der großen Chance verbunden, Schule als Institution zu öffnen, sie als Lebensort von Kindern und Jugendlichen zu thematisieren und stärker auf die differenzierten Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen zu beziehen. Dies ist aber auch eine große Herausforderung, die weit über verbreitete Definition von schulischer sozialer Arbeit als „Klimaanlage“ von Schule hinaus geht. Eine solche sozialräumliche Orientierung wird nur dort Erfolg haben, wo sich die Schule als Institution bereits geöffnet hat und ein Verständnis für die „Herstellung des Sozialen“ und die konkrete Kooperation mit außerschulischen Partnern gewonnen hat. Dabei ist Schule auf die Kooperationspartner der Jugendhilfe angewiesen, weil diese tendenziell sozialraumorientiert sind und die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen im Blick haben.

Der Sozialraum ist sowohl für Schule als auch Jugendhilfe die wesentliche Klammer, aber in der Regel verfügen die Jugendarbeiter/innen eher als die Lehrer/innen über detaillierte Einblicke in die Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen. Diese Kompetenz als Experten/innen für den Sozialraum basiert auf einer wesentlichen Veränderung der Konzeptionierung der Kinder- und Jugendarbeit: Weg von der Einrichtungszentriertheit hin zu einer Orientierung potenziell an alle Kinder

und Jugendlichen im Sozialraum und einer herausreichenden, die Grenzen der Einrichtung überschreitenden Arbeit im Stadtteil.

Auf dieser Grundlage ist eine sehr viel breitere Kooperation zwischen Schulen und Einrichtungen der Jugendarbeit möglich: Eine sozialräumlich orientierte Offene Kinder- und Jugendarbeit versteht sich als Bindeglied zwischen dem Lebensort Schule und den Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen. Eine solche Kooperation ist deshalb nicht nur fixiert auf die am Ort der Schule und durch die Institution Schule verursachten Themen und Probleme von Kindern und Jugendlichen. Der Blick auf die Lebenswelten macht es auch möglich, Themen und Aufgaben zu entwickeln, die nicht aus einer rein institutionellen Sicht bestimmt werden, sondern sich aus den Anforderungen, Problemen und Themen des Sozialraums, Stadtteils etc. ergeben.

Viele Schulen erweitern ebenfalls ihren Erziehungs- und Bildungsauftrag und versuchen über die Unterrichtsgestaltung hinaus ihr Schulleben so zu verändern, dass Schule zum Lebensort für Kinder und Jugendliche werden kann. Dies bedeutet auch eine stärkere Verzahnung zwischen Schulen und den jeweiligen Sozialräumen, in denen sie liegen.

Die in der Jugendhilfeplanung vielfach diskutierte Sozialraumorientierung muss als tragfähige Grundlage für eine Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe entsprechend modifiziert werden. Schon die in der Jugendhilfe unterschiedliche Definition von Sozialräumen zwischen Hilfen zur Erziehung, Jugendarbeit und anderen Abteilungen bzw. Zuschnitten ist problematisch. Wenn dann Schulbezirke noch völlig anders zugeschnitten sind, macht eine gemeinsame Orientierung wenig Sinn. Es muss deshalb darum gehen, in einer Kommune/in einem Landkreis den Zuschnitt der sozialräumlichen Orientierung der Jugendhilfe und der Schulbezirke in eine bessere Übereinstimmung zu bringen, so dass gewährleistet ist, dass beide Bereiche, wenn sie von Sozialräumen sprechen, gleiche Lebensbereiche und sozial-geographische Bezirke meinen.

Diese sozialräumliche Verbindung funktioniert aber in der Praxis nur da, wo die Orientierung einer Schule auch einen ganz konkreten Bezug zum Stadtteil bzw. Einzugsbereich aufbauen lässt. Dies ist im Bereich insbesondere der städtischen Hauptschulen meist sehr gut möglich, da diese eingebunden sind in einem Stadtteil und ihr Einzugsbereich relativ überschaubar ist. Eine Orientierung an den Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen bedeutet hier für Schule auch immer eine Orientierung an dem jeweiligen Stadtteil und Sozialraum, auch wenn subjektive Lebenswelten von Kindern und Jugendlichen nicht immer mit dem jeweiligen Sozialraum (Stadtteil, Bezirk etc.) deckungsgleich sein

müssen. Gemeinsame Planungsräume sind eine wesentliche Grundlage für die Kooperation! Deshalb ist z.B. in Schulzentren mit einem großen Einzugsbereich insbesondere im ländlichen Raum eine solche sozialräumliche Verbindung kaum möglich. Die Kinder und Jugendlichen kommen aus einem oft weit verstreuten Gebiet, ihre subjektiven Lebenswelten haben Bezüge zu sehr unterschiedlichen Sozialräumen und die Schule findet keine Orientierung zu „ihrem“ Sozialraum, in dem sich die Lebenswelten konkretisieren.

Auch Schulprogramme und Konzepte von Einrichtungen der Jugendhilfe könnten wichtige Grundlage für eine sozialräumlich orientierte Verbindung von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung sein. Beide Konzepte beschreiben Profile einzelner Einrichtungen von Schulen in ihren jeweiligen Sozialräumen und die sich dort stellenden Aufgaben und Bedarfe. Für eine auch sozialräumlich ausgerichtete Verbindung von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung könnte dies die fachliche Grundlage sein um für Sozialräume gemeinsame Bedarfe sowohl im Bezug auf Schulentwicklung als auch auf die Entwicklung der Jugendhilfe zu formulieren.

Die Bedeutung von Schulprogrammen wird auch in der o.g. Studie des Deutschen Jugendinstituts hervorgehoben: „So verfügen bereits 42 % der befragten Schulen über ein Schulprogramm, bei 27 % ist ein solches in Arbeit und 11 % sind in der Planung“ (Deutsches Jugendinstitut 2002, S. 12)

Kooperation in der Praxis

Für die Praxis stellt sich u.a. die Frage, welche institutionellen und organisatorischen Voraussetzungen für die Kooperation geschaffen worden sind. Eine Befragung der Kommunen und Landkreise ergab dazu folgende Ergebnisse¹:

- In über 80 % der Kommunen werden Kooperationsprojekte zwischen Jugendhilfe und Schule durchgeführt.
- Auch bei den Kommunen ohne Jugendamt geben mehr als zweidrittel der Kommunen an, dass es in ihrem Bereich eine Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe gibt, wobei sowohl kommunale

¹ Insgesamt wurden 424 Kommunen und Landkreise angeschrieben, davon haben fast 66 % geantwortet. Bei den Kommunen wurde zwischen Kommunen mit und ohne Jugendamt unterschieden. In NRW können Kommunen mit mehr als 25.000 Einwohnern eigenen Jugendämter einrichten. Diese Möglichkeit wird von mehr als 80 % der Kommunen genutzt, deswegen kann die Unterscheidung zwischen Kommunen mit und ohne Jugendamt auch als Unterscheidung zwischen größeren und kleineren Kommunen gelesen werden.

Projekte wie solche, die in Zusammenarbeit mit dem Kreisjugendamt durchgeführt werden, berücksichtigt sind.

- In 60 % der Landkreise und Kommunen mit Jugendamt liegen die Zuständigkeiten für Jugendhilfe und Schule in einem Dezernat/Geschäftsbereich. Die Zusammenführung der zuständigen Ämter (Jugendamt, Schulverwaltungsamt) ist in gut 17 % der Kommunen und Landkreise vollzogen oder konkret in der Planung. In fast 60 % der Kommunen mit getrennten Ämtern kooperieren Jugendamt und Schulverwaltungsamt auf der Basis von eingerichteten Arbeitsgruppen.
- Fast die Hälfte der Kommunen ohne Jugendamt arbeiten bei den Kooperationsprojekten mit dem Kreisjugendamt zusammen, in über 60 % auf der Basis von Arbeitsgruppen. Ein großer Teil der Kooperationsprojekte wird also in Regie der Kommunen bzw. direkt zwischen Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe umgesetzt.
- In mehr als 40 % aller Kommunen ist eine federführende Stelle für die Kooperation benannt (bei den Landkreisen liegt der Anteil dagegen bei knapp 30 %). Bei den Kommunen mit Jugendamt und bei den Kreisen liegt die Federführung zu einem hohen Anteil beim Jugendamt; bei den Kommunen ohne Jugendamt überwiegend beim Schulverwaltungsamt.
- Unterstützende Kommunikationsstrukturen und Gremien sind zu einem hohen Anteil in allen Kommunen und Landkreisen themenspezifische Arbeitskreise. In fast 70 % der Kommunen mit Jugendamt finden gemeinsame Sitzungen von Schul- und Jugendhilfeausschuss statt. Aber auch in einem Drittel der Kommunen ohne Jugendamt befassen sich Ratsausschüsse mit dem Thema. Gemeinsame Fortbildungen von Fachkräften der Jugendhilfe und Lehrkräften finden sowohl in 40 % der Landkreise wie in 40 % der Kommunen mit Jugendamt statt.
- Alle Landkreise und fast 90 % der Kommunen mit Jugendamt kooperieren in mehr oder weniger geregelter Form mit der Schulaufsicht. Auch mehr als die Hälfte der Kommunen ohne Jugendamt beziehen die Schulaufsicht mit ein.
- In fast 80 % der Kommunen mit Jugendamt und knapp 40 % der Kommunen ohne Jugendamt wurden bereits Kooperationsvereinbarungen, überwiegend zwischen Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe, abgeschlossen. Überwiegend haben diese Kommunen Vereinbarungen zur Offenen Ganztagsgrundschule abgeschlossen. Weitere Vereinbarungen be-

ziehen sich auf Soziale Arbeit an Schulen und Programme zur Ganztagsbetreuung.

Bereiche und Themen der Kooperation

Bevor auf die einzelnen Bereiche der Jugendhilfe und auf die Themen der Kooperation eingegangen wird, ist von Interesse, in welchem Umfang die Schulen, differenziert nach Schulformen, beteiligt sind. Wie die Grafik 1 zeigt, sind Haupt- und Sonderschulen die am stärksten beteiligten Schulformen in Hinblick auf Kooperationsprojekte. In zwei Drittel aller Kommunen sind auch Grundschulen wesentlich an Kooperationsprojekten beteiligt. Für Realschulen und Gymnasien hat die Kooperation mit der Jugendhilfe eine geringere Bedeutung.

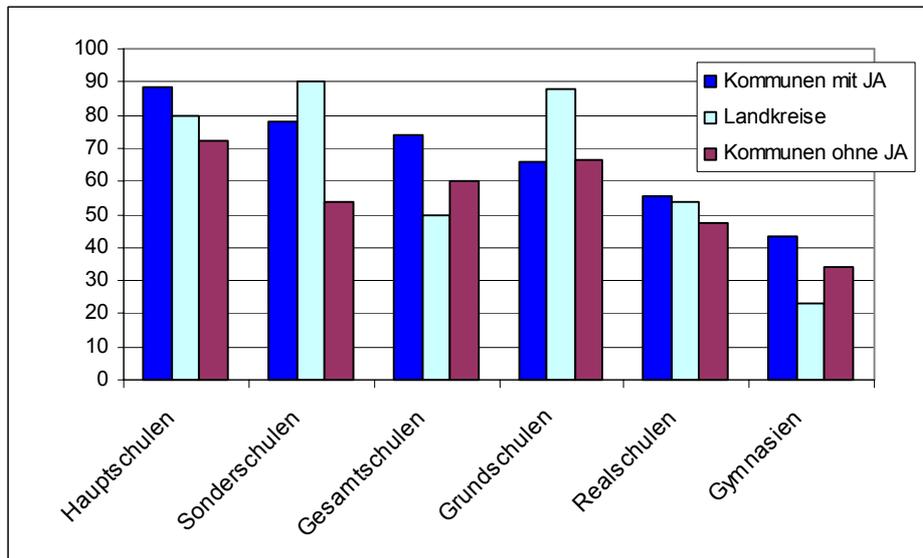
In den Kommunen mit Jugendamt sind die Hauptschulen, gefolgt von Sonderschulen und Gesamtschulen, die am stärksten beteiligten Schulformen. Der entsprechende Anteil ist bei den Grundschulen geringer, allerdings sind sie, wenn sie beteiligt sind, fast ausschließlich stark beteiligt. Angesichts der großen Zahl der Grundschulen ist es nicht erstaunlich, dass noch nicht alle Grundschulen an Kooperationen etwa im Zusammenhang mit der Neugestaltung der Schuleingangsphase und der Ganztagsbetreuung beteiligt sind. Realschulen und Gymnasien sind dagegen selten stark beteiligt, überwiegend sind sie weniger stark bzw. gering beteiligt; d.h. wenn sie überhaupt beteiligt sind, dann ist dies in den jeweiligen Kommunen nur ein kleinerer Teil der Realschulen und Gymnasien.

Die Aussagen der Landkreise betreffen Schulen in Kommunen ohne eigenes Jugendamt. Bei der Interpretation ist allerdings zu berücksichtigen, dass nicht alle Landkreise zu allen Schulformen Aussagen machen, obwohl alle Schulformen, mit Ausnahme möglicherweise der Gesamtschulen, in den Landkreisen vertreten sein dürften. Hier liegt die Vermutung nahe, dass die Landkreise nur Aussagen zu den Schulen machen, wo ihnen Kooperationsprojekte bekannt sind. Bei Landkreisen ist die Beteiligung der Grundschulen auffallend hoch. Hintergrund ist hier vermutlich in starkem Maße die Kooperation mit Tageseinrichtungen im Zusammenhang mit der Gestaltung der Schuleingangsphase (vgl. Grafik 2). Die starke Beteiligung der Sonderschulen könnte mit der Bedeutung der Hilfen zur Erziehung als Aufgabe der Kreisjugendämter im Zusammenhang stehen.

Bei den Kommunen ohne Jugendamt ist die Beteiligung bei fast allen Schulformen im Vergleich zu den Kommunen mit Jugendamt insgesamt etwas geringer. Dennoch geben auch hier mehr als 70 % aller Kommunen mit Hauptschulen an, dass die Hauptschulen stark bis weni-

ger stark an Kooperationen mit Einrichtungen der Jugendhilfe beteiligt sind. Die Beteiligung der Grundschulen ist in den Kommunen ohne Jugendamt so hoch wie in den Kommunen mit Jugendamt. D. h. eines der zentralen Themen der Kooperation mit den Grundschulen, die Gestaltung der Schuleingangsphasen, ist weitgehend unabhängig von der Größe in allen Kommunen relevant.

Grafik 1: Beteiligung der Schulen nach Schulformen (in %)²



Beteiligung der Bereiche der Jugendhilfe

Tageseinrichtungen für Kinder (Kindergärten, Kitas) sind nach Angaben aller Kommunen und der Landkreise die am stärksten beteiligten Jugendhilfeeinrichtungen. Hier dürfte sich bereits die Neugestaltung der Schuleingangsphase bezogen auf die Grundschule und die damit verbundenen verstärkten Kooperationserfordernisse zwischen Tageseinrichtung und Grundschule ausgewirkt haben (vgl. Grafik 2).

Die Kinder- und Jugendarbeit und die Schulsozialarbeit liegen in den Kommunen auf dem zweiten bzw. dritten Rang, wobei allerdings die Schulsozialarbeit in den Kommunen mit Jugendamt deutlich häufiger als stark beteiligt angegeben wird, während die Kinder- und Jugendarbeit zwar beteiligt, dabei aber zu größeren Anteilen eher schwächer beteiligt ist.

Die hohe Beteiligung der Bereiche: Schulsozialarbeit, Hilfen zur Erziehung und Jugendschutz bei den Kommunen mit Jugendamt korrespondiert mit der starken Bedeutung, die der Themenbereich „soziale Arbeit“ bei

den Kooperationsprojekten hat.

Wie bei den Schulformen ist in den Kommunen ohne Jugendamt die Beteiligung aller Bereich der Jugendhilfe durchweg geringer, wobei allerdings Unterschiede zwischen den Bereichen sichtbar sind.

Auffallend sind im Vergleich der Kommunen ohne Jugendamt mit den Landkreisen insbesondere die Unter-

schiede bei den Bereichen der präventiven Jugendhilfe. Am deutlichsten wird dies bei den „Hilfen zur Erziehung“, die nach Auskunft der Landkreise fast dreimal stärker beteiligt sind als nach Angaben der Kommunen ohne Jugendamt, obwohl sie sich auf das gleiche Feld (Schulen in Kommunen ohne Jugendamt) beziehen. Offensichtlich nehmen die Landkreise die Beteiligung dieses Bereichs der Jugendhilfe, der eine der wichtigsten Aufgaben der Kreisjugendämter ist, stärker wahr als dies in den Kommunen der Fall ist. Umgekehrt kann bei den Angaben der Kommunen nicht ausgeschlossen werden, dass hier der Umfang der Kooperationsprojekte, die z.B. die Schulen direkt mit dem Kreisjugendamt oder mit anderen kreisweit arbeitenden Einrichtungen (Erziehungsberatung, Jugendsozialarbeit) umsetzen, nicht vollständig erfasst wurde.³

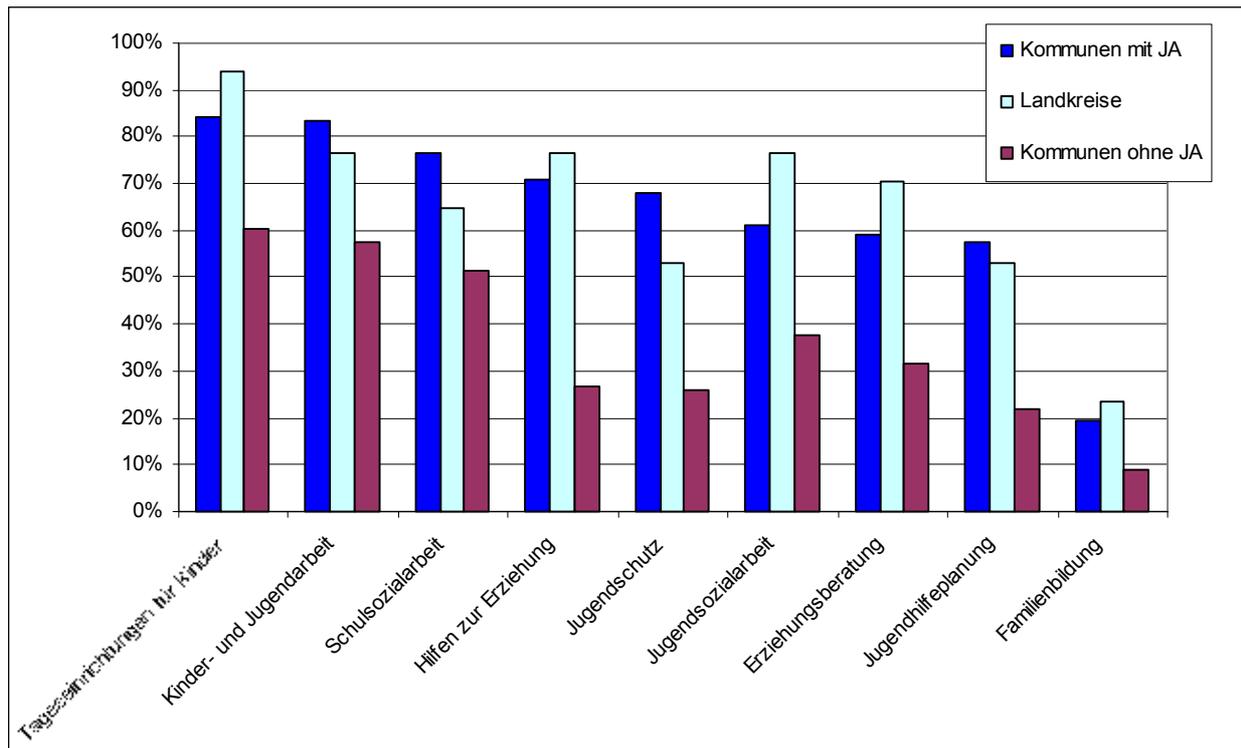
In diesem Zusammenhang ist auch die Beteiligung der Jugendhilfeplanung zu sehen, deren Anteil in den Kommunen und Landkreisen mit Jugendamt deutlich höher ist, weil sie in erster Linie zum Aufgabenbereich dieser Institution zählt.

² Differenziert nach Schulformen konnten die Angaben „stark beteiligt“ und „weniger stark beteiligt“ sowie „gering beteiligt“ und „nicht beteiligt“ gemacht werden. In der Grafik wurden die ersten beiden Kategorien zusammengefasst.

³ Ein Beispiel ist die Kommune, die geantwortet hat, dass es in ihrer Gemeinde keine Kooperation zwischen Schule und Jugendhilfe gibt, obwohl uns bekannt war, dass eine Schule dieser Kommune an einem Modellprojekt des Kreisjugendamts beteiligt ist.

Grafik 2: Beteiligung der Bereiche der Jugendhilfe⁴

vergleichsweise geringere Bedeutung hat. Bedeutsamer ist hier das Themenfeld Ganztagsbetreuung in der



Themenbereiche der Kooperation

Nach den Fragen zur Beteiligung der Schulen und der Bereiche der Jugendhilfe wurden die Themen der Kooperation erfragt. Die hohe Beteiligung des Bereichs Schulsozialarbeit, aber auch die Bereiche Hilfen zur Erziehung und Jugendschutz korrespondieren mit der starken Bedeutung der Themenfelder Gewalt- und Suchtprävention, soziale Kompetenztrainings und weiteren präventiven Themen (vgl. Grafik 3).

Der Themenbereich: Übergang vom Kindergarten in die Grundschule ist fast überall bedeutsam.⁵ Dies steht in Übereinstimmung mit der starken Bedeutung der Tageseinrichtungen für Kinder als beteiligte Jugendhilfeeinrichtung. Die Neugestaltung der Schuleingangsphase in NRW dürfte dazu geführt haben, dass der Übergang zwischen Kindergarten und Grundschule zu einem wichtigen Kooperationsthema zwischen Tageseinrichtungen und Grundschulen geworden ist.

In den Kommunen mit Jugendamt ist das Kooperationsprojekt: Offene Ganztagsgrundschule von fast ebenso großer Bedeutung, wobei auffällig ist, dass dieser Themenbereich in den Kommunen ohne Jugendamt eine

Grundschule. Die Ganztagsbetreuung in der Sekundarstufe ist nach Einschätzung aller Kommunen und Landkreise zu deutlich geringeren Anteilen ein bedeutsamer Themenbereich der Kooperation.

Von zentraler Bedeutung sind aber offensichtlich auch Themenbereiche, die präventiv auf persönliche und soziale Konfliktfelder reagieren. So nennen mehr als 88 % bzw. mehr als 82 % der Landkreise die Gewaltprävention bzw. die Suchtprävention als bedeutsame Themenbereiche. Auch die hohe Zahl der Nennungen, die auf die Bereiche: Umgang mit schwierigen Kindern und soziale Kompetenztrainings entfallen, gehen in diese Richtung. Die dahinter stehenden Probleme haben offensichtlich eine erhebliche Bedeutung im Schulalltag.

Der Themenbereich: Übergang Schule Beruf ist mit ca. 75 % bei allen Kommunen und Landkreisen fast gleichstark bedeutsam.

Die Sprachförderung ist ein bedeutsamer Themenbereich vor allem in den Kommunen mit Jugendamt, ansonsten sind aber die unmittelbar schulunterstützenden Bereiche (neben Sprachförderung, Hausaufgabenhilfe und Arbeit mit Schulmüden) von leicht geringerer Bedeutung.

Themenbereiche, die eher zur Jugendarbeit gezählt werden können (geschlechtsspezifische Arbeit, Peereducation, erlebnispädagogische Projekte, Partizipation/Beteiligung) sind ebenfalls von geringerer Bedeutung. Allerdings ist hier zu berücksichtigen, dass unter den Bereichen: Offene Ganztagsgrundschule und Ganz-

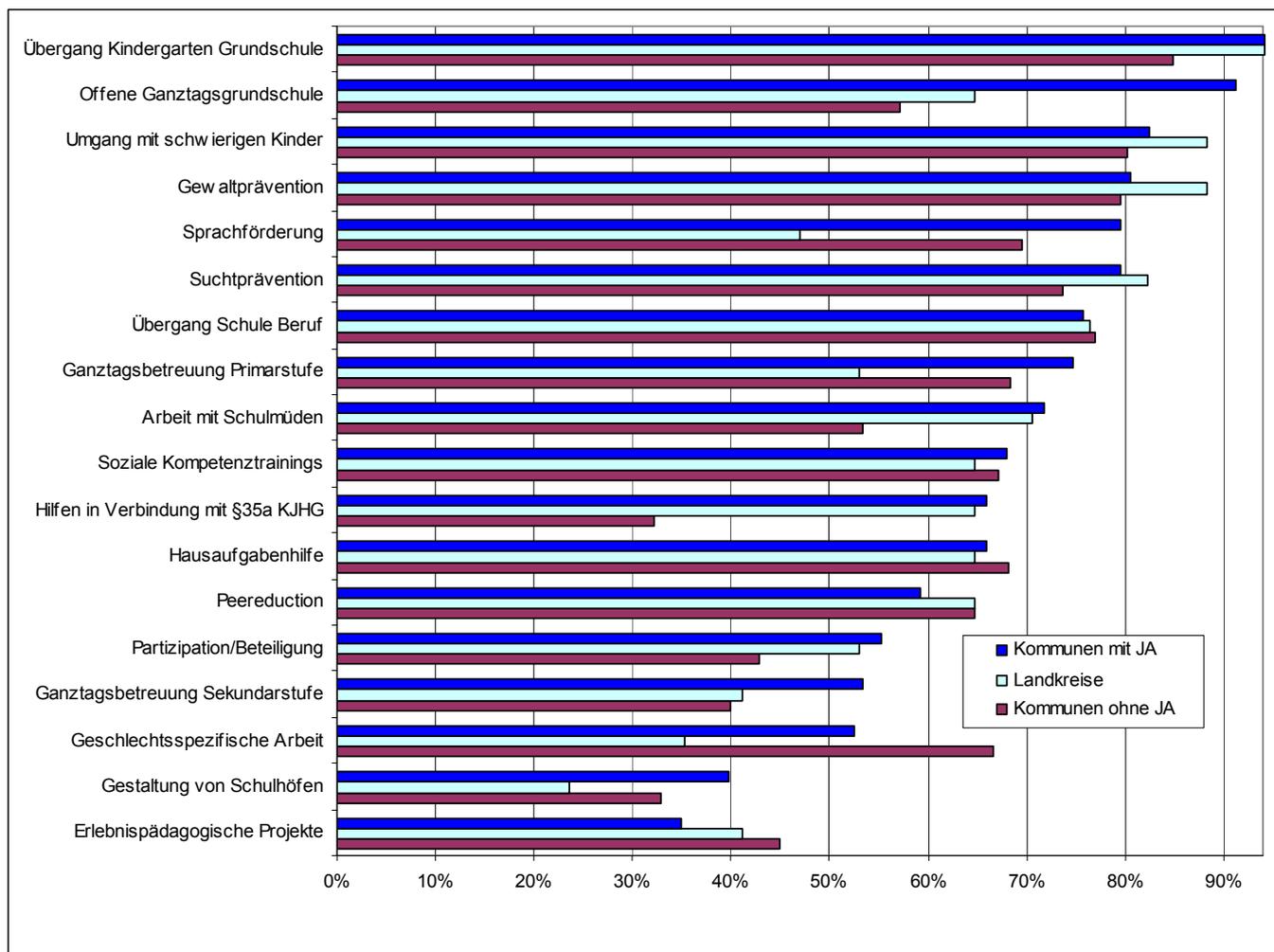
⁴ Auch hinsichtlich der Beteiligung der Jugendhilfeeinrichtungen sind die Kategorien „stark beteiligt“ und „weniger stark beteiligt“ zusammengefasst worden.

⁵ Die beiden Antwortkategorien: „sehr bedeutsam“ und „bedeutsam“ wurden zusammengefasst und der entsprechende Prozentanteil in der Grafik 3 dargestellt. Die anderen Kategorien sind „geringe Bedeutung“, „keine Bedeutung“ und „ohne Angaben“

tagsangebote auch bildungsorientierte Angebote mit kultur- und medienpädagogischen und kreativitätsfördernden Inhalten zu finden sind.

beit und Jugendhilfe sind. Nicht überraschend ist, dass Kirchen in den Landkreisen und Kommunen ohne Jugendamt eine größere Bedeutung haben als in den Kommunen mit Jugendamt (vgl. Grafik 4).

Grafik 3: Themenbereiche der Kooperation



Am Beispiel der unterschiedlichen Angaben zum Bereich: Hilfen in Verbindung mit § 35a KJHG wird wie bei den Hilfen zur Erziehung als Bereich der Jugendhilfe die unterschiedliche Wahrnehmung zwischen Landkreisen und Kommunen ohne Jugendamt deutlich.

Weitere außerschulische Partner bei der Kooperation

Über die Träger der Jugendhilfe hinaus sind auch andere Kooperationspartner an Projekten mit Schulen beteiligt und zahlreiche Projekte werden nicht nur bilateral zwischen Jugendhilfe und Schule, sondern unter Einbeziehung weiterer Träger verwirklicht. Diese kommen insbesondere aus dem Bereich Sport, Medien und Kultur, aber es geht auch um Institutionen wie das Arbeitsamt bzw. die Berufsberatung sowie Wirtschaftsunternehmen und wirtschaftsnahe Organisationen.

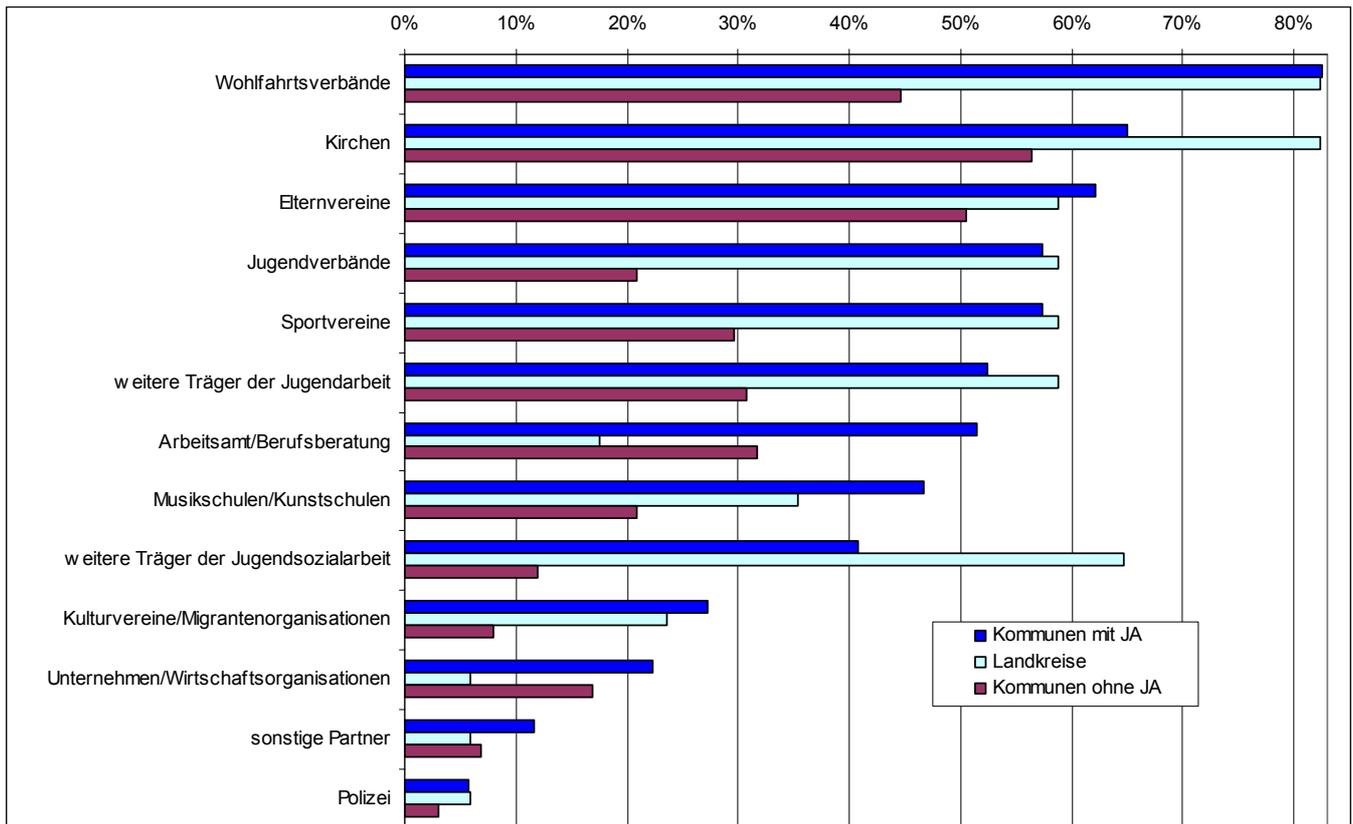
Die Kirchen und Wohlfahrtsverbände sind als freie Träger stark vertreten, weil sie vielfach Träger der Tageseinrichtungen für Kinder und Träger der Jugendar-

Erstaunlich hoch ist der Anteil der Kommunen und Landkreise, die Elternvereine als Partner benennen. Dies dürfte in starkem Zusammenhang mit der Bedeutung der Ganztagsbetreuung stehen.

Unterschiede hinsichtlich der Beteiligung der Jugendverbände, Sportvereine, weiterer Träger der Jugendarbeit bzw. der Jugendsozialarbeit lassen sich möglicherweise dadurch erklären, dass diese Träger eher regional oder kreisweit agieren und deswegen von den Landkreisen stärker wahrgenommen werden.

Große Unterschiede zeigen sich zwischen Kommunen und Landkreisen bei der Beteiligung des Arbeitsamts und der Unternehmen bzw. Wirtschaftsorganisationen. Hier liegen zwei Interpretationen nahe: Diese Kooperationen sind eher in größeren Kommunen zu finden oder solche Kooperationen werden eher direkt zwischen Schulen und den entsprechenden Partnern umgesetzt, d.h. die Informationen darüber sind in den Behörden der Landkreise nicht verfügbar.

Grafik 4: Beteiligung freier Träger und anderer Kooperationspartner



Resümee

Die Ergebnisse der Befragung zeigen einerseits, dass in den Kommunen und Landkreisen Strukturen geschaffen wurden, die als Rahmenbedingungen Kooperationsprojekte unterstützen (federführende Stellen, Arbeitsgruppen, Kooperationsvereinbarungen). Andererseits ist die Struktur der Jugendhilfe mit den Jugendämtern als öffentlichen Jugendhilfeträgern und Einrichtungen der Jugendhilfe in kommunaler und freier Trägerschaft nach wie vor sehr komplex und vielgestaltig. An den Ergebnissen der Befragung wird dies insbesondere deutlich an den zum Teil großen Differenzen zwischen den Einschätzungen der Kommunen ohne Jugendämter und den Landkreisen, d.h. die Wahrnehmung der Kooperation ist hinsichtlich Umfang und Themenfelder je nach Perspektive entsprechend unterschiedlich.

Die in Kooperationsprojekte einbezogenen Schulformen, Bereiche der Jugendhilfe und Themenbereiche geben Hinweise darauf, dass die Integrationsfunktion der Jugendhilfe (Förderung, Betreuung, Prävention) ihren Stärken entsprechend auch „genutzt“ wird. In welchem Umfang in den Kooperationsprojekten eine neue Qualität von Bildungsprozessen im Sinne nicht-formaler und informeller Bildung realisiert wird, ist so noch nicht erkennbar. Hier bedarf es weiterer, insbesondere qualitativer Forschung, die eher in der Lage ist, diese Fragestellungen in den Blick zu nehmen.

Empfehlungen zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule

Hemmnisse und Stolpersteine in der Kooperation

Empfehlungen zur Kooperation von Jugendhilfe und Schule beinhalten auch, sich über strukturelle Differenzen und systemische Abgrenzungen, die die Kooperation erschweren, Klarheit zu verschaffen. Im Folgenden werden einige solcher „Stolpersteine“ benannt:

Größenunterschiede der Systeme

Die Unterschiedlichkeit der beiden Systeme Schule und Jugendhilfe beginnt mit der Größe: Der schulische Bereich ist hinsichtlich der eingesetzten Ressourcen weit aus größer als die Jugendhilfe. Damit ist ein Ungleichgewicht der beiden Partner vorgegeben. Aber auch in Mittel- und Großstädten stehen einer Vielzahl von Schulen deutlich weniger Einrichtungen und Fachkräfte der Jugendhilfe gegenüber. In Landkreisen wird diese Situation noch dadurch erschwert, dass die vielen kleinen Gemeinden und Kommunen zwar selbst Schulträger sind, der Jugendhilfeträger aber das Kreisjugendamt ist, so dass die an sich schon komplizierte Kooperationsstruktur zwischen Jugendhilfe und Schule durch eine weitere Ebene vergrößert wird.

Überzogene Erwartungen, unklares Bild vom anderen System

Beide Systeme neigen dazu, sich stark mit sich selbst zu beschäftigen und sich abzuschließen. Aus diesem Verständnis heraus kann man nicht davon ausgehen, dass aus der eigenen Wahrnehmung heraus ein Thema automatisch auch für den Partner in Schule oder Jugendhilfe ein Thema ist. Oft haben Schule und Jugendhilfe unterschiedliche Begrifflichkeiten wie: "Schülerinnen/Schüler" oder "Klientel". Jedes System hat eigene Themen und Fachtermini, z.B. in der Schule: "Schulprofil, Rhythmisierung, Schulprogramm" oder in der Jugendhilfe: "Entspezialisierung, Dezentralisierung, Erzieherische Hilfen". Lehrer und Fachkräfte der Jugendhilfe haben nicht nur unterschiedliche Fachbegriffe, sondern sie kennen auch ihre Partner zu wenig. Insbesondere die Unkenntnis der Strukturen des Partners führt schnell zu überzogenen Erwartungen. Man erwartet mehr als das jeweilige System leisten kann.

Hintergrund für überzogene Erwartungen ist nicht selten ein unklares Bild vom anderen System, und dieser Punkt weist auch auf viele Missverständnisse hin: Der Begriff "Jugendhilfe" wird z.B. im schulischen Bereich immer noch mit den Einrichtungen der Erziehungshilfe gleichgesetzt; der Begriff "Jugendamt" assoziiert bei vielen die Vorstellung einer Straf- bzw. Sanktionsinstanz. Hierarchien und Strukturen sind in beiden Systemen völlig unterschiedlich und dies betrifft auch die Schulaufsicht und den überörtlichen Träger der Jugendhilfe.

Instrumentalisierung/Inpflichtnahme

Aus einer nüchternen Sicht auf die beiden Systeme suchen diese zum Teil keine wirklichen Partner, sondern eher Hilfen, um das eigene System zu stabilisieren. Ein Beispiel dafür ist die vielfache Forderung nach einer schulischen Sozialarbeit als Reparaturbetrieb für schulische Probleme. Auf der anderen Seite versucht z.B. die Jugendarbeit als Teil der Jugendhilfe oft, die Schule als Zugang zu Kindern und Jugendlichen zu nutzen, ohne sich weiter für die schulischen Bedingungen der Kinder zu interessieren. Diese gegenseitige Inpflichtnahme nimmt den jeweils anderen in Dienst, ohne dass wirkliche Kooperationen zu Stande kommen. Um solche "Sackgassen" zu verhindern, ist es wichtig, Klarheit über die eigenen Motive und Zielsetzungen und die der künftigen Kooperationspartner zu bekommen. Für die Jugendarbeit ist es z. B. wichtig, deutlich zu erkennen, welches Interesse sie an Kindern und Jugendlichen hat, die sie über die Schule erreichen kann, ob Interesse an einer wirklichen Zusammenarbeit mit Schule besteht.

Die Unkenntnis des jeweils anderen Systems und das Problem der gegenseitigen Inpflichtnahme führt leicht zu Ungleichgewichten in Kooperationsvorhaben. So wird beispielsweise die Jugendarbeit oft mit Erwartungen konfrontiert, die an das Jugendhilfe-System insgesamt gestellt werden, und sie wird u.a. auch mit Problemen "schwieriger Schüler" konfrontiert, die eher im Bereich des Allgemeinen Sozialen Dienstes bzw. der Erzieherischen Hilfen bearbeitet werden sollten.

Unklare Zielsetzung und Struktur

Im schulischen Bereich existieren zum Teil deutlichere Erwartungen in Bezug auf Kooperationen. Aufgrund der klareren Struktur ist es in der Schule oft leichter, z. B. Defizite im Betreuungsangebot auszumachen und entsprechende Ziele zu formulieren. Schule wirkt damit aber auch oft sehr festgelegt und scheint kaum bereit zu einer gemeinsamen Konzeptentwicklung. Auf der anderen Seite geht die Jugendhilfe, insbesondere die Jugendarbeit konzeptionell sehr offen in Kooperationen und wirkt deshalb aus schulischer Sicht unklar und undefiniert. Ziele für eine gemeinsame Konzeptentwicklung sollten deshalb zunächst in den jeweiligen Feldern geklärt werden, auch unter dem Aspekt, welche Aufgaben und Ziele in Kooperationsprojekten verwirklicht werden sollten und welche nicht. Überzogene Erwartungen können auf diese Weise von vornherein verhindert werden.

Rechtlicher Rahmen für die Kooperation von Jugendhilfe und Schule

Noch immer gibt es auf beiden Seiten, im Bereich Schule ebenso wie auch im Bereich Jugendhilfe, Widerstände gegen die Zusammenarbeit beider Institutionen. Dabei werden vor allem der zusätzliche Zeitbedarf für gegenseitige Information, Kommunikation und für die Abstimmung von Maßnahmen, aber auch bzgl. der Erreichbarkeit der jeweils anderen Seite geltend gemacht. Dennoch sind insbesondere die Kinder darauf angewiesen, dass beide Bereiche im Sinne eines ganzheitlichen Arbeitsansatzes ihren Aufgaben überall da gemeinsam nachkommen, wo dies angebracht bzw. erforderlich ist. Deshalb haben Gesetzgeber oder Schulverwaltungen Regelungen getroffen oder sind dazu auf dem Wege sie zu treffen, die die Zusammenarbeit von Schule und Jugendhilfe sichern sollen.

Bundesregelung

Für alle Länder gültig ist die im § 81 des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) festgelegte Verpflichtung für die Jugendhilfe zur Zusammenarbeit mit der Schule.

§ 81 SGB VIII (KJHG):

„Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe haben mit anderen Stellen und Einrichtungen, deren Tätigkeit sich auf die Lebenssituation junger Menschen und ihrer Familien auswirkt, insbesondere mit Schulen und Stellen der Schulverwaltung, Einrichtungen und Stellen der beruflichen Aus- und Weiterbildung ... im Rahmen ihrer Aufgaben und Befugnisse zusammenzuarbeiten.“

Länderregelung (NRW)

Für die Kooperationsverpflichtung der Schule soll beispielhaft auf die Regelungen NRW verwiesen werden.

§ 5 b Schulverwaltungsgesetz NRW:

(1) Die Schulen sollen mit den Trägern der öffentlichen und der freien Jugendhilfe und mit anderen Einrichtungen, die Bildung und Erziehung fördern, zusammenarbeiten. Grundlage für die Zusammenarbeit ist die gemeinsame Verantwortung für die Belange von Kindern, Jugendlichen und jungen Volljährigen, soweit sie schulpflichtig sind oder über ihre Schulpflicht hinaus eine Schule besuchen.

(2) Die Zusammenarbeit soll sich insbesondere auf Maßnahmen zur Förderung der Persönlichkeitsentwicklung von Kindern und Jugendlichen, zur Abwendung von Risiken und Gefährdungen junger Menschen und auf die Entwicklung und Sicherung schulergänzender Maßnahmen richten.

Empfehlungen zur Entwicklung von kommunalen Kooperationsstrukturen

Soll die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule nicht auf engagierte Personen begrenzt bleiben, sondern in Strukturen übergehen, so ist es erforderlich, dass Strukturen geschaffen werden, die die Kooperation über persönliche Beziehungen hinaus sicherstellen.

Ebenen der Kooperation

Je nach Inhalt und Zielsetzung eines Kooperationsprojektes müssen verschiedene Ebenen berücksichtigt werden:

Lehrer/innen und Fachkräfte der Jugendhilfe vor Ort

Diese Fachkräfte arbeiten mit Kindern und Jugendlichen in Einrichtungen der Jugendhilfe und Schulen. Enge persönliche Kontakte untereinander und zu den Jugendlichen ermöglichen aufgrund von gemeinsamen Erfahrungen einen wechselseitigen Informationsaustausch. Gemeinsame Angebote können initiiert, durchgeführt und anschließend ausgewertet werden. Die Bedürfnisse der Kinder und Jugendlichen stehen im Vordergrund und spiegeln sich in der Gestaltung der Aktivitäten wider.

Auf dieser Ebene werden alle gemeinsamen Aktivitäten geplant und durchgeführt. Für die Zuordnung von Jugendlichen und Kindern zu Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern des Jugendamtes macht es deshalb Sinn, auf die klassische Zuordnung nach Alphabet zugunsten einer schulbezogenen Zuordnung zu verzichten.

Schulleiter/innen - Jugendpfleger/innen bzw. Abteilungsleiter/innen im Jugendamt (Unterstützung durch Schulaufsicht: Schulamt)

Auf dieser Ebene wird die Kooperation zwischen den Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe koordiniert und unterstützt. Da Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe weder übereinstimmende Einzugsbereiche noch Planungshintergründe haben, ist es notwendig, zu koordinieren, wie und welche Einrichtungen am besten zusammenarbeiten können.

Ebene der Amtsleitung: Schulverwaltungsamt, staatliches Schulamt (Schulaufsicht), Jugendamt

Die Leitungsebene der Ämter kann die Kooperation zwischen Jugendhilfe und Schule nachdrücklich unterstützen, wenn sie dieses Thema nicht nur delegiert, sondern auch zu einer Leitungsaufgabe macht. Die Schaffung evtl. notwendiger neuer Strukturen ist eine Leitungsaufgabe, die nicht delegiert werden kann.

Politische Entscheidungsebene: Kommunale Dezernenten für Schule und Jugendhilfe, Schulausschuss/Jugendhilfeausschuss (Einbeziehung von Schulaufsicht: Schulamt/Schulabteilung)

Die politisch verantwortlichen Personen und Gremien steuern die Kooperation und fassen die entsprechenden Beschlüsse. Schule und Jugendhilfe ressortieren oft in unterschiedlichen Dezernaten. Deshalb ist eine Koordination auf politischer und Dezernentenebene notwendig.

Unterstützung der örtlichen Kooperationsprojekte und Strukturen durch Landesjugendämter, obere Schulaufsicht und Ministerium

Die obere und oberste Schulaufsicht (Oberschulamt, Bezirksregierung, Ministerium) kann im Rahmen ihrer Aufsichtsfunktion ebenso wie die Landesjugendämter bzw. obersten Jugendbehörden durch ihre Beratungsfunktion die Kooperationspraxis vor Ort unterstützen, geeignete Maßnahmen auf Landesebene implementieren und für den notwendigen Transfer von Erfahrungen sorgen.

Strukturelle Absicherung der Kooperation

- Zentrale Koordination durch das Jugendamt oder durch das Schulverwaltungsamt, ggf. Schaffung eines Kooperationsbüros/einer Geschäftsführung zur Sammlung und Koordinierung von Angeboten und Nachfragen (Ganztagsbetreuung, Freizeit).
- Einrichtung sozialräumlich orientierter Konferenzen (z.B. Stadtteilkonferenz) unter Beteiligung der Schulen, des Schulträgers und Jugendhilfeträgers sowie der örtlichen Träger der freien Jugendhilfe.
- Bedarfsgerechte Beteiligung der zur Kooperation mit Schulen bereiten Träger der freien Jugendhilfe durch die örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe.
- Schulamt (Generalie „Kooperation Schule-Jugendhilfe“), Schulverwaltungsamt und Jugendamt benennen Beauftragte, die die Zusammenarbeit von Jugendhilfe und Schule initiieren, koordinieren und unterstützen.
- Schulen und Einrichtungen der Jugendhilfe benennen jeweils eine(n) konkrete(n) Ansprechpartner/in, die/der die ganztägigen Angebote für die jeweilige Seite und mit der/dem jeweils anderen Ansprechpartner/in koordiniert (Kooperationsbeauftragte/ -beauftragter). Zur Wahrnehmung ihrer/seiner Aufgaben sollte die/der Kooperationsbeauftragte der Schule möglichst Anrechnungsstunden erhalten, sofern die Wahrnehmung des Kooperationsauftrags nicht mit einem Beförderungsauftrag verbunden werden kann.
- Absicherung des jeweiligen Kooperationsvorhabens durch eine schriftliche Vereinbarung zwischen der Schule, ggf. mehreren Schulen, und der/dem Kooperationspartner/in, ggf. den Kooperationspartner/innen; sofern Schulträgerbelange betroffen sind, ist der Schulträger durch Mitzeichnung der Vereinbarung zu beteiligen. Die Vereinbarung sollte Inhalte und Themen der Kooperation, die Mitarbeit hauptberuflich und freiwillig tätiger Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter, Verantwortlichkeiten, Veranstaltungsorte, Räume und Zeiten sowie die Finanzierung entstehender Kosten regeln. In die Vereinbarungen sollten auch Hinweise zu Versicherungsfragen aufgenommen werden.
- Durch gemeinsame Dienstbesprechungen und Fortbildungsveranstaltungen werden die Kooperationspartner/innen aus Schule und Jugendhilfe in ihrem gemeinsamen Vorhaben unterstützt.

- Schulen, die Angebote in der Mittagszeit und am Nachmittag für Schülerinnen und Schüler vorhalten, sollen dies durch die Aufnahme in ihr Schulprogramm absichern.
- Erwirtschaftet die Schule unter Beachtung der Vorgaben der Studentafel Stundenkapazitäten, können auch Lehrkräfte im Rahmen ihrer Pflichtstunden im Bereich der Angebote in der Mittagszeit und am Nachmittag eingesetzt werden.
- Zusammenführen von Schulentwicklungs- und Jugendhilfeplanung

Literatur

Braun, Karl-Heinz/Wetzel, Konstanze: Sozialpädagogisches Handeln in der Schule, Neuwied 2000, S. 91-128

Brenner, Gerd/Nörber, Martin (Hg.): Jugendarbeit und Schule - Kooperation statt Rivalität um die Freizeit“, Weinheim und München 1992

Bundesjugendkuratorium 2002: Zukunftsfähigkeit sichern! Für ein neues Verhältnis von Bildung und Jugendhilfe, in: Neue Praxis 32. Jahrg. S. 3-9

Coelen, Thomas: Kommunale Jugendbildung. Raumbezogene Identitätsbildung zwischen Schule und Jugendarbeit., Frankfurt. a.M. 2000

Coelen, Thomas/Hetz, Heidi/Wolf, Stefan: Wer bildet die „Offene Ganztagschule“? Bildungsanspruch und Bildungspraxis in der Kooperation von Grundschule und Jugendhilfeträger, in: Sturzenhecker, Benedikt/Lindner, Werner (Hrsg.) Bildung in der Kinder- und Jugendarbeit. Vom Bildungsanspruch zur Bildungspraxis, Weinheim und München 2004, S. 77- 93

Deinet, Ulrich: Raumaneignung als Bildungspraxis der Offenen Jugendarbeit, in: Lindner, Werner/Sturzenhecker, Benedikt (Hrsg.): Vom Bildungsanspruch zur Bildungspraxis in der Kinder- und Jugendarbeit, Weinheim 2004, S. 111-130

Deinet, Ulrich/Reutlinger, Christian: „Aneignung“ als Bildungskonzept der Sozialpädagogik. Beiträge zur Pädagogik des Kindes- und Jugendalters in Zeiten entgrenzter Lernorte, Wiesbaden 2004

Deinet, Ulrich/Krisch, Richard: Der sozialräumliche Blick der Jugendarbeit. Methoden und Bausteine zur Konzeptentwicklung und Qualifizierung, Opladen 2002

Deinet, Ulrich (Hg.): "Schule aus - Jugendhaus"? Praxishandbuch Ganztagskonzepte und Kooperationsmodelle in Jugendhilfe und Schule. 2. Auflage, Münster 1997

Deinet, Ulrich: Kooperation von Jugendhilfe und Schule. Ein Handbuch für die Praxis, Opladen 2001

Deinet, Ulrich/Icking, Maria: Bildungsprozesse im Kontext der Kooperation von Jugendhilfe und Schule, Expertise zum 8. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung NRW, Ministerium für Schule, Jugend und Kinder, Düsseldorf 2005

Deutsches Jugendinstitut: Schule und soziale Netzwerke, erste Ergebnisse der Befragung von Schulleitern zur Zusammenarbeit allgemeinbildender Schulen mit anderen Einrichtungen und Personen, Zwischenbericht, München 2002

Deutsches Jugendinstitut: Schule und soziale Netzwerke, erste Ergebnisse der Befragung von Kooperationspartnern allgemeinbildender Schulen, Zwischenbericht, München 2003

Deutscher Verein für öffentliche und private Fürsorge: Empfehlungen und Arbeitshilfe für den Ausbau und die Verbesserung der Zusammenarbeit der Kinder- und Jugendhilfe mit der Schule, Frankfurt 2000

Internationale Konferenz „Ganztagsbildung in der Wissensgesellschaft- Kooperation von Jugendhilfe und Schule im internationalen Vergleich“ vom 9.-11.10.2003 in Bielefeld, Leitung: Prof. Dr. Dr. h.c.Hans-Uwe Otto/Dr.Thomas Coelen, Glossar

Mack, Wolfgang/Raab, Erich/Rademacker, Hermann: Schule, Stadtteil, Lebenswelt. Eine empirische Untersuchung, Opladen 2003

Ministerium für Schule und Weiterbildung NRW: Runderlass vom 25.6.1997 Entwicklung von Schulprogrammen.

Ministerium für Arbeit, Gesundheit und Soziales (MAGS) NRW:

Kooperationsmodell zwischen Jugendhilfe und Schule zur ganztägigen Betreuung von Schülerinnen und Schülern der Sekundarstufe I einschließlich der Sonderschulen. Abschlussbericht. Düsseldorf 1997

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW: Kinder und Jugendliche an der Schwelle zum 21. Jahrhundert. 7. Kinder- und Jugendbericht der Landesregierung Nordrhein-Westfalen, Düsseldorf 1999

Ministerium für Frauen, Jugend, Familie und Gesundheit des Landes NRW, Der Stöbertag - Baustein einer Politik

für und mit Kindern in Stöbertag - Schritt für Schritt - eine Anleitung mit nützlichen Tipps und Erläuterungen, Düsseldorf 2000, keine Seitenzahl

Oik, Thomas/Bathke, Gustav-Wilhelm/Hartnuss, Birger: Jugendhilfe und Schule - Empirische Befunde und theoretische Reflexion zur Schulsozialarbeit, Weinheim und München 2000

Jugendhilfeplanung als Funktion¹

Von der Pflichtaufgabe nach KJHG zum Instrument der Planung und Steuerung der Jugendhilfe

Dieser Beitrag möchte die Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII (KJHG) in den Kontext aktueller Planungs- und Steuerungsnotwendigkeiten in der Jugendhilfe stellen und ein Modell der Integration und eindeutigen Definition dieser Funktionen vorschlagen.

Seit der Einführung des SGB VIII (Kinder- und Jugendhilfegesetz) hat sich kein einheitliches Verständnis von Jugendhilfeplanung durchgesetzt, obwohl der Begriff kontinuierlich verwendet wird. Damit widerfährt der Jugendhilfeplanung Ähnliches wie anderen Schlagworten in der Jugendhilfediskussion beispielsweise dem »Sozialraum«.

Die Ausgestaltung der kommunalen Jugendhilfeplanung ist sehr unterschiedlich, »die« Jugendhilfeplanung gibt es nicht. Wenn Jugendhilfeplanung in Förderrichtlinien, Bundesjugendberichten oder ähnlichen Publikationen erwähnt wird, bekommt sie manchmal die Aura des Wunderinstruments. Strukturen und Prozesse von Jugendhilfeplanung werden nicht näher beschrieben, dennoch wird ihr eine koordinierende, optimierende, Synergien erzeugende und auch sonst in vieler Weise positive Wirkung zugeschrieben. Wenn ein einheitliches Verständnis von Jugendhilfeplanung fehlt, laufen diese Formulierungen ins Leere, erwecken falsche Hoffungen, provozieren Alibi-Planungen.

Es gilt also den Begriff der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII einzuordnen in den Kontext der Planungs- und Steuerungsfunktionen für ein Jugendamt, aber ebenso für die gesamte kommunale Jugendhilfe. Daraus lässt sich eine Funktion Jugendhilfeplanung ableiten, die einerseits über den § 80 SGB VIII hinaus geht, andererseits die hohen Vorgaben dieser Gesetzesformulierung aber auch »erdet«, d. h. praxis- und umsetzungsorientierte Interpretationen dazu findet.

Jugendhilfeplanung als Funktion umfasst Anteile von Planung aus institutioneller Sicht, von Controlling und Berichtswesen und von Steuerung. Mit welchen Anteilen diese Funktionen wahrgenommen werden, ist mitunter sehr unterschiedlich. Im Folgenden sollen die Begriffe kurz beleuchtet und abschließend in einen Planungs- und Steuerungszusammenhang für die Jugendhilfe eingeordnet werden.

Planung

»Planung bedeutet den Zufall durch den Irrtum zu ersetzen«, so sah Friedrich Dürrenmatt die Planung. Hier soll der Planungsbegriff zunächst definiert und dann nach institutioneller Planung und Jugendhilfeplanung gem. § 80 KJHG differenziert werden. Das Gabler Wirtschaftslexikon (Gabler, 2000) definiert Planung als die Produktion von Plänen, d. h. vereinfachter symbolischer Modelle zukünftiger realer Systeme. Mit den Plänen soll eine Verpflichtung geschaffen werden, innerhalb einer angegebenen Zeit bestimmte Systemzustände zu erreichen. Häufig werden dabei auch Strategien und Maßnahmen vorgegeben, mit deren Hilfe das möglich sein soll.

Eine weitere Definition ist die, dass Planung alle Maßnahmen und Überlegungen umfasst, durch die es möglich wird, aus einer Anzahl von Alternativen zur Lösung eines Problems (Differenz zwischen Soll- und Ist-Zustand) die im Hinblick auf ein Ziel günstigste Alternative herauszufinden. Damit ist Planung als zukunftsweisend und auch handlungsleitend definiert.

Institutionelle Planung

In der Jugendhilfe gibt es einerseits die Notwendigkeit, organisatorische und institutionelle Planungen für die Verwaltung des Jugendamtes oder auch für freie Träger der Jugendhilfe vorzunehmen. Das ist aber nicht - oder nicht unbedingt - Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII. Vielmehr muss eine Verwaltung, ein Jugendamt, letztendlich jede Organisation ihre Aufgaben und Abläufe planen. Dabei gibt es Überschneidungen mit dem § 80 insofern, als für jede Leistungserbringung im Rahmen des SGB VIII auch eine institutionelle Planung notwendig ist. Die spezifischen Anforderungen des § 80 SGB VIII werden weiter unten behandelt.

Zur institutionellen Planung sind verschiedenste Aspekte zu zählen. Es geht um die Frage, welche Budgets benötigt werden bzw. zur Verfügung stehen - Haushaltsplanung. Wie viel Personal soll intern (Verwaltung, Allgemeiner Sozialer Dienst, Spezialdienste) eingesetzt werden? - Personalplanung. Welche Räume werden dafür wo benötigt? - Liegenschaftsmanagement. Und noch viele weitere Bereiche sind aus institutioneller Sicht zu planen. Diese Planung soll hier als institutionelle Planung gekennzeichnet werden.

Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII

Jugendhilfeplanung ist - eigentlich, muss man sagen - ein definierter Begriff. Das KJHG beschreibt diese Aufgabe mit den Dimensionen: Wie ist zu planen, was ist zu planen, welche besonderen Bedingungen sind einzuhalten?

Im Zentrum steht zunächst der eher technisch anmutende Dreischritt des § 80 (1) SGB VIII: Bestand erhe-

¹ Der Vortrag von Andreas Hopmann auf dem Fachkongress basierte auf den Inhalten dieses Beitrags, der im Original in der Zeitschrift Jugendhilfe, Heft 2/2005, erschienen ist.

ben, Bedarf ermitteln, angemessene und ausreichende Angebote - rechtzeitig - schaffen. Nicht zu vergessen, für unvorhergesehene Bedarfe auch noch gerüstet zu sein.

Die Nebenbedingungen, die das Gesetz formuliert, sind vielfältig. Die Planungen sollen so angelegt sein, dass Kontakte in der Familie und zum sozialen Umfeld der Betroffenen erhalten werden können. Das geplante Maßnahmeangebot soll wirksam, vielfältig und aufeinander abgestimmt sein. Gefährdete Lebens- und Wohnbereiche sollen besonders berücksichtigt werden. Auch das Ziel der Vereinbarkeit von Familie und Beruf wird als besonderer Aspekt der Jugendhilfeplanung genannt. Darüber hinaus gelten für die Jugendhilfeplanung alle Ziele des Kinder- und Jugendhilfegesetzes - und das sind nicht wenige.

Verantwortlich für die Jugendhilfeplanung ist das Jugendamt als Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Zu den Vorgaben, wie zu planen ist, sei hier vor allem das Beteiligungsgebot erwähnt, dass das Jugendamt verpflichtet, die Träger der freien Jugendhilfe bereits frühzeitig in die Planungsüberlegungen einzubinden und am Planungsprozess zu beteiligen.

Zur Umsetzung des Planungsauftrages gem. § 80 SGB VIII sind auch technisch-planerische Vorgänge notwendig, wie z. B. die Datenaufbereitung. Im Vordergrund stehen aber kommunikative Planungsprozesse (vgl. Merchel, 1992). Nur in solchen kommunikativen Planungsprozessen in Planungsgruppen und Arbeitsgemeinschaften, die an anderer Stelle umfassend beschrieben sind (vgl. Merchel, 1994, Jordan/Schone, 2004), kann die Beteiligung der Träger der freien Jugendhilfe angemessen stattfinden und auch die Einbeziehung von Betroffenen ist nur hier möglich.

Die Ergebnisse einer verabschiedeten Jugendhilfeplanung binden im Übrigen eine Kommune - zumindest das Jugendamt und den Jugendhilfeausschuss - auch rechtlich (siehe dazu Münder u. a., 2003), was häufig übersehen wird. Jede andere Planung jenseits des § 80 SGB VIII kann im Brechtschen Sinne als unverbindlich angesehen werden.²

Eine zentrale Funktion der Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII dürfte die Qualitätsentwicklung sein. Die Integration des Zielsystems des SGB VIII ist dabei eine hohe Messlatte für die Qualität der zu erbringenden Leistungen. Darüber hinaus stellt die in den kommunikativen Prozessen gebündelte Feldkenntnis und das Fachwissen der beteiligten Fachkräfte ein immenses Potenzial zur Qualitätsentwicklung in der Jugendhilfe dar.

Durch die Beschlüsse des Jugendhilfeausschusses zur Umsetzung von Planungsergebnissen werden die Qualitätsstandards für die kommunale Jugendhilfe in weiten Teilen definiert.

Während es sich bei der institutionellen Planung in der Regel um das Geschäft der laufenden Verwaltung bzw. um eine interne Angelegenheit eines Trägers der freien Jugendhilfe handelt, beschreibt Jugendhilfeplanung gem. § 80 KJHG auch einen politischen Prozess. Der Jugendhilfeausschuss ist verantwortlich für diese Jugendhilfeplanung und trifft die Entscheidungen darüber. Hier greifen Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII und Steuerung (s. u.) der Jugendhilfe ineinander.

Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII lässt wenig Spielraum für die Beleuchtung von alternativen Problemlösungen. Das Gesetz beauftragt - wie oft auch befürchtet wird - eher eine Ausbauplanung denn eine Optimierungsplanung oder gar eine Reduzierungsplanung. Welches Jugendamt kann schon von sich behaupten, ein abgestimmtes, ausreichendes und wirksames Angebot umfassend zur Verfügung zu stellen. Jugendhilfeplanung nach Gesetz zu betreiben, heißt aber, sich diesem Zustand immer mehr anzunähern.

Die finanzielle Situation der Kommunen hat sich weiter verschlechtert, so dass die Jugendhilfe in noch stärkerer Konkurrenz um Ressourcen mit anderen kommunalen Aufgabenbereichen steht. Die Anforderungen aus Finanzpolitik und Verwaltungsleitung gehen also tendenziell in Richtung einer Senkung von Ausgaben, was mit Standardsenkungen einherginge, die der § 80 SGB VIII nicht vorsieht. Jugendhilfeplanung steht hier also zwischen dem gesetzlichen Auftrag und den restriktiven Rahmenbedingungen. Sie hat damit eine ohne Frage wichtige Aufgabe, die aber mit dem § 80 SGB VIII allein nicht zu bewältigen ist.

In dieser Situation spielt der Jugendhilfeausschuss eine nicht ganz unwichtige Rolle. Er ist der Puffer und der fachpolitische Filter zwischen Finanzpolitik und der Fachwelt der Jugendhilfe. Dass die hier getroffenen Beschlüsse in den kommunalen Finanzgremien oft verworfen werden, ist ein Hinweis darauf, wie groß die Konkurrenz zwischen den kommunalen Aufgabenbereichen tatsächlich ist.

Jugendhilfeplanung nach dem SGB VIII ist also keineswegs ein Steuerungsinstrument im Sinne einer unter knappen Ressourcen operierenden Jugendhilfe. Sie ist vielmehr ein Qualitätsinstrument, eine Beteiligungsgarantie und ein politisches Instrument. Alle diese Elemente sind wichtig, für eine Steuerung und Planung der Jugendhilfe aber nicht ausreichend.

Die Planung und Steuerung der Jugendhilfe benötigt also neben der gesetzlichen Jugendhilfeplanung weitere Instrumente. Dazu gehören die Begriffe Controlling,

² Ja, mach nur einen Plan, sei nur ein großes Licht! Und mach noch einen zweiten Plan! Geh' n tun sie beide nicht. (Bert Brecht)

Berichtswesen und Steuerung, die im Folgenden betrachtet werden sollen.

Controlling und Berichtswesen

Controlling fasst verschiedene steuerungsunterstützende Funktionen zusammen. Es beschreibt Verfahren zur Überprüfung der Einhaltung von Zielen und zur Erklärung von Abweichungen. Von daher hat der Begriff der Kontrolle seine Berechtigung, allerdings im Sinne von Selbstkontrolle eines Systems.

Controlling ist vergleichbar mit der Aufgabe der Navigation in der Seefahrt. Es wird überprüft, ob das Schiff sich noch auf dem vorgegebenen Kurs befindet, es werden Einflussfaktoren für mögliche Kursabweichungen überwacht und rechtzeitige Signale zu solchen Abweichungen verhindern, dass dauerhaft in die falsche Richtung gesegelt wird. Berichtswesen und (Kenn-)Zahlensysteme sind dabei Instrumente. Ein Berichtswesen ist eine Sammlung von Kennzahlen, die in einem vereinbarten Rhythmus, z. B. quartalsweise, zur Verfügung gestellt werden.

Im Bereich der Wirtschaft ist das Controlling ein sehr komplexer Bereich, der inzwischen weite Teile des Rechnungswesens eines Unternehmens ausmacht. Für die Jugendhilfe und ggf. die kommunale Verwaltung (vgl. auch Abschnitt Steuerung unten) kommt es darauf an, relevante Funktionen und Instrumente des Controllings herauszulösen und zu nutzen, nicht aber ein für andere Bereiche geschaffenes System umfassend zu übernehmen.

Controlling heißt in der praktischen Umsetzung, dass anhand vereinbarter Ziele und Zielgrößen Messwerte und Messpunkte (Indikatoren, Prozessinformationen usw.) festgelegt werden, die kontinuierlich überwacht werden. Es werden Entwicklungen dargestellt und auf kritische Punkte und Entwicklungen hingewiesen. Controlling ist ein Überwachungsprozess für die Planungs- und Steuerungsfunktion. Wesentlich ist dabei, dass Abweichungen keine Schuldbeweise (Horváth, 1995) sind, sondern Ausgangspunkte für zu treffende Maßnahmen. Hier wird aus Kontrolle Selbstkontrolle, die zum erfolgreichen Bestehen der Organisation beiträgt.

Schematisch lässt sich das grundsätzliche Vorgehen als Controlling-Regelkreis nach Horváth (1995) darstellen (vgl. Abb. 1).

In der Jugendhilfe ist zu unterscheiden zwischen dem klassischen Controlling, das sich auf Ressourcen (Personal, Finanzmittel, Kosten) bezieht und einem »Fachcontrolling«, das sich z. B. auf die Erreichung von Zielen in Hilfeprozessen bezieht.

Bezogen z. B. auf die Produktion von Autos würde das klassische Controlling sich auf Kennzahlen zum Unternehmenserfolg (Umsatz, Gewinn) und zu Unternehmensprozessen (Aufwand an Ressourcen pro Fahrzeug)

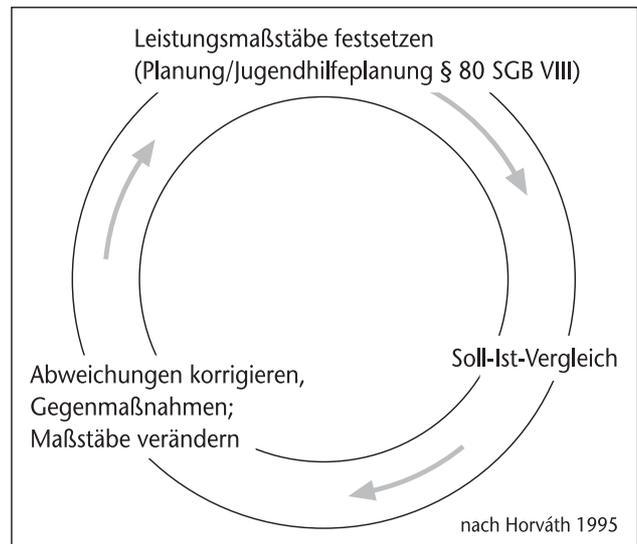


Abb. 1: Controlling-Regelkreis

beziehen. Wollte man das Fachcontrolling auf die Autoindustrie übertragen, so wäre es vielleicht die Frage, ob die passive Sicherheit eines Fahrzeuges verbessert werden konnte, die Höchstgeschwindigkeit gesteigert oder der Fahrkomfort verbessert wurde. Es geht dabei also letztlich um Qualität.

Ohne Controlling ist keine Qualitätsentwicklung möglich, es hat auch hier eine unterstützende Funktion. Leistungsmaßstäbe sind festzusetzen und zu überprüfen. »Gute« oder zumindest »angemessene« Jugendhilfe ist immer nur an der Erreichung bestimmter Kriterien zu messen und zu bewerten. Die Problematik liegt in der oft sehr aufwändigen Messung. Die Gefahr liegt darin, das zu bewerten, was sich messen lässt (z. B. Aufwand an Personalressourcen), dabei aber die eigentlich zu untersuchenden Effekte (z. B. Erfolg für den Klienten) nicht zu erfassen.

Steuerung

Wer steuern will, muss entscheiden. Steuerung ist eine Leitungsaufgabe, die sich in der Jugendhilfe in einen strategischen Bereich - hier entscheidet der Jugendhilfeausschuss, ggf. die Verwaltungsleitung - und einen operativen Bereich (v. a. Leitungsfunktionen im Jugendamt) differenziert.

Es gilt, Ressourcen zu verantworten und verantwortungsvoll einzusetzen, Ziele zu setzen (Maßstäbe, die sich auch im Controlling wiederfinden) und grundsätzliche Linien vorzugeben. Diese Vorgaben sind von den ausführenden Ebenen umzusetzen.

Bei der Verlagerung von Kompetenzen auf untere Hierarchieebenen der Verwaltung werden auch diese Steuerungskompetenzen verlagert. Es ist also zu definieren, inwieweit auch die Jugendhilfeplanung in Steuerungs-, d. h. Entscheidungsfunktionen eingebunden ist.

In diesem Zusammenhang spielt die Einführung des neuen Steuerungsmodells der KGSt in die Kommunal-

verwaltung eine Rolle. Die Verflachung von Hierarchien ist dabei ein Aspekt, es geht aber um mehr. Die Kommunalverwaltung soll auf eine neue Weise gesteuert werden. Dazu wird ein für die Verwaltung neues, betriebswirtschaftliches Instrumentarium entwickelt (vgl. dazu diverse Veröffentlichungen der KGSt, u. a. KGSt, 1993). Die Jugendhilfeplanung als Funktion spielt eine bedeutende Rolle bei der Einführung und Umsetzung dieses Instrumentariums. Dieses tut sie allerdings weitgehend jenseits der Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII (KJHG). Controllingfunktionen werden durch die Entwicklung von steuerungsrelevanten Kennzahlensystemen und Berichtswesen wahrgenommen. Institutionelle Planung hat durch die Gestaltung von Budgets und die Unterstützung eines buchhalterischen Finanzwesens einen besonderen Stellenwert im neuen Steuerungsmodell. Steuerung spielt z. B. bei der Entwicklung eines Kontraktmanagements innerhalb der Verwaltung wie auch mit freien Trägern (KGSt, 1998) eine Rolle in der Jugendhilfe.

Im Überblick sind die beschriebenen Funktionen in Abb. 2 zusammengefasst.

planung bewegen sich zwischen detaillierter Datenaufbereitung und absoluter Kommunikations- und Beteiligungsverpflichtung. Die Aufgaben werden dabei oft weitgehend beschrieben, als es die zur Verfügung stehende Personalressource zulässt. Hier sind exaktere Anforderungen zu formulieren.

Es geht darum, die Anteile institutioneller Planung von Controlling und der Steuerung an der Funktion Jugendhilfeplanung neben der Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII (KJHG) zu definieren und eindeutig zu benennen. Nur so kann die Funktion den Erwartungen gerecht werden und ihr volles Potenzial entfalten. Eine Reduzierung auf die reine KJHG-Planung drängt die Jugendhilfeplanung ins Abseits, da wesentliche Planungs- und Steuerungsfunktionen aus der Jugendhilfeplanung ausgeblendet werden. Die integrierte Funktion wird benötigt, um die Jugendhilfe erfolgreich, effektiv und möglichst effizient zu gestalten und zu steuern und dabei dem Kinder- und Jugendhilfegesetz weitgehend gerecht zu werden.

Die hier beschriebenen vier Funktionen »institutionelle Planung«, »Jugendhilfeplanung gem. § 80 SGB VIII«,

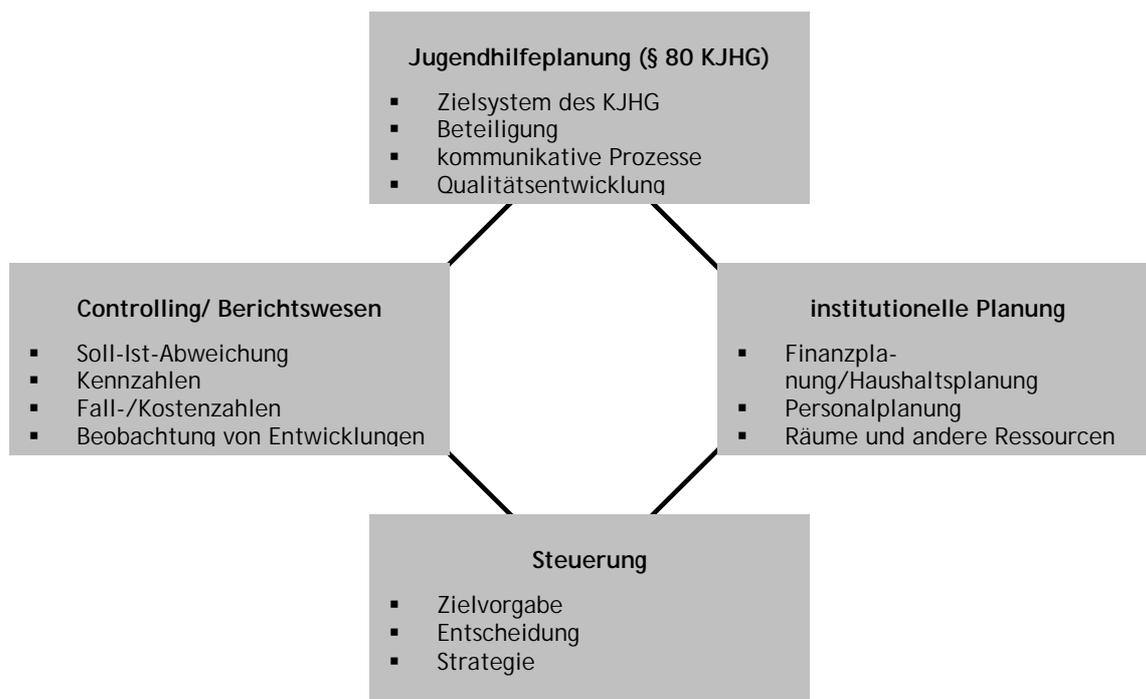


Abb. 2: Funktionen der Planung und Steuerung der Jugendhilfe

Jugendhilfeplanung als Funktion

Jugendhilfeplanung ist mehr als das, was in § 80 KJHG beschrieben ist. Die Funktion Jugendhilfeplanung muss also für das jeweilige Jugendamt definiert werden. Es ist nicht ausreichend, global von Jugendhilfeplanung zu sprechen. Es muss beschrieben werden, welche Funktionen und Prozesse damit gemeint sind. Bisherige Aufgaben- und Stellenbeschreibungen für die Jugendhilfe-

»Controlling/Berichtswesen« und »Steuerung« lassen sich als ein Netz mit vier Achsen darstellen.

Die Endpunkte dieser Achsen beschreiben die Gesamtaufgabe, die ein Jugendamt in diesem Funktionsbereich zu erfüllen hat. Als Netz in diese Achsen zu verorten ist nun die Funktion Jugendhilfeplanung. Wie viel Prozent der Aufgabe »institutionelle Planung« für das Jugendamt liegt in der Jugendhilfeplanung? Wie viel Prozent der Steuerungsaufgaben liegen hier? Und welchen Anteil des Controllings im Jugendamt übernimmt die Jugendhilfeplanung? Ein solches Netz beschreibt eine realistische Ausgestaltung der kommunalen Jugendhilfeplanung. Es wird transparent, was Jugendhilfeplanung

eigentlich »macht«, wofür sie verantwortlich ist. Gleichzeitig fordert das Modell dazu auf, festzulegen, wo die verbleibenden Anteile der Funktionen zu erfüllen sind.

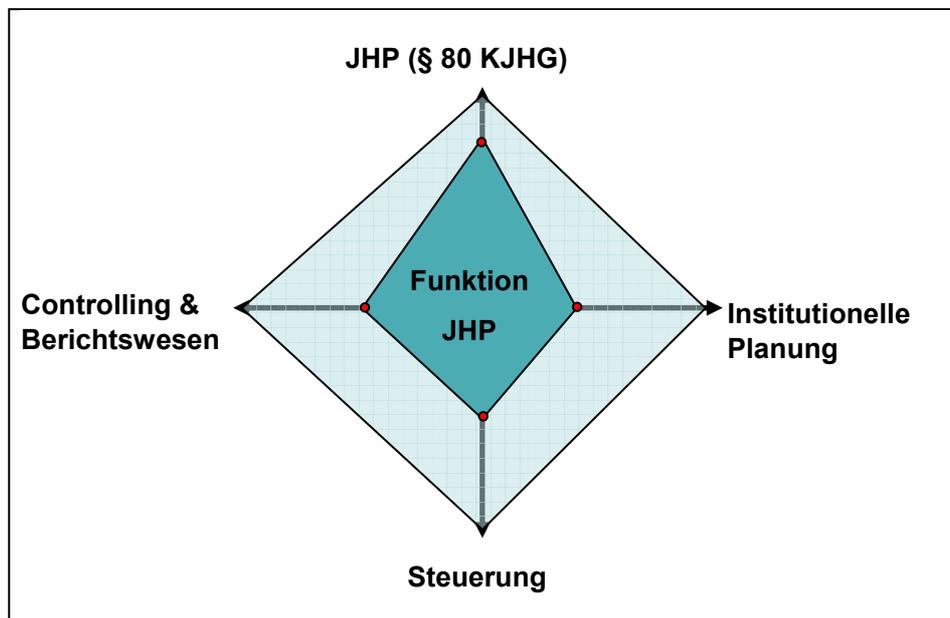
Da es keine einheitliche Definition von Jugendhilfeplanung gibt und auch keine einheitliche Praxis, muss

Literatur

Gabler Wirtschaftslexikon, 2000.

Merchel, Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess. In: Neue Praxis, 2/1992.

Merchel, Kooperative Jugendhilfeplanung. Eine praxis-



diese Funktion für jedes Jugendamt definiert und mit den notwendigen Ressourcen ausgestattet werden. Damit hat auch das Netz in jedem Jugendamt eine andere Form. Es ist auch denkbar, das Netz um weitere Achsen zu differenzieren, z. B. um eine fünfte für die Qualitätsentwicklung.

Abb. 3: Jugendhilfe als Funktion

Wer Jugendhilfeplanung einfordert, z. B. im Zusammenhang mit Förderrichtlinien, muss beantworten, was er von ihr erwartet. Welche Ergebnisse soll Jugendhilfeplanung im Zusammenhang mit dem geförderten Projekt erbringen? Welche Prozesse werden dazu eingefordert? Eine solche Verbindlichkeit würde auch den Stellenwert der hier beschriebenen Gesamtfunktion Jugendhilfeplanung stärken.

Die Praxis zeigt, dass an vielen Stellen bereits Jugendhilfeplanung als integrierte Funktion, wie in diesem Beitrag beschrieben, umgesetzt wird. Vor allem da, wo Jugendhilfeplanung eine wirkliche Funktion hat, dürfte das der Fall sein. Da, wo Jugendhilfeplanung vernachlässigt wird, eine Alibifunktion erfüllt oder als lästige Pflichtaufgabe empfunden wird, könnte eine Neudefinition im Lichte einer integrierten Planungs- und Steuerungsfunktion für die Jugendhilfe die Jugendhilfeplanung von der Pflichtaufgabe zu einem sehr praxistauglichen Instrument weiterentwickeln.

bezogene Einführung, 1994.

Jordan/Schone, Handbuch der Jugendhilfeplanung, 2004.

Münder u. a., Frankfurter Kommentar zum SGB VIII: Kinder- und Jugendhilfe, 2003.

Hováth, Controlling, 1995.

KGSt, KGSt-Bericht 05/1993, Das neue Steuerungsmodell.

KGSt, KGSt-Bericht 12/1998, Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe.

Klaus Roth

Jugendhilfeplanung und Controlling

Folien zum Beitrag auf dem Fachkongress



Gliederung:

- Erfahrungshintergrund und Hypothesenbildung
- Controlling Begriffsklärung und Entwicklung
- Das Unternehmen Jugendhilfe und seine Controllinginstrumente
- Controlling mit Struktur
- Exemplarisch Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung
- Wie es gehen könnte



Erfahrungshintergrund

Praxisforschung z.B. Untersuchung Offene Jugendarbeit Arbeit, Hilfeplanung als Steuerungsinstrument

Beratungsarbeit und Organisationsuntersuchungen seit 11 Jahren

Forschungsprojekt Controlling im Bereich der HZE

Prozessbegleitung und Erarbeitung von Verfahren



Hypothesenbildung

Jugendhilfe hat folgende Blinde Flecken:

Reflexionsdefizit = Wir wissen nicht was wir tun!

Datendefizit = Daten sind vorhanden werden aber nicht strukturiert erhoben, ausgewertet und den Akteuren wieder zur Verfügung gestellt. Wir haben viele Daten aber nicht aufbereitet!

Steuerungsdefizit= In der Jugendhilfe wird die Verantwortung für die Steuerung nicht ernst genommen. Wir wissen nicht wo wir hin wollen und 1 u.2.

Professionelle Blindheit! Wir müssen weg vom subjektiven Erfahrungswissen hin zum objektiven Erfahrungswissen ! Es geht um anbieten, aushandeln, vereinbaren, gestalten und überprüfen, aushandeln....

Controlling kommt immer dann ins Spiel wenn es um Kostenreduzierung geht und wird von einer „fremden Stelle“ ins Amt eingeführt.

Es fehlt an Strategie, Konzeptionierung und einem klaren Masterplan.



Warum es nicht sein soll

Gedankensplitter:

Qualität kostet Geld! Geld ist nicht vorhanden! Das Ziel ist streichen, Kosten in den Griff zu bekommen! Aber bitte nicht intelligent. Betriebswirtschaft – Volkswirtschaft, aber da gibt's doch noch die gute alte Kameralistik.

Es soll alles so (gut?) bleiben wie es ist. Bitte Ruhe, keine Auseinandersetzung und schon gar nicht politischen Streit. Veränderungen setzen Konflikte voraus.

Teile und herrsche! Oder das Spiel mit der Allmacht!

Soziale Dienstleistung ist nicht messbar! Viel zu technokratisch und bitte nicht den Markt einziehen lassen.

Wer richtig bestellt, muss auch auslöfeln was Er / Sie sich eingebrockt hat. Verantwortung ist nicht nur Freiheit.

Steuerung setzt Planung und Konzepte und Instrumente voraus, aber wer hat die schon?



Controlling Begriffsklärung und Entwicklung

„Controller, Mitglied der Unternehmensführung, zuständig für die betriebsinterne Informationsbeschaffung, wirkt bei der Festlegung der Unternehmensziele und dem Entwurf der Unternehmensplanung mit. Der C., mit Kontroll- und Koordinationsaufgaben betraut, legt dabei bes. Gewicht auf das Rechnungswesen, daher oft dessen Leiter.“

(Der Große Brockhaus, Band 12, 18. Auflage, S. 609)

Das Controlling ist ein Verfahren der
Information, Steuerung, Planung und Kontrolle !
Controlling ist nicht schlichte Kontrolle!



Controlling Begriffsklärung und Entwicklung

Wirtschaftliches Controlling; einfachste Stufe;
Kostenstellenauswertung

Fachcontrolling; Information über die Güte des Produktes

Prozesskostencontrolling; hohe Stufe der Kostenoptimierung

Die Mischung macht's!



Das Unternehmen Jugendhilfe und seine Controllinginstrumente

Unternehmensauftrag: SGB VIII §1 und §2

Arbeiter: freie und öffentliche Jugendhilfe partnerschaftlich §§ 3 u. 4.

Kunden : Subjekte, Wunsch und Wahlrecht, Beteiligung u.a. in §§ 5; 8; 36

Gesamtverantwortung/Geschäftsleitung: örtlicher Träger der Jugendh. §79

Aufsichtsrat: Zweigliedrigkeit des Jugendamtes Verwaltung und
Jugendhilfeausschuss §§70 u. 71



Das Unternehmen Jugendhilfe und seine Controllinginstrumente

Jugendhilfeplanung § 80 =

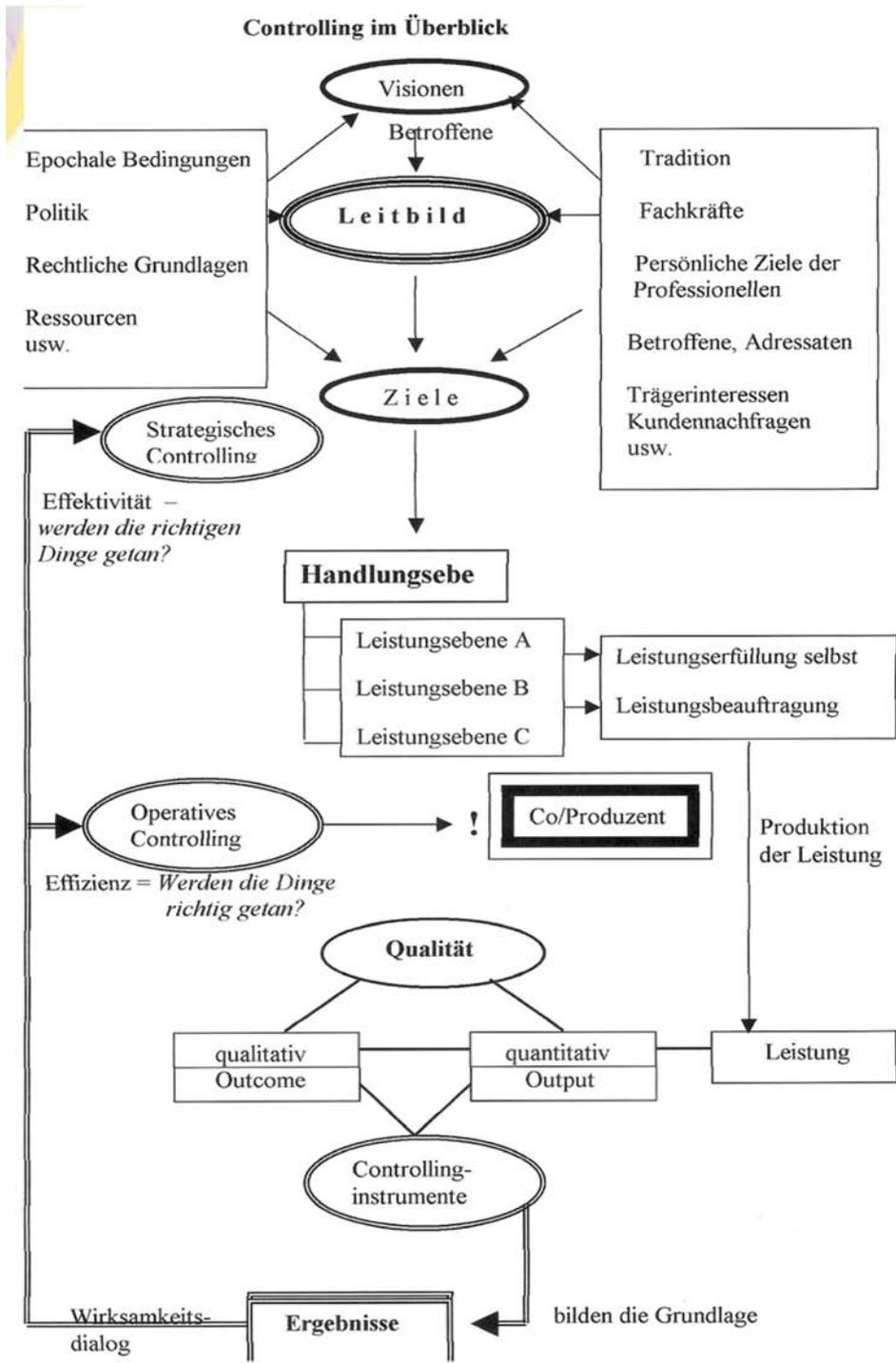
„Willens Planer“; „Alibi Planer“; „Chefplaner“; „Fremdplaner“; „Ignoranter Intuitionist“

Prozessorientierte Planung ist ein ausgezeichnetes Controllinginstrument!

Leistungs- Entgelt und Qualitätsentwicklungsvereinbarungen § 78 a-f

Hilfeplan und Hilfeplanfortschreibung gem. § 36







Exemplarisch Controlling im Bereich der Hilfen zur Erziehung

Erfolgsfaktoren
EDV Analyse
Strukturqualitätsdaten Leistung und Anbieter
Prozessqualitätsdaten / Zielbewertung

Erfolgsfaktoren

Jugendhilfe ist wirksam nach Auswertungen der gesamten Forschungslage wenn:

Partizipation stattfindet = Controlling muss nachvollziehbar und klientenorientiert und verständlich sein.

Belastbare Beziehungen vorhanden sind= Controlling muss etwas über die Beziehungsprozesse aussagen.

Transparenz hergestellt ist = Controlling muss verständlich und klar strukturiert sein

Einflussnahme auf Ziele, Prozesse und Beurteilungen gewährleistet ist = Controlling muss operationalisierbar, bewertbar und flexibel sein.

Das Menschenbild stimmt Respekt und Empathie da ist = Controlling muss das Subjekt ernst nehmen als Co-Produzenten.

Asay T:P: Lampert stellt fest=
Erfolgsfaktoren einer Therapie sind:

40% Zeit und Umwelt

30% Beziehung

15% Methode

15% Plazzebo



Expertise zum bundesweiten Softwareangebot vorgelegt durch das BMFSFJ und das DJI

Auszüge der Bewertung



Geprüfte Kriterien Funktionalität

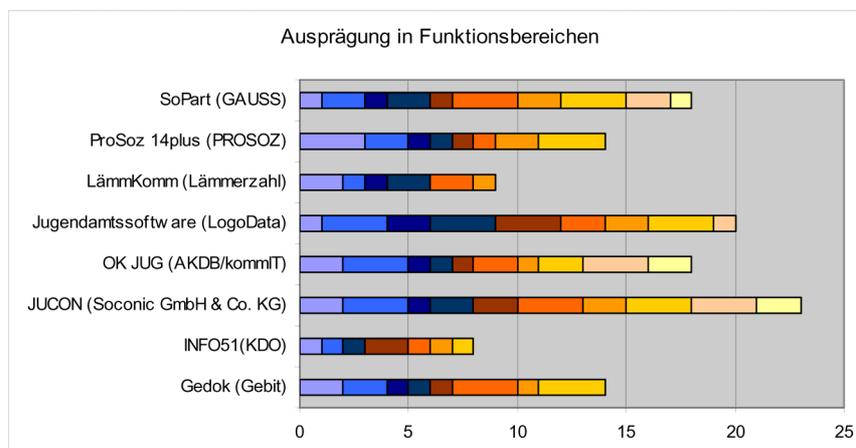
| Nr. | Funktionsbereiche |
|-----|---|
| 1 | Dokumentation entscheidungsrelevanter Fakten (Familienstruktur, Biografie, soziale und materielle Verhältnisse etc.) |
| 2 | Dokumentation der Einschätzungen aller Beteiligten zur Situation (z.B. Probleme, Ressourcen), zum Hilfebedarf, sowie den jeweiligen Motiven, Erwartungen und Zielen |
| 3 | Aufbereitung der entscheidungsrelevanten Fakten und Einschätzungen zur Ermittlung des Hilfebedarfs in Fachteam-Besprechungen und Hilfeplan-Gesprächen |
| 4 | Dokumentation von Ergebnissen der Fachteam-Besprechung |
| 5 | Auswahl einer pädagogisch geeigneten und wirtschaftlich vertretbaren Hilfe-Art und eines konkreten Hilfe-Angebots |
| 6 | Dokumentation der Teilnehmenden, des Verlaufs und der Ergebnisse des Hilfeplangesprächs einschließlich der Ziele, zugehörigen Maßnahmen, deren Begründung und einer Zeitperspektive |
| 7 | Zusammenstellung und Ausgabe des Hilfeplans |
| 8 | Fortschreibung des Hilfeplans mit Möglichkeit zum Durchlaufen aller oder eines Teils der Schritte unter Nr. 1-6 |
| 9 | Fallbezogene Evaluation der Ziel-Erreichung |
| 10 | Historische Darstellung des Hilfe-Verlaufs und der Fortschreibungen inkl. ausgewählter Fakten, Einschätzungen, Ziele usw. |



Erreichte Punkte in den Kriterien

| Programm (Anbieter) | Ausprägung in den Funktionsbereichen | | | | | | | | | | Summe |
|----------------------------------|--------------------------------------|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-----|-------|
| | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 6 | 7 | 8 | 9 | 10 | |
| GeDok (Gebit) | 2 | 2 | 1 | 1 | 1 | 3 | 1 | 3 | 0 | 0 | 14 |
| INFO51 (KDO) | 1 | 1 | 0 | 1 | 2 | 1 | 1 | 1 | 0 | 0 | 8 |
| Jucon (SoConic) | 2 | 3 | 1 | 2 | 2 | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 23 |
| OK.JUG (AKDB / komMIT) | 2 | 3 | 1 | 1 | 1 | 2 | 1 | 2 | 3 | 2 | 18 |
| Jugendamtsoftware (LogoData) | 1 | 3 | 2 | 3 | 3 | 2 | 2 | 3 | 1 | 0 | 20 |
| LämmKomm (Lämmerzah) | 2 | 1 | 1 | 2 | 0 | 2 | 1 | 0 | 0 | 0 | 9 |
| Prosoz 14plus (PROSOZ) | 3 | 2 | 1 | 1 | 1 | 1 | 2 | 3 | 0 | 0 | 14 |
| SoPart (GAUSS) | 1 | 2 | 1 | 2 | 1 | 3 | 2 | 3 | 2 | 1 | 18 |
| Mittelwert der Ausprägung | 1,8 | 2,1 | 1,0 | 1,6 | 1,4 | 2,1 | 1,5 | 2,3 | 1,1 | 0,6 | 15,5 |

Ergebnisse der Expertise



Bewertung der Leistung

Verzeichnispfad: Hilfeplan | genehmigte/durchgeführte Leistungen | Leistung bewerten

Leistungsbeurteilung: **31 sozialpädagogische Familienhilfe**

Skala: 1 Es gibt nichts, was hätte besser gemacht werden können.
 2 Es gibt kaum Punkte, die hätten besser gemacht werden können.
 3 Durchschnittlich gute Leistungserbringung.
 4 Die Leistungserbringung was Punkte auf, die besser hätten erfüllt werden können und müssen.
 5 Die Leistungserbringung war nicht akzeptabel, überwiegende Punkte wurden mangelhaft erfüllt.
 99 Nicht zu beurteilen.

| Kategorie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 99 |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| I. Zuverlässigkeit | | | | | | |
| 1. Kooperationsbereitschaft mit dem Jugendamt | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. Einhalten von Absprachen und Zusagen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. Einhalten von Terminen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. Übereinstimmung von Leistungsbeschreibung und Praxis | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5. Zuarbeit im Berichtswesen/Hilfeplanung | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 6. Umsetzung und Einhaltung von Absprachen im päd. Prozess | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 7. Kontinuität des Betreuungspersonals | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 8. Belastbarkeit in Krisensituationen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| II. Transparenz | | | | | | |
| 1. Differenziertes Leistungsentgeltssystem | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. Dokumentation des Betreuungsverlaufs | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. Zuständigkeit des Personals | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. Beteiligung der Adressaten an der inhaltlichen Ausgestaltung des Betreuungsverlaufs | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Bewertung des Anbieters

Verzeichnispfad: Hilfeplan | Situation | Anbieter bewerten

Anbieter: **Mqgr. Eppfijkjq**

Skala: 1 Es gibt nichts, was hätte besser gemacht werden können.
 2 Es gibt kaum Punkte, die hätten besser gemacht werden können.
 3 Durchschnittlich gute Leistungserbringung.
 4 Die Leistungserbringung was Punkte auf, die besser hätten erfüllt werden können und müssen.
 5 Die Leistungserbringung war nicht akzeptabel, überwiegende Punkte wurden mangelhaft erfüllt.
 99 Nicht zu beurteilen.

| Kategorie | 1 | 2 | 3 | 4 | 5 | 99 |
|--|-----------------------|-----------------------|----------------------------------|-----------------------|-----------------------|-----------------------|
| I. Organisatorische Ebene | | | | | | |
| 1. Flexible Entwicklung individueller Hilfeangebote und deren Umsetzung gemäß aktuellem Hilfebedarf | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. Engagierte, qualifizierte und fachkompetente Betreuer | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. Bereitschaft und Fähigkeit zur Kooperation mit unterschiedlichen Institutionen/Fachleuten | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. Eindeutige Zuständigkeits- und Entscheidungsebenen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5. Konzeption und Leistungsbeschreibung stehen in Übereinstimmung mit der pädagogischen Arbeitsweise | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 6. Entgelte und Leistungsaufwendungen werden transparent dargestellt (Preis-/Leistungsverhältnis) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 7. Gesamteinschätzung (nicht Durchschnittswert) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| II. Pädagogische Handlungsebene | | | | | | |
| 1. Bearbeitung der Erziehungsdefizite und Ressourcennutzung der Familie/Sorgeberechtigten | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 2. Bearbeitung der Entwicklungsdefizite und Ressourcennutzung des jungen Menschen | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 3. Umsetzung und Ausgestaltung der Hilfeplanvereinbarung | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 4. Planung, Reflexion und Anwendung unterschiedlicher, angemessener Methoden | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |
| 5. Gesamteinschätzung (nicht Durchschnittswert) | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input checked="" type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> | <input type="radio"/> |

Bewertung der Zielerreichung

YUKON 02[®] Verwaltungstool

Verzeichnispfad: [Hilfeplan] | Situation | [Problem]

Hilfeplan: **Bewertung pädagogischer Ziele**

Die 07 Jan 2003 18:19:22 CET : Daten gespeichert.

Zur Zielübersicht

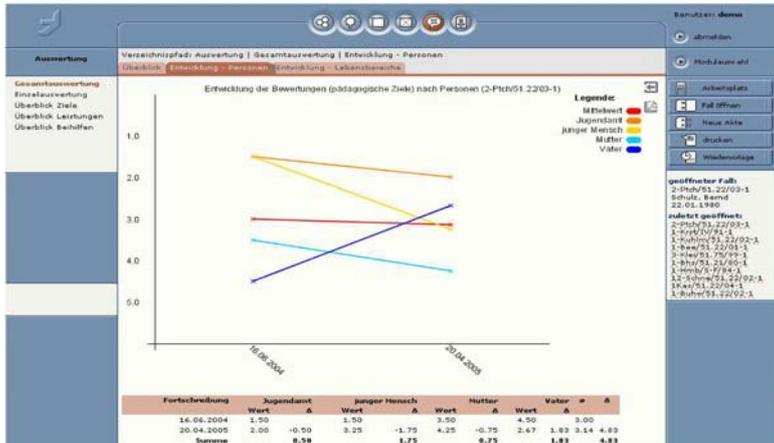
Ziel: Mit anderen Kindern spielen **Priorität:** 1

Vereinbarung: Michael soll mehr mit andern Kindern unternehmen, er wird daher eine Reihe von Freizeitaktivitäten aufnehmen. Michael hat für Fussball viel Interesse gezeigt, sein Vater wird mit ihm daher zum Training des lokalen Fussballvereins gehen.

Verantwortlich: Vater, Michael

| Positiv | Negativ | Wertung | Person |
|---|---|---------------------|---------------|
| Ich habe viele neue Freunde gefunden, das macht mir viel Spass. Durch den Fussball bin ich auch kräftiger geworden. | | Sehr zufrieden | junger Mensch |
| Michael ist ausgeglichener, und selbstbewusster. | Er gehorcht uns noch weniger. | Teilweise zufrieden | Eltern |
| Michael hat Kontakt zu anderen Jugendlichen knüpfen und festigen können. | Seine Bindung zu seinen Eltern wurde dadurch weiter geschwächt. | Zufrieden | Jugendamt |

Entwicklung nach Personen



Wie es gehen könnte!

- Gemeinsame Vereinbarungen über die Ziele, Strategien und den Qualitätsbegriff zwischen Politik, Nutzern, Trägern und Jugendamt.
- Gemeinsame Vereinbarungen über Grundsätze, Verfahren, Kommunikation sowie Lob und Tadel zwischen Träger und Jugendamt.
- Entwicklung eines regionalen Controllings und gemeinsamen (nie allein) Qualitätsentwicklungsprozesses. (Brandenburg, Halle)
- Soziale Dienstleistungen verabreden und Leistungen überprüfen! Das bedeutet Subjektorientierte Bewertung insbesondere durch die Co – Produzenten.
- Systematische Erfassung von Leistungen und Auswertung der Daten.
- Konsequente Nutzung der Ergebnisse und Übernahme der Steuerungsverantwortung durch die Jugendhilfe.



Veränderung und Erfolg beginnt im Kopf!

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit!



Jugendhilfeplanung auf der Basis kommunaler und überörtlicher Integrierter Berichterstattung

Qualifizierte Jugendhilfeplanung benötigt differenzierte empirische Grundlagen, die Angebotsstrukturen, Inanspruchnahmeprofile von Jugendhilfeleistungen und Informationen über Lebenslagen junger Menschen und ihrer Familien in eine Gesamtschau fassen, um vor diesem Hintergrund Handlungsbedarfe und fachliche Entwicklungserfordernisse zu bestimmen, aber auch Ansatzpunkte für einen noch besseren Einsatz knapper Ressourcen aufzuzeigen. Optimiert wird eine solche empirische Fundierung, wenn sie - wechselseitig unmittelbar anschlussfähig - sowohl auf kreisvergleichenden Standortbestimmungen wie auf kleinräumigen kreisinternen Analysen basiert. Der vorliegende Beitrag skizziert die Anlage, Zielsetzungen und die Erfahrungen mit einer „Integrierten Berichterstattung zu Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel“, die in Württemberg-Hohenzollern, einem Landesteil Baden-Württembergs¹ entwickelt wurden, und die inzwischen in Gestalt zweier eng aufeinander bezogener Analyse- und Berichtskonzepte örtlicher (IBÖ) und überörtlicher (IB) Berichterstattung zu zentralen Bausteinen der Jugendhilfeplanung geworden sind.

1. Zielsetzungen und methodische Anlage der Integrierten Berichterstattung

Die „Integrierte Berichterstattung zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel“ umfasst zwei eng verzahnte Teil-Planungskonzepte, die darauf zielen und insoweit kongruent sind, dass sie die Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen und deren Veränderungsdynamik in unterschiedlichen Räumen kontinuierlich verfolgen und vergleichend betrachten und die dabei beobachteten Disparitäten und Entwicklungen in eine interpretative Gesamtschau - darauf hebt der Begriff der Integrierten Berichterstattung ab - mit den in den untersuchten Räumen vorgefundenen sozialstrukturellen Gegebenheiten und weiteren bedarfsbeeinflussender Faktoren stellen. Der Unterschied beider Konzepte liegt in dem planungsräumlichen Fokus, unter dem sie diese Analysen betreiben.

¹ Das Verbandsgebiet des Landeswohlfahrtsverbands Württemberg-Hohenzollern umfasst die 3 Stadt- und 19 Landkreise der Regierungsbezirke Stuttgart und Tübingen. Es steht nach Fläche und Einwohnern für etwa 55% des Bundeslandes Baden-Württemberg.

Die Integrierte Berichterstattung des Landesjugendamtes (IB) beschäftigt sich auf der überörtlichen Ebene mit der (vergleichenden) Analyse der Situation in den 22 in Württemberg-Hohenzollern gelegenen Kreisen (vgl. Bürger 2000a). Demgegenüber zielt das Konzept der Integrierten Berichterstattung auf örtlicher Ebene (IBÖ) darauf, analoge vergleichende Analysen im Blick auf kleinere Planungsräume innerhalb der einzelnen Kreise vorzunehmen (vgl. Bürger 2000b). Die originäre Verantwortung für die regelmäßige Fortschreibung der Überörtlichen Berichterstattung liegt unmittelbar beim Landesjugendamt, während die örtlichen Berichterstattung von den jeweiligen Jugendämtern selbst durchgeführt und verantwortet wird. Das Landesjugendamt unterstützte diese Kreise allerdings intensiv über eine im Herbst 2001 begonnene dreijährige Implementierungsphase beim Aufbau des örtlichen Berichtswesens. (vgl. Berner/Maykus 2004b)

Im Folgenden werden zunächst die mit diesen Berichtskonzepten verfolgten fachplanerischen und fachpolitischen Zielsetzungen erläutert sowie deren theoretische Rahmung und methodische Anlage knapp skizziert. Im Anschluss daran wird vertiefend auf die Ansätze und Erfahrungen in der Einführung der Berichterstattung auf örtlicher Ebene eingegangen, bevor im letzten Teil des Beitrags die zentralen Säulen einer dauerhaften Implementierung der IBÖ und deren wesentliche Effekte für die beteiligten Jugendämter beschrieben werden.

1.1 Fachplanerische und fachpolitische Zielsetzungen

Grundsätzlich lassen sich zwei zentrale Zielebenen unterscheiden, die als jugendhilfeplanerische und praxisqualifizierende einerseits und als jugendhilfe- und kommunalpolitische Dimension andererseits gefasst und folgendermaßen skizziert werden können.

1.1.1 Jugendhilfeplanerische und praxisqualifizierende Dimension

Eine wesentliche Funktion der Berichtskonzepte liegt zunächst darin, eine regelmäßige, empirisch verlässliche Erfassung zentraler Leistungsdaten hinsichtlich der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen und bezüglich der Verfügbarkeit von Regelangeboten und anderer präventiver Strukturen der Jugendhilfe auf Ebene der Kreise (IB) wie in ihren unterschiedlichen Ausprägungen in planungsräumlicher Perspektive innerhalb der Kreise (IBÖ) zu gewährleisten.

Auf dieser Grundlage und unter kontinuierlicher Beobachtung der Veränderungsdynamik in Zeitreihenbetrachtungen werden gleichermaßen Inanspruchnahme- und Angebotsentwicklungen und eventuelle Versorgungslücken offen gelegt und im Ergebnis Handlungserfordernisse für eine bedarfsgerechte Weiterentwicklung der Jugendhilfestrukturen, auch im Blick auf notwendi-

ge Prioritätensetzungen, fachlich fundiert hergeleitet. Geradezu konstitutiv für diese Analysen ist dabei die Gesamtschau mit den sozialstrukturellen Gegebenheiten in den Kreisen und Planungsräumen, deren Indikatoren genau so regelmäßig erhoben und als interpretative Folie zum Verstehen der beobachteten Verhältnisse und zur Ableitung von Fragen an mögliche Ursachen spezifischer Bedarfslagen herangezogen werden. Dieser „integrierte“ Blickwinkel wird dadurch begünstigt, dass beide Berichtskonzepte durch weitgehend identische Merkmals- und Datenstrukturen unmittelbar anschlussfähige Vergleichsbetrachtungen und Fragestellungen auf kreisvergleichender und kreisinterner Ebene ermöglichen.

Nachdrücklich ist hervorzuheben, dass diese Konzepte objektiv und ihrem Selbstverständnis nach nicht in der Lage sind, die Jugendhilfeplanung oder andere sozialplanerische Ansätze, wie etwa die Sozialberichterstattung in einem Kreis, zu ersetzen, die ihrerseits originäre Funktionen haben, und deshalb andere Zugänge und methodische Anlagen erfordern. Was aber insbesondere die örtliche Berichterstattung auch hinsichtlich solcher Aufgabenstellungen leistet, ist die regelmäßige und zeitnahe Bereitstellung eines standardisierten „Kerndatenbestandes“ zum Jugendhilfeleistungsprofil und zu Lebenslagendaten innerhalb der Städte und Gemeinden eines Kreises, an die, je nach Themenstellung und Prioritätensetzung, mit vertiefenden empirischen und methodischen Zugängen problemlos „angedockt“ werden kann. Dies gilt beispielsweise für bereichsorientierte Planungsprojekte im Kontext von Jugendhilfeplanung oder etwa die Evaluation zu den Wirkungen der Implementation sozialraumorientierter Arbeitsansätze. Insofern weist der Nutzen der Konzepte über den unmittelbaren Verwendungszusammenhang hinaus.

Eine weitere praxisqualifizierende Dimension zielt auf regelmäßige Reflexionsimpulse hinsichtlich der seitherigen Arbeitsweisen in den Jugendämtern, insbesondere der Sozialen Dienste. Indem regionalspezifische Eigenheiten oder auch Ungleichzeitigkeiten in der Inanspruchnahme der erzieherischen Hilfen offen gelegt werden, ergeben sich Fragen an die dahinter liegenden Ursachen, die im Gesamtkontext örtlicher Jugendhilfestrukturen und der Lebenslagen der Bürgerinnen und Bürger zu erörtern sind.

Dabei geht es nicht um bewertende Einschätzungen hinsichtlich „guter“ versus „schlechter“ Hilfepraxis in einer vorschnellen Interpretation der Daten. Für eine kritisch-aufgeklärte Praxis der Jugendhilfe ist es aber unerlässlich, auf der Grundlage solcher Betrachtungen, eingebunden in den Gesamtkontext sozialpädagogischer Interpretation, nach den regionalen Besonderheiten in der Ausgestaltung und Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen zu fragen, weil darin die Chance angelegt ist, seitherige Routinen professionellen Handelns bewusst

zu machen. Die Feststellung, dass es solche Routinen gibt, ist keineswegs despektierlich, da Routinen (nicht nur) im professionellen Handeln unerlässlich sind, um den Alltag zu bewältigen. Entscheidend kommt es darauf an, vernünftige Ansatzpunkte zu finden, aus denen heraus die bestehenden Routinen immer wieder fachlich qualifiziert befragt und gegebenenfalls in neue Denkrichtungen hinein entwickelt werden können. Im Blick auf die Praxis der Allgemeinen Sozialdienste ist es deshalb sinnvoll und geboten, sie in ihrer eigenen Fachlichkeit sehr ernst zu nehmen und ihnen empirisch fundiert offen zu legen, welche Wirklichkeit von Hilfeschehen sie produzieren, in welcher Weise sich diese von anderen Bezirken unterscheidet oder auch in besonderem Maße auffällig ist. Diskursiv zu verhandeln ist dann die Frage, welche Vermutungen oder Einschätzungen in den Sozialen Diensten hinsichtlich der Ursachen für diese Besonderheiten bestehen, wo also das Originäre des Bezirks verortet wird. Diese Fragen tragen insofern keinerlei Wertung über gute oder schlechte Praxis in sich, und es kann sein, dass sich das auf den ersten Blick Auffällige als das Notwendige und Richtige erweist. Nur ist es gut, das im Ergebnis eines qualifiziert initiierten Reflexionsprozesses zu wissen, zumal die kritischen Fragen gelegentlich auch auf heikle Punkte stoßen könnten. Sie offenzulegen ist gerade auch aus der Verantwortung gegenüber den Leistungsadressaten wichtig, um sicherzustellen, dass beispielsweise innerhalb eines Kreises jede Familie, unabhängig davon, in welcher Gemeinde sie wohnt, im Prinzip die selbe Chance auf eine gleichermaßen qualifizierte und individuell ausgestaltete Jugendhilfeleistung hat und dies nicht irgendwelchen Zufälligkeiten überlassen ist. Dieser Aspekt von Praxisqualifizierung verweist im Übrigen darauf, dass der kommunikativen Dimension im Umgang mit den jeweiligen Berichtsergebnissen eine herausragende Bedeutung zukommt.

1.1.2 Jugendhilfe- und kommunalpolitische Dimension

Eine ebenso starke Bedeutung wie den jugendhilfeplanerischen und praxisqualifizierenden Zielsetzungen messen die Berichtskonzepte dem jugendhilfe- und kommunalpolitischen Raum bei. Dahinter steht die fachplanerische und jugendhilfepolitische Kernthese, dass sich die Jugendhilfe und die in ihr tätigen Akteure selbstverständlich - auch kritischen - Anfragen des politischen Raumes beispielweise zur Entwicklung der Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen stellen müssen. Allerdings muss die Jugendhilfe in der Lage sein, die beobachteten Entwicklungen wie auch die zur Ausgestaltung bedarfsgerechter Leistungsstrukturen benötigten Mittel empirisch fundiert zu begründen und damit die soziale Arbeit von dem immer wieder anzutreffenden Verdacht des Zufälligen und des Beliebigen in der Hilfgewährung zu befreien - freilich vor dem gleicher-

maßen wichtigen Hintergrund der eben beschriebenen, auch gegenüber der eigenen Praxis initiierten kritischen Reflexionen. Vor allem im Blick auf diese politische Dimension erschließt sich die Sinnhaftigkeit der integrierten Berichterstattung noch einmal in besonderer Weise, indem nämlich die Veränderungsdynamik im Hilfebedarf stets auch im untrennbaren Kontext sozialstruktureller Faktoren als Indikatoren für Lebenslagen von jungen Menschen und deren Familien in den Kreisen zum Gegenstand kontinuierlicher Berichterstattung wird und diese Themenstellungen und deren kommunalpolitische Verhandlung damit offensiv und regelmäßig in die Gremien getragen werden. Datenaufbereitungen, die den Hilfebedarf und seine Veränderungsdynamik innerhalb eines Kreises kleinräumig ausweisen, holen diese Entwicklungen zudem aus der Anonymität eines auf den Gesamtkreis bezogenen, abstrakten Haushaltstitels „Jugendhilfeleistungen“ heraus, indem sie kommunalpolitischen Mandatsträgern konkrete Verhältnisse, auch diejenigen der Städte und Gemeinden, die sie repräsentieren, offen legen. Die Verhandlung der überörtlichen und der örtlichen Berichterstattung in den Jugendhilfeausschüssen ist darüber hinaus auch der Ort, an dem die freien Träger der Jugendhilfe systematisch und kontinuierlich mit den Berichten und ihren Ergebnissen befasst sind, die sich so auch für sie wichtige als Planungs- und Mitgestaltungsinstrumente erschließen.

Indem die Berichte eine Gesamtschau von sozialstrukturellen Gegebenheiten, der Inanspruchnahme erzieherischer Hilfen und der Verfügbarkeit (oder eben auch dem Fehlen) präventiver Angebotsstrukturen aufbereiten, fördern die Konzepte zielgerichtet die Politikfähigkeit der Jugendhilfe. Das bedeutet einerseits, dass die politisch Verantwortlichen in der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in dem Sinne unterstützt werden, dass die differenzierten Analysen auch in konkrete, begründete Anregungen für notwendige Handlungs- und Entwicklungsbedarfe münden. Andererseits bedeutet dies - ganz bewusst - aber auch, die Verantwortung für die Folgen unzureichender Ausgestaltung der Jugendhilfeleistungsstrukturen ebenfalls in den politischen Raum zu geben.

1.1.3 Ergebnistransfer als integraler Bestandteil der Berichtskonzepte

Wie erwähnt kommt der kommunikativen Dimension im Umgang mit den Berichtsergebnissen eine zentrale Bedeutung zu. Erst im Zuge eines gezielten, zielgruppenspezifisch aufbereiteten Transfers der herausgearbeiteten Befunde und Erkenntnisse kann es gelingen, die skizzierten Impulse und Effekte bei den verschiedenen Adressaten der Berichterstattung zu erzielen.

Am Beispiel des im Jahr 2002 fertig gestellten und veröffentlichten ersten überörtlichen Berichts (vgl. Bürger 2002b) schlug die Umsetzung dieser Programmatik der-

gestalt zu Buche, dass der Transfer der Berichtsergebnisse in die Kreise mehr als ein Jahr, und damit mehr Zeit als die Erarbeitung des umfassenden Berichtes selbst, in Anspruch nahm. Auf der Grundlage der vom Landesjugendamt für die jeweiligen örtlichen Träger ausgearbeiteten umfangreichen und hoch differenziert Kreisanalysen wurden die kreisspezifischen Verhältnisse und Entwicklungen mit den Verwaltungen der Jugendämter ausführlich erörtert. Darauf aufbauend wurden die grundlegenden wie die kreisspezifischen Erkenntnisse und Perspektiven in nahezu allen Kreisen im Jugendhilfeausschuss, zum Teil auch in Sozialausschüssen und in Kreistagen ausführlich referiert und hinsichtlich der daraus ableitbaren Konsequenzen diskutiert. Diese sehr starke Rezeption der Berichtsergebnisse sowohl in den Verwaltungen wie auch in den Gremien der Kreise ist sicheres Indiz für hohe Akzeptanz und Relevanz der Berichterstattung - die ihrerseits allerdings auch Folge dieses intensiven Transfers ist. Inzwischen entwickelt sich im Zuge des Transfers des im Jahr 2005 veröffentlichten 2. Bericht der IB (vgl. Bürger 2005) - im Sinne der konzeptionellen Ausgangsidee - bereits eine Praxis, in der direkt anschließend an die kreisvergleichenden Analysen der IB auch in den Gremien die Ergebnisse der kleinräumigen Analysen der IBÖ erläutert und im Blick auf notwendige fachplanerische Konsequenzen erörtert werden können.

1.2 Theoretische Rahmung

Nachdem die Zielsetzungen der Berichtskonzepte etwas ausführlicher dargelegt wurden, würde nun eine Erläuterung des theoretischen Modells, das den Berichtskonzepten zu Grunde liegt (vgl. Bürger u.a. 1994; Bürger 1999) und der für die Konzeptionsentwicklung basalen Forschungsergebnisse (vgl. Ames/Bürger 1996, 1998) den Rahmen dieses Beitrags völlig sprengen. Deshalb sei hier lediglich erwähnt, dass im theoretischen Zugang die Genese des „Bedarfs“ beziehungsweise der Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen als Ergebnis eines vielschichtigen Zusammenwirkens bedarfsbeeinflussender Faktoren entfaltet wird, die sich in den Variablenkategorien

- der sozialstrukturellen Bedingungen und Entwicklungen, unter denen sich Erziehung in Familien vollzieht,
- der Wechselwirkungen zwischen nicht-stationären und stationären Hilfen in Abhängigkeit vom Ausbau der beiden Teilleistungsfelder,
- der kreis- bzw. jugendamtsspezifischen Wahrnehmungs-, Definitions- und Entscheidungsprozesse im Blick auf Hilfebedarfe, und
- der politisch-fiskalischen Einflussnahmen, unter denen Jugendämter ihre Aufgaben erledigen beschreiben lassen.

Grundsätzlich gilt, dass die je spezifische Bedarfslage in einem Kreis letztlich nur in der Gesamtschau all dieser Variablenkategorien, die ihrerseits jeweils noch einmal eine Vielzahl von Einzelvariablen in sich tragen und die sich in hohem Maße wechselseitig beeinflussen, verstanden werden kann. Die Berichte operationalisieren mittels ihrer Merkmals- und Datenstrukturen regelmäßig die kreisbezogenen Verhältnisse bezogen auf die beiden erstgenannten Variablenkategorien. Da die empirische Erfassung der beiden letztgenannten Kategorien dem gegenüber mit erheblichem Forschungs- und damit Zeitaufwand verbunden ist, können sie kontinuierlich nur in ausgewählten Aspekten, in ihrer ganzen Komplexität dagegen nur in voraussichtlich jedem dritten, dementsprechend noch umfangreicher angelegten Bericht berücksichtigt werden.

1.3 Methodische Anlage

Beide Berichtskonzepte sind im Interesse wechselseitiger Anschlussfähigkeit in ihren Datenprofile nahezu identisch angelegt. Der zeitlich aufeinander abgestimmte dreijährige Berichtszyklus stellt sicher, dass der jeweils jüngste Erkenntnisstand auf den Ebenen des Kreisvergleichs und der kreisinternen Analysen zeitgleich zur Verfügung steht. Die aufbereiteten Daten werden stets vielschichtig und umfassend interpretiert und kommentiert, um verkürzten Folgerungen aus „rohem“ Datenmaterial keinen Vorschub zu leisten.

Das wesentliche spezifische Merkmal der überörtlichen Berichterstattung des Landesjugendamtes besteht darin, dass sie sämtliche Daten und Analysen für das Verbandsgebiet insgesamt, also bezogen auf die Ebene aller 22 Stadt- und Landkreise aufbereitet und damit jedem einzelnen Kreis auch eine vielschichtig angelegte, vergleichende Standortbestimmung zu anderen Kreisen ermöglicht. Gerade in diesem Kontext ist die integrierte Perspektive besonders wichtig, weil erst die Berücksichtigung sozialstruktureller Merkmale überhaupt die Chance zu einer fachlich vernünftigen Vergleichsperspektive eröffnet. Fachplanerisch betrachtet ist es beispielweise unsinnig, sich mit einem Kreis zu vergleichen, nur weil er zufällig der Nachbarkreis oder etwa ein irgendwo gelegener Kreis mit ähnlicher Einwohnerzahl ist.

Das wichtigste spezifische Merkmal der örtlichen Berichterstattung besteht darin, dass sie darauf zielt, die Datenaufbereitungen und -analysen unter dem Blickwinkel der kleinräumigen Strukturen innerhalb eines Kreises vorzunehmen, also unterschiedliche Inanspruchnahmen von erzieherischen Hilfen, Angebotstrukturen der Jugendhilfe und sozialstrukturelle Merkmale im Blick auf die Städte und Gemeinden, ASD-Bezirke und Planungsräume innerhalb des jeweiligen Kreises zum Gegenstand hat.

Ungeachtet des dreijährigen Berichtszyklusses bauen beide Konzepte notwendigerweise auf einer kontinuierlichen Erfassung und internen Auswertung aller relevanten Daten auf, die im Kontext der laufenden Jugendhilfeplanung als zentrale Basisdaten zu Erfassung und Analyse von Veränderungsdynamiken genutzt werden. Die Abbildung der Jugendhilfeleistungen erfolgt für beide Konzepte einheitlich über

- die Fallzahlen der Leistungen nach §§ 27-35 KJHG je Hilfeart nach absoluten Zahlen sowie umgerechnet in Eckwerte der relativen Inanspruchnahme je 1000 der 0- bis unter 21-jährigen,
- die personelle Ausstattung von Allgemeinem Sozialdienst (ASD) und besonderen sozialen Diensten (BSD) für die Erledigung der Aufgaben nach dem KJHG,
- die Personalressourcen für Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit, differenziert nach offener/verbandlicher Jugendarbeit, mobiler Jugendarbeit/Straßensozialarbeit und Schulsozialarbeit, sowie
- die Versorgungsdichte mit Krippen- und Hortplätzen;

ergänzend dazu in der IBÖ über einige weitere Merkmale wie Jugendgerichtshilfefälle und Sorgerechtsentzüge. (vgl. Berner/Maykus 2004a) Die Inanspruchnahme der Hilfen zur Erziehung wird - nach Überwindung zunächst größerer Schwierigkeiten - ab dem 2. Bericht der IB (Bürger 2005) neben den Fallzahlen ergänzend auch über die Ausgaben für diese Jugendhilfeleistungen abgebildet. Angesichts zunehmender Flexibilisierungen des Feldes - beispielsweise auch über sozialräumliche Finanzierungsformen erzieherischer Hilfen, die sich nicht durchgängig in Fallzahlen erfassen lassen - wird dadurch eine komplementäre Abbildung über die Inanspruchnahme von Jugendhilfeleistungen möglich.

Die Datenerfassungen und -aufbereitungen der Fallzahlen zur Inanspruchnahme der erzieherischen Hilfen erfolgen je nach erkenntnisleitender Fragestellung anhand der Fallzahlen zum Stichtag 31.12., in der Summe der im abgelaufenen Jahr beendeten und der am 31.12. laufenden Hilfen und im dritten Zugang anhand der Zahl der im abgelaufenen Jahr begonnenen Hilfen (vgl. Bürger 2001, 2002b). Weitere Differenzierungen betreffen die Unterscheidung in altersklassenspezifische sowie geschlechtsspezifische Inanspruchnahme der unterschiedlichen Hilfearten - Betrachtungen und Analysen im Übrigen, die bemerkenswerte Befunde zu regionalen Disparitäten in der Ausschöpfung des Leistungskanons der Hilfen zur Erziehung offen legen (vgl. Bürger 2002c).

Die Auswahl der Sozialstrukturindikatoren basiert auf den Ergebnissen eines einschlägigen Forschungsprojekts

zum Bedingungsgefüge unterschiedlicher Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen in den Kreisen Württemberg-Hohenzollerns (vgl. Ames/Bürger 1996, 1998). In dieser sogenannten „Eckwertuntersuchung“ zeigte sich ein statistisch bedeutsamer Zusammenhang zur kreisspezifischen Inanspruchnahme stationärer Erziehungshilfen in den Kreisen Württemberg-Hohenzollerns und den folgenden Merkmalen:

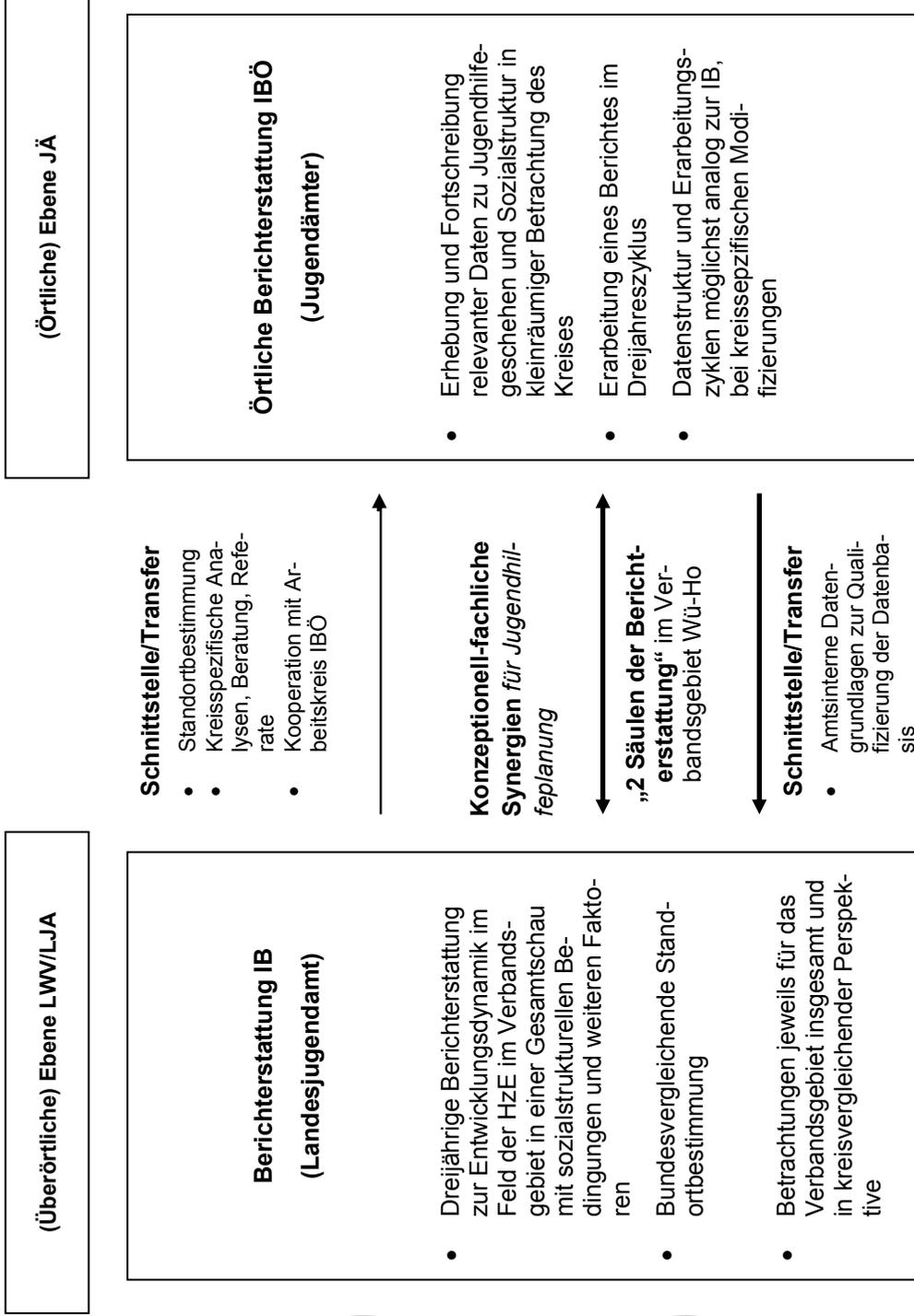
- Quote der Empfänger von Hilfe zum Lebensunterhalt,
- Quote der minderjährigen Empfänger zum Lebensunterhalt,
- Arbeitslosenquote,
- Anteil Minderjähriger bei nichtverheiratetem Haushaltsvorstand (näherungsweise "Alleinerziehendenquote"),
- Anteil der scheidungs betroffenen Kinder, und
- Wohnfläche je Einwohner (als Indikator für Wohnraumknappheit).

Als weitere bedarfsbeeinflussende Faktoren werden die kreisspezifischen Häufigkeiten der Umschulungen in ein Schule für Erziehungshilfe berücksichtigt, sowie zur Analyse der (erheblichen) Unterschiede im Anteil der Hilfen in Vollzeitpflege (§ 33 KJHG) an den stationären Hilfen (Summe §§ 33, 34 KJHG) die nach den Erkenntnissen der Eckwertuntersuchung diesbezüglich relevanten Merkmale Frauenerwerbsquote und Kaufkraft (vgl. ebd.). Insgesamt werden diese Sozialstrukturindikatoren nicht als ein abschließendes Datentableau gesehen. Im Gegenteil besteht eine programmatische Offenheit für Modifizierungen und Ergänzungen, soweit sich die aus den laufenden Berichts- und Analyseprozessen oder aus anderen einschlägigen Forschungs- und Berichtsprojekte ergäben.

Zusammengefasst: IB und IBÖ sind Bausteine eines übergreifenden Berichtskonzeptes, die sich durch die räumlichen Bezüge unterscheiden. Dieses Baustein-Prinzip der Berichterstattung des LWV (siehe Abb. 1 folgende Seite) wird durch den eingangs beschriebenen konzeptionellen Entstehungszusammenhang begründet und unterstützt. Ferner werden die auf örtlicher Ebene generierten IBÖ-Daten perspektivisch auch zur Grundlage von Datenbereichen der IB werden, über die eine im Vergleich zu anderen Datenquellen verlässlichere Basis zur Erfassung der örtlichen Gegebenheiten entsteht. Beide Konzepte vereint daher auch eine gewisse Entwicklungsoffenheit, die Möglichkeit der Weiterentwicklung und Ausdifferenzierung. Diese Möglichkeit der Weiterentwicklung ist besonders durch die gegenseitige Wechselwirkung gegeben, nicht nur in der methodischen Umsetzung, sondern auch in der planerischen Arbeit mit den jeweiligen Befunden, die den Kreisen,

die die IBÖ aufgebaut haben, inzwischen zeitgleich aus kreisvergleichender und kreisinterner Perspektive zur Verfügung stehen.

Abb. 1: Ergänzungsverhältnis von örtlicher und überörtlicher Berichterstattung/Jugendhilfeplanung im Verbandsgebiet Württemberg-Hohenzollern



Landesjugendhilfeausschuss

- Sozial- und jugendhilfepolitische Diskussion auf überörtlicher Ebene
- Impulse für örtliche Ebene

Verwaltung

- Arbeitsgrundlage für Regionalreferate HZE und Kiga/Jugendarbeit
- Beratung örtlicher Jugendhilfeplanung

Kommunalpolitischer Raum

- Jugendhilfeausschuss
- Kreistag
- Gemeinden

Verwaltung

- Schnittstellen zum ASD und Gesamtbereich der Jugendhilfeplanung
- Kerndatenbestand für z. B. Sozialraumanalysen, Sozialberichterstattung

2. Einführung der Integrierten Berichterstattung auf örtlicher Ebene (IBÖ)

2.1 Wie wurde IBÖ in die Praxis umgesetzt?

Die Implementierungsphase der IBÖ, ihre Umsetzung in die Praxis, an der sich während der projektierten Aufbauphase in der Zeit vom 01.11.2001 bis zum 30.10.2004 insgesamt 19 der 22 Stadt- und Landkreise des Verbandsgebietes Württemberg-Hohenzollern beteiligten, wurde durch das Dezernat Jugend - Landesjugendamt intensiv begleitet. Dabei gestaltete sich dessen Zusammenarbeit mit den Jugendämtern in drei Formen:

- übergreifende und koordinierende Leistungen,
- die Zusammenarbeit mit den IBÖ-Beauftragten der Jugendämter (i. d. R. waren dies die Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner) vor Ort sowie
- die exemplarische Begleitung der Umsetzung von IBÖ im Service-Jugendamt Schwäbisch Hall, das für die Projektlaufzeit einen eigenen Arbeitsplatz für einen Mitarbeiter des Landesjugendamtes zur Verfügung gestellt hat:

a) Übergreifend-koordinierende Leistungen des Landesjugendamtes waren vor allem

- Regelmäßige Durchführung eines Arbeitskreises IBÖ mit den Fachkräften der Jugendämter (Koordination eines „Netzwerkes IBÖ“) als zentralem Ort der Projektstrukturierung
- Etablierung einer Kerndatenstruktur IBÖ als Datenquelle auch für eine überörtliche Berichterstattung (IB) gemeinsam mit Vertreter/innen der Jugendämter
- Prozess-Beobachtung und -Evaluation des Gesamtprojektes IBÖ sowie der örtlichen Umsetzungswege des Konzeptes
- Erstellung der vorliegenden Praxishilfe „Handbuch IBÖ“ mit Informationen, Tipps und Umsetzungsbeispielen zum Thema IBÖ
- Aufbau und Pflege einer Literatur- und Materialdatei zur Berichterstattung,
- Erstellung einer „Excel-Auswertungsmaske IBÖ“, die allen Jugendämtern in kreisspezifischer Aufbereitung zur Verfügung gestellt wird
- Informationen über aktuelle Forschungsergebnisse und Fachdiskurse

b) Die Leistungen des Landesjugendamtes vor Ort waren vor allem

- Kontinuierlicher Arbeitskontakt mit festen Ansprechpartnern für die IBÖ
- Problembezogene Beratung nach vorheriger Absprache

Unterstützung des Aufbaus der amtsinternen IBÖ-Arbeitsstruktur

- Beratung zur Festlegung der Planungsräume
- Exemplarische und grundlegende Datenrecherche/Klärung von Datenzugängen
- Klärung des Zusammenwirkens von Jugendhilfeplanung und IBÖ
- Moderation und Strukturierung von örtlichen Entwicklungsprozessen

Klärungen und Unterstützungen zur Dateneingabe und -auswertung

- Unterstützung der Entwicklung einer fortschreibungsfähigen IBÖ-Auswertungsmaske in Excel
- Klärung von Schnittstellen zwischen IBÖ und bestehenden Datenbanken

Unterstützung des amtsinternen und übergreifenden Datentransfers

- Informationen, Referate und Erläuterungen, z.B. für ASD-Mitarbeiter und Jugendhilfeausschüsse
- Beratung zur Erarbeitung des IBÖ-Berichtes

c) Exemplarische Prozessbegleitung in einem Service-Jugendamt

- Exemplarische Begleitung des Umsetzungsprozesses im Service-Jugendamt (in Schwäbisch Hall)

2.2 Was waren (und sind) wesentliche Etappen auf dem Weg zur IBÖ?

1. Etappe: Einen Zugang zum praktischen Entwicklungsprozess entwickeln - das allgemeine Ziel in einzelne, bewältigbare Schritte übersetzen (IBÖ als eigenes „Arbeitsprogramm“)

IBÖ als Rahmenkonzept lag vor, das fachliche Ziel war gesteckt und die Frage kam auf: „Wie kann IBÖ praktisch umgesetzt werden?“, und das in jedem einzelnen Amt, im Rahmen der unterschiedlichen Konzepte der Jugendhilfeplanung, vor dem Hintergrund der eigenen Arbeitsplanung und den vielfältigen Aufgaben - wie

kann IBÖ als Umsetzungsprozess in die eigene Arbeit integriert werden? Diese erste Hürde musste genommen, ein Weg gefunden werden, um IBÖ als ein Arbeitsziel zu integrieren, dabei anfallenden Aufgaben nachzugehen, sie immer wieder abzustimmen mit den weiteren Tätigkeiten und manchmal auch Kompromisse einzugehen. Diese Herausforderung ist sicher eine dauerhafte, sie sollte jedoch zum Ziel haben, dass IBÖ fester Bestandteil der Planungsaufgaben und des Stellenbudgets wird. Aus dem fachlichen Ziel, dass IBÖ Planungsgrundlage wird, sollte nunmehr die praktische Zielsetzung werden, dass IBÖ auch eine Basisaufgabe im Rahmen der Planungstätigkeit wird. IBÖ als ein eigenes und in die Jugendhilfeplanung zu integrierendes „Arbeitsprogramm“ zu verstehen und derart zu realisieren war und ist eine erste wesentliche Etappe auf dem Weg zur IBÖ.

2. Etappe: Eine Basis für die Einführung der IBÖ herstellen - Voraussetzungen und Ausgangsbedingungen klären, immer wieder Diskrepanzen überwinden (IBÖ als „Weiter-Entwicklungsprogramm“)

IBÖ kann nicht einfach im Sinne eines vorgegebenen Planes umgesetzt werden. Es gab und gibt unterschiedlichste Ausgangsbedingungen für die Einführung der Berichterstattung in den Jugendämtern, die zunächst jeweils vor Ort von den Verantwortlichen geklärt werden mussten. Hierbei war während des gesamten Umsetzungsprozesses immer wieder die Abstimmung zwischen Zielsetzungen und Umsetzungsmöglichkeiten vor Ort bedeutsam: ermöglichen, unterstützen; tragen die organisatorischen, inhaltlichen und konzeptionellen Grundlagen sowie Gegebenheiten der Planung im Amt die Umsetzung? Wo sind Diskrepanzen erkennbar, was erschwert die Umsetzung? Was kann geändert werden? Und vor allem mündete dies in die Frage „Wie kann eine IBÖ-Arbeitsstruktur und eine verlässliche Kooperation daraufhin gebildet werden?“ Wie könnte die aussehen, wer sollte involviert sein? IBÖ war daher (und ist es im Prozessverständnis) auch mit Anregungen und Impulsen für die interne Organisation verbunden, stellt so gesehen auch die Möglichkeit eines „Weiter-Entwicklungsprogramms“ dar bezüglich Arbeits- und Planungsgrundlagen, -strukturen und ihrer Verstärkung.

3. Etappe: Das in den einzelnen Umsetzungsphasen Erreichte auf Praktikabilität prüfen - den Stand weitgehend unabgeschlossen halten und Praxisbezüge herstellen (IBÖ als „Praxisprogramm“)

IBÖ-Praxis bedeutete auch, das Diskutierte, Definierte, Vereinbarte im Arbeitsprozess immer wieder vor Ort zu prüfen: Lassen sich die Daten so erheben, wie im Arbeitskreis besprochen? Sind die technischen Voraussetzungen gegeben? Ist der Aussagegehalt auch aus Sicht

der Kollegen in den relevanten Sachgebieten hinreichend? Gibt es Änderungsvorschläge? Sind sie vereinbar mit den Zielen der IBÖ? IBÖ bedeutete gerade in der Entwicklung und Festlegung der Datengrundlagen häufig eine dynamische Entwicklung, mal nach vorne, dann auch wieder zurück, mit der Notwendigkeit Klärungen einzuholen, Tests abzuwarten - und gegebenenfalls Optimierungen vorzunehmen, auch wenn etwas bereits geklärt schien. Gerade in den ersten zwei Jahre war dies auffällig und notwendig, konnten so doch viele Detailfragen (dann abschließend) geklärt werden, die so später die Auswertung der Daten nicht beeinträchtigen können. Und trotzdem wird es immer Weiterentwicklungen geben, wird sich die Merkmalsstruktur verändern oder einzelne Merkmale modifiziert, IBÖ wird sich in ihrer Datenqualität mit den aktuellen Anforderungen fortentwickeln. IBÖ musste damit während der Entwicklung tendenziell unabgeschlossen gehalten werden (was häufig schwierig und auch frustrierend war), ist es längerfristig gesehen jedoch zwingend, um eine angemessene empirische Entsprechung der aktuellen Gegebenheiten zu sein, um damit selbst Praxis zu werden und diese abzubilden. Darin liegt wiederum der Vorteil von IBÖ und genauso die Herausforderung, das Konzept zu pflegen.

4. Etappe: Technische Grundlagen schaffen - von der EDV als Problem zur Arbeitserleichterung und unverzichtbaren Basis gelangen, durch prüfen, abstimmen, pflegen (IBÖ als „Modernisierungsprogramm“)

Das Stichwort Pflege hat einen weiteren Bezugspunkt in der Umsetzung der IBÖ: Datengrundlagen, vor allem die Daten zu den Hilfen zur Erziehung, sollten in einer fortschreibungsfähigen Datenbank erfasst werden. Diese wurde in dem meisten Jugendämtern während der IBÖ-Umsetzung eingeführt, sofern sie nicht bereits vorhanden war. Datenbanken wurden dabei nicht vorrangig für die IBÖ eingeführt und dienen auch wesentlich mehr internen Arbeitsschritten (z.B. dem Fallmanagement) als nur der statistischen Auswertung. IBÖ hatte bei der Planung der Datenbanken in den Ämtern aber sicher eine Anschubwirkung und bildete einen konkreten Anreiz. Die neue EDV bedeutete unabhängig von IBÖ eine Gewöhnungsphase für die beteiligten Sachgebiete und ihre Mitarbeiter. Jedoch hat die Abstimmung der IBÖ-Merkmale mit den Datenbanken gezeigt, dass keine neuen Daten für IBÖ erfasst werden müssen, sie sind in den Standarderhebungen der Einzelfälle bereits enthalten. Auch technische Details, wie Auswertungstools für die IBÖ, konnten erstellt werden, so dass nach Überwindung dieser Hürde (einer der größten im IBÖ-Umsetzungsprozess) die technischen Grundlagen für diesen Erhebungsbereich gegeben sind. Zusätzliche Excel-Arbeitsinstrumente, vor allem eine kreispezifische Excel-Auswertungsmaske zur Analyse der Daten in

ihrer kompletten Zusammenschau, bilden eine weitere gute Grundlage für die kontinuierliche Arbeit mit der IBÖ (vgl. Berner/Maykus 2004a, S. 130 ff.)

5. Etappe: Den eigenen Blick auf die Inhalte und Befunde der IBÖ entwickeln - die Daten auswerten, auswählen, Schwerpunkte setzen und Ergebnisse vermitteln (IBÖ als „Planungsprogramm“)

Die Analyse- und Auswertungsphase bedeutet(e) den konkreten Schritt hin zum Umgang mit den Daten, die Hinwendung zu Ergebnissen, Auffälligkeiten, Fragen und der Überlegung, was planerische Konsequenzen dieser Standortbestimmung kleinräumiger Sozial- und Jugendhilfestrukturen sind: Was sagen die Daten über den Stand der Jugendhilfe in einer Stadt, in einem Landkreis aus? Was lässt sich für bestimmte Räume und Regionen ablesen? Gibt es überraschende Ergebnisse? Mit der Analyse- und Auswertungsphase findet nach den umfangreichen und grundlegenden Vorarbeiten als vorbereitend-organisatorische Aktivität die qualitativ-planerische Arbeit statt. Die Herausforderung besteht vor allem darin, IBÖ konkret zu nutzen, Inhalte zu beschreiben, später Ergebnisse zu vermitteln und IBÖ dann auch „leben zu lassen“ als einem Planungsinstrument und einer Planungsgrundlage vieler an der Jugendhilfegestaltung Beteiligter. Dies kann ebenso zunächst ungewohnte Arbeitsschritte im Rahmen einer komplexen Jugendhilfeplanung bedeuten, die nun eine bestimmte empirische Basis integrieren soll. Mit einem gemeinsam entwickelten „Auswertungspfad IBÖ“ (vgl. Berner/Maykus 2004, S. 141 ff.), der diese Abfolge von Schritten methodisch konkretisiert, haben die beteiligten Jugendämter dabei eine zusätzliche Grundlage und Orientierung für die Auswertung der komplexen Datenbestände zur Verfügung - diese Schritte werden nunmehr gegangen, indem die Etappe hin zur Anwendung von IBÖ, zur Erstellung der IBÖ-Berichte konkret in Angriff genommen wird. Hierbei schließt sich dann auch der Kreis zu den anfangs genannten Etappen, IBÖ wird hier wieder zu einem (mit anderen Aufgaben, der Auswertung versehenen) „Arbeitsprogramm“ - als Endpunkt und Beginn des Planungsprozesses, zu dem IBÖ von nun an ihren Teil beiträgt.

3. Und die Zukunft der IBÖ? Die „fünf Säulen der dauerhaften Implementierung von IBÖ und abschließende Einschätzungen

Entsprechend der vorstehenden Etappen haben sich eine Reihe von Voraussetzungen für die praktische Einführung der IBÖ als zentral erwiesen, die im Handbuch IBÖ als Checkliste dargestellt und dort in einzelnen Aspekten ausführlich erläutert werden (vgl. Berner/Maykus 2004, S. 20 ff.). An dieser Stelle sollen lediglich wesentliche übergreifende Aspekte pointiert herausgegriffen werden, die den vorrangigen Entwick-

lungsbedarf in der Arbeit mit IBÖ ausmachen bzw. eine wichtige Grundlage für eine erfolgreiche Weiterarbeit sind - sie sollen als **die „fünf Säulen der dauerhaften Implementierung von IBÖ“** bezeichnet werden (und widerspiegeln die Sicht des projektverantwortlichen Landesjugendamtes in Rückschau auf die Implementierungsphase; vgl. Berner/Maykus 2004b, S. 29 ff.):

1. **Sicherung bzw. Schaffung sachgerechter Personalressourcen** für die Aufgaben der Jugendhilfeplanung und der Integrierten Berichterstattung,
2. **Etablierung einer dauerhaften IBÖ-Kooperationsstruktur im Amt**, die die Zusammenarbeit der Jugendhilfeplanung mit den Sachgebieten auf der Grundlage der IBÖ intensivieren hilft, gemeinsame Planungsprozesse initiiert und eine kontinuierliche, diskursive Nutzung der IBÖ für Praxisentwicklungsprozesse unterstützt,
3. **Möglichkeiten der Weiterqualifizierung** für Jugendhilfeplaner/-innen in methodischen und konzeptionellen Fragen der Jugendhilfeplanung, der Anwendung sozialwissenschaftlicher Methoden und von planungsrelevanter EDV,
4. **Fortführung und Stabilisierung des entstandenen Netzwerkes der IBÖ** (in Form des Arbeitskreises IBÖ) als Möglichkeit des kollegialen Austausches und der Sicherung einheitlicher Standards sowie damit zusammenhängend die
5. **Sicherung der beratenden und koordinierenden Begleitung** des zukünftigen Entwicklungsprozesses durch das Landesjugendamt.

Nach Ablauf der Implementierungsphase können drei wesentliche Effekte für die beteiligten Jugendämter infolge der Einführung von IBÖ hervorgehoben werden, die auch den Bogen zu den eingangs benannten Zielsetzungen spannen:

1. *Vergewisserung*: Die Einführung der IBÖ löste in allen beteiligten Jugendämtern die Diskussion über bisherige Arbeitsstrukturen im Bereich der Jugendhilfeplanung und Berichterstattung aus. Es wurden Ressourcen geprüft, Verantwortlichkeiten verteilt, Arbeitsformen beschlossen, dabei die bisherigen Arbeitsstrukturen gegebenenfalls auch weiter optimiert. Dies hat einen zweiten Effekt zur Folge, eine verstärkte aufgaben- (berichterstattungs-) bezogene
2. *Kooperation und Verständigung*: Die Auseinandersetzung mit IBÖ schaffte auch veränderte interne Netzwerke zur Umsetzung von Jugendhilfeplanung. Die an die Datenstruktur der IBÖ angrenzenden Sachgebiete des Jugendamtes wirkten im Vorfeld bereits arbeitsteilig am gemeinsamen Vorhaben der Berichterstattung mit und verfügen anhand der Be-

funde über eine Grundlage für gemeinsame Diskussionen der Praxisweiterentwicklung. Dieser Aspekt muss als wichtige Grundlage der IBÖ weiter stabilisiert werden. Daraus ergibt sich ein

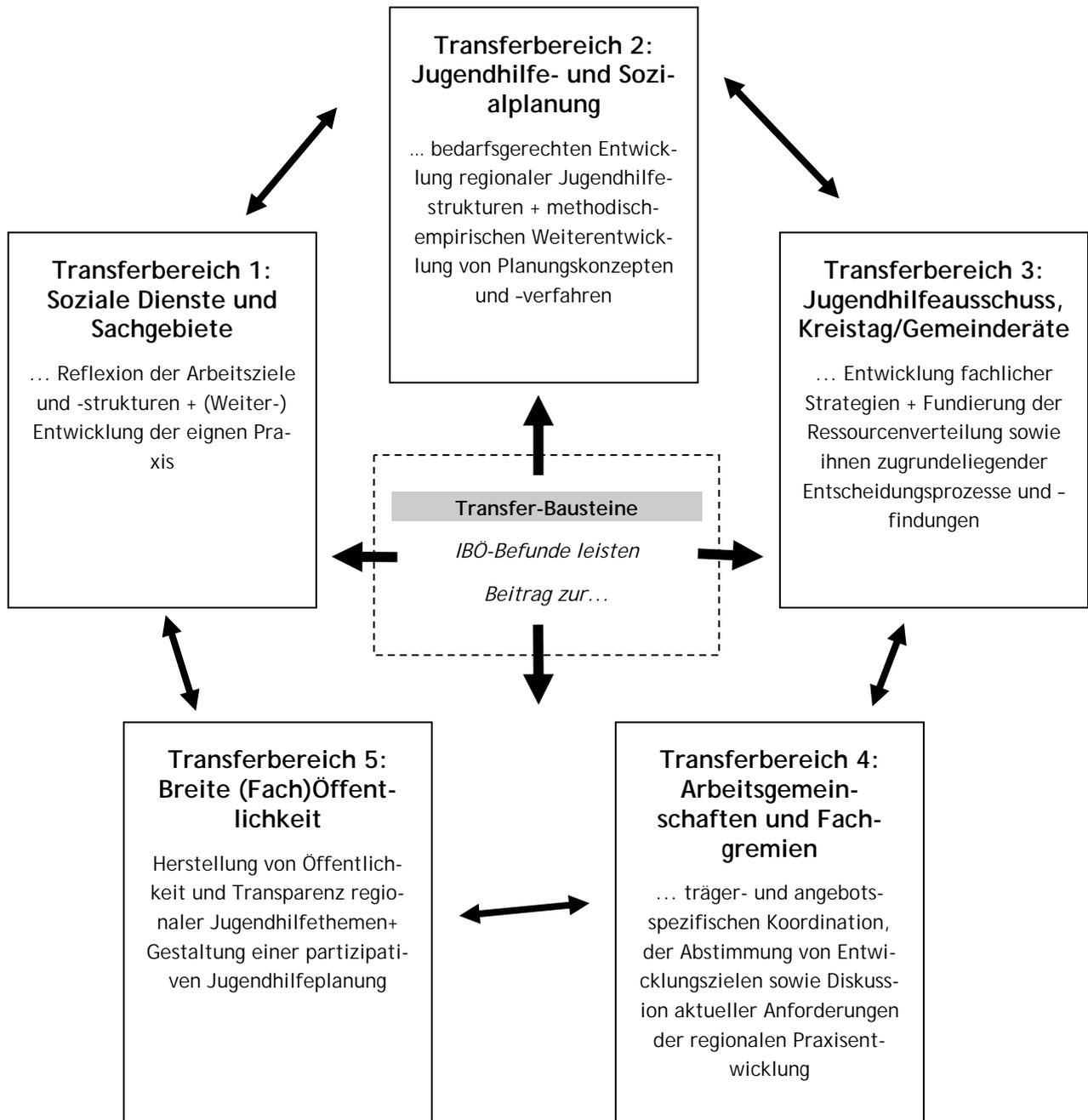
wie folgt zusammenfassen kann (s. Abbildung 2 Folgende):

3. *Perspektivenwechsel*: Mit der IBÖ erfährt die Jugendhilfeplanung und vor allem die Arbeit der Sozialen Dienste eine neue und zusätzliche Möglichkeit, die bisherige Arbeit zu reflektieren bzw. zu begründen. In der Jugendhilfeplanung des Verbandsgebietes setzt sich die Notwendigkeit eines Basisdatenbestandes zur Beschreibung von Jugendhilfe- und Sozialstrukturen erkennbar weiter durch, was Ausgangspunkt konkreter Teilfachplanungen sein kann, diese in Detailfragen sogar begründet. So wurde in den Sozialen Diensten der Jugendämter im Projektverlauf die Erwartung formuliert, die bisherige Auseinandersetzung über Entwicklungen in der Fallarbeit um eine kleinräumige und empirisch gesicherte Informationsbasis zu ergänzen. Dieser Erwartungshaltung kann nunmehr in gemeinsamen Auswertungen der IBÖ-Befunde entsprochen werden.

Man kann nach der Projektlaufzeit und den positiven Erfahrungen in der Umsetzung davon ausgehen, dass die beteiligten Jugendämter den Weg zur Integrierten Berichterstattung weitergehen werden und das Ziel einer dauerhaften Verankerung des Berichtswesens weiter verfolgen und erreichen wollen. Motivation hierfür liefert ein Berichterstattungskonzept, das nunmehr in der konkreten Anwendung vielfältige Impulse für die Entwicklung der Jugendhilfepraxis zeitigen wird.

Durch die Arbeit am gemeinsamen Projekt IBÖ sind Netzwerke und Kooperationen zwischen den Jugendhilfeplaner(inne)n entstanden, die als kollegiale Beratungsstruktur für die zukünftige Verankerung der IBÖ wie auch für allgemeine Fragen der Jugendhilfeplanung von hoher Bedeutung sein werden. Ferner sind unterschiedliche methodische Arbeitshilfen und Arbeitsgrundlagen entwickelt worden (z.B. für die Datenorganisation, -auswertung und -dokumentation), die den Jugendämtern nunmehr für praktische Planungsfragen zur Verfügung stehen, ebenso wie der verlässlich und auf Kontinuität hin eingeführte Kerndatenbestand in allen beteiligten Jugendämtern vorliegt. Im Hinblick auf den Grad der Implementierung der IBÖ ist somit eine erste und grundlegende Stufe erreicht worden. Die nächste Stufe, die dauerhafte Verankerung von IBÖ und die Entwicklung einer berichterstattungsbezogenen Planungsstruktur und Planungskultur ist ein mittelfristiges Ziel. Dabei können die IBÖ-Befunde im Zuge des Ergebnistransfers im Zusammenhang wesentlicher Eckpfeiler der kommunalen Jugendhilfe zum Tragen kommen und beziehen sich vor allem auf folgende Anknüpfungsbereiche, so dass man im einzelnen den Beitrag einer verankerten IBÖ zur regionalen Praxisentwicklung

Abb. 2: Der Beitrag der IBÖ zur regionalen Praxisentwicklung



Fazit: Mit einer zunehmend etablierten Kernstruktur zu Jugendhilfe- und Sozialdaten auf der kreisvergleichenden und auch auf der örtlichen Ebene wird idealerweise der Effekt eines reflexiven Diskurses infolge der IB und IBÖ im doppelten Sinne verbunden sein: die Befunde qualifizieren die Auseinandersetzung mit spezifischen Zielen und Aufgaben der Jugendhilfeplanung einerseits (damit auch ihre kommunalpolitische Diskussion), sie können andererseits - hineingetragen in die Sachgebiete des Jugendamtes und die regionale Jugendhilfe - auch die Weiterentwicklung der jeweiligen Praxis anregen, somit die „Stiftung fachlichen Sinns von Berichtersta-

tung“ für eine modernisierte Kinder- und Jugendhilfe in Baden-Württemberg befördern.

Literatur

Ames, A./Bürger, U. (1996): Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet. Teilbericht I. Fragestellung und Methoden/Die Situation im Verbandsgebiet im Vergleich zu den westlichen Bundesländern, Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/Landesjugendamt)

Ames, A./Bürger, U. (1998): Untersuchung der Ursachen der unterschiedlichen Inanspruchnahme vollstationärer Heimerziehung im Verbandsgebiet. Teilbericht II. Situation der Landkreise und Stadtkreise im Verbandsgebiet. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/ Landesjugendamt)

Berner, R./Maykus S.(2002/2003): Kommunale Jugendhilfe- und Sozialberichterstattung - Baustein einer modernisierten Kinder- und Jugendhilfe. Beispiel eines Berichtswesens in Jugendämtern Württemberg-Hohenzollern. In: Nachrichtendienst des Deutschen Vereins; Teil1: Heft Dezember 2002, S. 441 - 445; Teil 2: Heft Januar 2003, S. 21 - 24.

Berner, R./Maykus, S. (2004a): Handbuch IBÖ - eine Praxishilfe für die Jugendhilfeplanung öffentlicher Träger. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/ Landesjugendamt)

Berner, R./Maykus, S. (2004b): IBÖ - ein gemeinsames Projekt des Landesjugendamtes und der Jugendämter. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/ Landesjugendamt)

Bürger, U. (1999): Die Bedeutung sozialstruktureller Bedingungen für den Bedarf an Jugendhilfeleistungen. In: Institut für soziale Arbeit e.V./ISA (Hrsg.): Soziale Indikatoren und Sozialraumbudgets in der Kinder- und Jugendhilfe. Münster, S. 9-34

Bürger, U. (2000a): Zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel. Konzept einer integrierten Berichterstattung. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/ Landesjugendamt)

Bürger, U. (2000b): Jugendhilfebedarf und sozialstruktureller Wandel. Rahmenkonzept einer integrierten Berichterstattung auf örtlicher Ebene. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/ Landesjugendamt)

Bürger, U. (2001): Können ambulante Hilfen Fremdunterbringungen vermeiden? Eine Bilanz der Hilfen zur Erziehung im Zeitalter des KJHG. In: Rauschenbach, T./Schilling, M. (Hrsg.): Kinder- und Jugendhilfereport I. Analysen, Befunde und Perspektiven. Münster, S. 191-219

Bürger, U. (2002a): Konzepte einer "Integrierten Berichterstattung zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel" - Entstehungshintergründe, methodische Anlage, Zielsetzungen. In: Zentralblatt für Jugendrecht, 89. Jg. (Heft 1), S. 1-10

Bürger, U. (2002b): Bericht zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel in Württemberg-Hohenzollern in den Jahren 1994 bis 1999. Stuttgart (Landeswohlfahrtsverband Württemberg-Hohenzollern/ Landesjugendamt)

Bürger, U. (2002c): Praxis der Hilfestellung im Leistungskanon der erzieherischen Hilfen - Disparitäten in altersklassen- und geschlechtsspezifischer Analyse. In: Forum Erziehungshilfen, 8. Jg. (Heft 4), S.198-207

Bürger, U. (2005): Bericht zur Entwicklung von Jugendhilfebedarf und sozialstrukturellem Wandel in den Kreisen der Regierungsbezirke Stuttgart und Tübingen in den Jahren 1999 bis 2003. Stuttgart (Kommunalverband für Jugend und Soziales Baden-Württemberg/ Landesjugendamt)

Bürger, U./Lehning, K./Seidenstücker, B. (1994): Heimunterbringungsentwicklung in der Bundesrepublik Deutschland. Theoretischer Zugang, Datenlage und Hypothesen. Frankfurt/M.

**Qualitätsentwicklung und Wissensmanagement
als Herausforderung für die
Jugendhilfeplanung**

Folien zum Beitrag auf dem Fachkongress



Übersicht

- Unser Thema
- Unsere Fragen
- Unsere Erfahrungen
- Die Notwendigkeit von QE und WM in der Jugendhilfeplanung
- Die Chancen von QE und WM in der Jugendhilfeplanung



1. Unser Thema

- Wer nach Qualitätsentwicklung und Wissensmanagement (und möglicherweise sogar in Verbindung mit Jugendhilfeplanung) fragt, tut dies nicht voraussetzungslos.
- Die Frage ebenso wie die Fragesteller sind vielmehr eingebettet in einen historischen, gesellschaftlichen, politischen und fachlichen Zusammenhang.



Unser Thema

Auch wenn für viele hier auf der Tagung die ersten Berufserfahrungen im Feld der Sozialarbeit nicht bis in die ersten Nachkriegsjahre zurückreichen, wird aber dennoch den meisten bewusst sein, daß zahlreiche strukturelle Veränderungen tiefgreifend Theorie und Praxis der Sozialarbeit umgestaltet haben.



Unser Thema

Sicher ist:

Die Fachleute, die Sozialarbeit und Jugendhilfe Ende der 40er und Anfang der 50er Jahre mit der rechtlichen Basis des JWG wieder aufbauten, würden unsere heutigen Diskussionen um „Neue Steuerung“ / „Hilfepflicht“, „Qualitätsentwicklung“ und „Qualitätssicherung“ wahrscheinlich mit großer Verwunderung aufnehmen.



Unser Thema

Um die Entwicklungslinien zu charakterisieren, wähle ich zwei typisierende Formulierungen:

1. «Vom schwierigen Neuanfang nach 1945 zur umkämpften Demokratisierung und Professionalisierung expandierender Sozialarbeit»
2. «Von der wohlfahrtsstaatlichen Institutionalisierung und Versäulung zur Ökonomisierung und organisationellen Dynamisierung Sozialer Arbeit»



2. Unsere Fragen

- Welche Fragen sind uns hier im Forum über „QE + WM als Herausforderung in der Jugendhilfeplanung wichtig?
- Welche Fragen stellen uns in diesem Zusammenhang unsere Kolleginnen und Kollegen in der Praxis, die Mitglieder von Jugendhilfeausschüssen und Politikerinnen und Politiker, nicht zuletzt die Leistungsberechtigten, die Hilfenutzer, die Hilfebeteiligten selbst?



2. Unsere Fragen

(Fragen aus dem Teilnehmer-Kreis in Köln)

1. Könnt Ihr das nicht besser und billiger machen? {Besser ist billiger!}
2. Wohin wird die QE die JH führen?
3. Wie wird Hilfe für die „Betroffenen“ sichergestellt?
4. Wer darf eigentlich Qualität definieren?
5. Welche Wirksamkeit Sozialer Arbeit gibt es?
6. Wann werden die „Betroffenen“ befragt, was sie eigentlich wollen, möchten?
7. Wessen Wissen soll mit welchem Ziel gemanagt werden?
8. Welchen Stellenwert hat das Nachhaltigkeitsprinzip?
9. Welche „Messinstrumente“ gibt es für die Erfassung der Wirksamkeit der Sozialarbeit?
10. Wie motivieren wir die Kollegen + Kolleginnen für die QE?



3. Unsere Erfahrungen

- Über welche Erfahrungen mit erfolgreicher Qualitätsentwicklung und gelungenem Wissensmanagement in bzw. neben der Jugendhilfeplanung können wir berichten ?



4. Die Notwendigkeit von QE + WM

- Weil in der Jugendhilfe wie in der Sozialarbeit und darüber hinaus nichts bleibt, wie es war:
- nicht zuletzt aufgrund der dramatischen politisch-ökonomischen, sozio-kulturellen und der finanzpolitischen Umbrüche, deren Folgen mit Händen zu greifen sind.



4. Die Notwendigkeit von QE + WM

Insbesondere wegen der
Veränderungen der familialen
gesellschaftlichen Lebensumstände

- durch den demographischen Wandel
- durch die ökonomisch-technischen und gesellschaftspolitischen Umbrüche

[ökologisch-ökonomischer Umbruch]



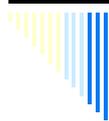
4. Die Notwendigkeit von QE + WM

- wegen der Veränderung der institutionellen und organisationellen Kontexte
 - durch die weitere funktionelle Differenzierung und Internationalisierung von Gesellschaft und Staat
 - und durch den Um- und Abbau sozialstaatlicher Strukturen
- [institutioneller und org. Umbruch]**



4. Die Notwendigkeit von QE + WM

- wegen der Veränderung der Leistungserwartungen der Bürger und Bürgerinnen an Eltern und Kinder sowie an die Fachkräfte im Sozialen Hilfesystem, im Erziehungs- und Bildungssystem und im Gesundheitssystem in der modernen Informations- und Wissensgesellschaft
[professioneller Umbruch]



4. Die Notwendigkeit von QE + WM

- weil wir heute Organisationen und ihre Steuerung anders verstehen, anders sehen:
 - als lebende Systeme (living systems)
 - als lebende Systeme, die sich als „vibrierende Einheiten“ (D. Claessens) selbst hervorbringen.



4. Die Notwendigkeit von QE + WM

- weil diese lebenden Organisationen aus komplexen Kommunikationen von Erwartungen, Verstehenskonzepten, Wissen und Können, strategischen Zielen, Programmen und Methoden der hier tätigen Fachkräfte in der Begegnung mit Leistungsberechtigten, anderen Fachkräften und Dritten hervorgebracht werden und nicht einfach geregelt oder festgelegt werden können.



5. Die Chancen von QE + WM

„Jugendhilfeplanung und
Qualitätsentwicklung gehören
zusammen!“

(Elisabeth Möllenbeck, Jugendhilfe-
planerin des Jugendamtes des Kreises
Borken)



Chancen von QE + WM

- Stärkung der Zusammenarbeit durch mehrseitige + verbindliche Partizipation aller Beteiligten (vor allem der Hilfeberechtigten und Hilfenutzer) / QE + WM als Strukturmerkmal der Kinder- und Jugendhilfe
- Förderung guter (nicht zuletzt kosteneffizienter) Fachpraxis durch Angebots-Wettbewerb u. – Vergleich, kritische Zielbestimmung, kontinuierliche Verbesserung und Kontrolle und Evaluation der Leistungsangebote und – Prozesse.



Chancen von QE + WM

- Kontinuierliches Lernen vom Erfolg und die Ermöglichung systematischer Fehlerkontrolle durch interne u. externe Qualitätssicherung
- Qualifizierung aller Ebenen durch organisationelles Lernen und kreatives Wissensmanagement (nicht zuletzt mit kontinuierlicher Praxisforschung).



Chancen von QE + WM

Strategische Konkretion:

Wir überwinden die unser heutiges Leben kennzeichnenden Spaltungen / Konkurrenzen und feindseligen Auseinandersetzungen

= durch eine Qualitätsentwicklung mit dialogische Architektur, nach der wir unsere Programme und Methoden gestalten!



Chancen von QE + WM

Konkretion:

Wenn Jugendhilfeplanung zum innovativen Zentrum auf dem Weg zu einer lernenden Organisation wird, dann werden ihre Forschungen, Entwürfe und Planungen der Herausbildung einer reflexiven Organisation dienen, die sich selbst steuert.



Chancen von QE + WM

- Es soll allerdings leitende Fachkräfte geben, die bereits bei dem Gedanken an ein solches sich selbst steuerndes / demokratisches und lernendes Jugendamt in Ohnmacht fallen.
- Und wenn sie wieder zu sich kommen, fallen sie wieder auf die alten hierarchischen und bürokratischen Regelungspraktiken zurück.



Chancen von QE + WM

- Weiter führt eine andere Praxis:
- 1) Wir entwickeln ein neues Theorie-Praxisverständnis: wir denken und handeln reflexiv.
Jugendhilfeplanung wird zum Impulsgeber solcher Reflexivität.
We talk the walk! Und halten nichts davon, die Menschen sollten das machen, was wir ihnen sagen (Walk the talk!)



Chancen von QE + WM

(2) Wir experimentieren und forschen!

Wir probieren und studieren!
Jugendhilfeplanung wird zum Praxisforschungszentrum.
D.h. wir lernen im praktischen Experiment, untersuchen uns und unserer Lebens- + Arbeitsverhältnisse und eignen uns ohne Scheuklappen neues Wissen an.



Chancen von QE + WM

- Weiter führt eine andere Praxis:
- (3) Wir entwickeln unsere persönlichen + beruflichen Kompetenzen weiter, und bemühen uns um das, was man heute fachlich wissen und können kann (fachliche Meisterschaft / mastery).



Chancen von QE + WM

Dazu gehören:

- Die Schärfung unserer Beobachtungs-kompetenz (in verschiedene Richtungen sehen lernen)
- Die Erweiterung unseres Erfahrungswissens (kontinuierliche Reflexion unserer Praxis)
- Das Wissen um Relevanzkriterien und – muster (Was ist warum wichtig?)
- Wissen, wie man Erfolge vervielfältigen kann (Lernen vom Erfolg)



Chancen von QE + WM

- Weiter führt eine andere Praxis:

(4) Wir lernen und verlernen, zumal heute Wissen massenhaft verfügbar, aber vollständig weder lesbar noch wissbar ist und schnell veraltet.



Chancen von QE + WM

- Weiter führt eine andere Praxis:

Mit der Konkretion: wir wählen aus, lassen Spontaneität und Neugier walten, nutzen unbewußtes und hintergründiges (implizites) Wissen und machen es zu explizitem Wissen und umgekehrt!

Wir werfen alten Schrott über Bord.



Chancen von QE + WM

□ Weiter führt eine andere Praxis:

(5) Wir entwickeln eine dialogische Architektur, die unsere Arbeit strategisch bestimmt.

Wir überwinden die unser heutiges Leben kennzeichnenden Spaltungen / Konkurrenzen und feindseligen Auseinandersetzungen und suchen die Verständigung!



Chancen von QE + WM

Die Eckpfeiler einer solchen dialogischen Architektur sind:

- (1) Eine mehrseitige Partizipationskultur, die transformative Transaktionen, Geben und Nehmen ermöglicht
- (2) Eine ambivalenztolerante, empathische Beziehungsaufnahme



Chancen von QE + WM

(3) Die Ermöglichung selbstverantworteter gesellschaftlicher und organisationaler Mitgliedschaft und gegenseitiger Akzeptanz und Anerkennung

(4) Bürgerschaftliches und professionelles Engagement in sozialräumlicher Vernetzung und Zusammenarbeit



Chancen von QE + WM

(5) Gemeinsame Sinnsuche und Sinnkonstruktion in widersprüchlicher Situation: auf der Suche nach Kontinuität, nach Beziehung und Zusammenhalt, nach gemeinsamen Zielen und Werten

- Dergestalt kann Jugendhilfeplanung zum „Think-Tank“ der Jugendhilfe werden.

Perspektive Jugendhilfeplanung - ein Fazit

Auf der Internetseite „Informationen zur Sozialen Arbeit“ fand sich im Zusammenhang mit diesem Kongress der Hinweis: „Eine Reise nach Köln kann sich lohnen!“ Zum Abschluss dieses Kongresses stellt sich Ihnen als Teilnehmerinnen und Teilnehmer die Frage: „Hat sich die Reise nach Köln denn gelohnt?“ Aus meiner Sicht spricht natürlich einiges dafür, denn eine Reise nach Köln, in diese ausgesprochen attraktive, geschichtsträchtige und sympathische Stadt, lohnt sich immer! Ob sich jedoch die Reise zum Kongress gelohnt hat, das müssen Sie entscheiden. Für diesen Entscheidungsprozess möchte ich Ihnen im Sinne des Kongresstitels einige „Perspektiven“ auf diese Veranstaltung hin anbieten.

Es ging in den beiden Tagen um Perspektiven der Jugendhilfeplanung. Schaut man sich den Begriff genauer an, findet sich darin das lateinische Verb „perspicere – mit dem Blick durchdringen, deutlich sehen“. Ich schildere Ihnen, was ich deutlich gesehen habe und was andere andere mir berichtet haben, was sie deutlich gesehen haben.

Das ist als Mitveranstalter aus dem Landesjugendamt Rheinland natürlich immer subjektiv und auch selektiv, und das soll es auch ruhig sein. Die einzelnen Aspekte, die ich Ihnen aus meinem Blickwinkel präsentieren möchte sind nicht immer inhaltlich verbunden sondern stehen als einzelne Eindrücke hintereinander.

Jugendhilfeplanung hat Konjunktur in der aktuellen Jugendhilfedebatte. Dieser Aspekt und die damit verbundenen Argumentationen zog sich durch die ganze Veranstaltung.

Knappes Geld braucht eine kluge Planung, die deutlich macht, wo, was und vor allem wie etwas passieren soll. Dabei ist die „Gelddebatte immer auch mit dem Aspekt „Frust“ verbunden. Die eingeschränkten strukturellen und finanziellen Mittel und die gleichzeitig steigenden Anforderungen an die Jugendhilfe lassen doch so manche Kolleginnen und Kollegen mit einer berufsmäßigen Schwermut auftreten. „Es ist schwierig, aber es geht dann doch irgendwie!“ Ganz im Gegenteil zum beschriebenen Frust habe ich in den Foren immer wieder diese Aussage hören können. Dazu fällt mir ein Text von Jürgen Becker, Kabarettist aus Köln ein. Er charakterisierte die beiden großen Volksstämme in Nordrhein-Westfalen, die Rheinländer und die Westfalen und deren Zusammenarbeit bzw. Zusammenleben folgendermaßen: „Es ist furchtbar, aber es geht!“ Scheinbar auch ein Motto für die Jugendhilfeplanung.

Die Jugendhilfeangebote und die sie umlagernden Projekte sind tendenziell unüberschaubar. Kurz -, mittel-, selten langfristig, von Klein-, Mittel- und oft von Großträgern organisiert, das ruft nach Ordnung und Übersicht. Dazu passt der von Prof. Merchel in seinem Eingangsvortrag benutzte Begriff der Bewertung. Also: Es gilt für die Jugendhilfeplanung zu sortieren, zu bewerten, Erkenntnisse zu bündeln, Übersichtlichkeit zu schaffen, operationalisierbare Konsequenzen zu formulieren und dabei – ich zitiere Andreas Hopmann, auch noch die Realität der Jugendhilfe zu verändern. Das kann ich als Planerin und Planer nur, wenn ich mich als eine fachliche Organisationseinheit in meinem Jugendamt etabliert habe und mir auch zugestanden wird, die Schritte der Bewertung zu tun.

Eine von Prof. Merchel in seinem Eingangsvortrag aufgeworfene Frage ruft immer noch nach Antwort: Im Kontext der strukturellen Überforderung von Jugendhilfeplanung fragte er danach, wer denn eigentlich der Esel oder die Eselin sei, auf den alles abgeladen wird?

Meine Antwort darauf: Jugendämter sind doch eigentlich groß genug, dass sich nicht das ein oder andere Maultier findet, das diese Aufgabe übernehmen kann. Es muss also gar nicht unbedingt der Esel Jugendhilfeplanung sein.

Zum Thema Demografie. Fasziniert hat mich die Mehrdimensionalität im Lesen von Planungsdaten im Kontext der Demografie mit der ihr eigenen Differenzierungen und partiellen Trendumkehrungen. Z. B. dann, wenn man die demographischen Daten in der Gruppe der 0- bis 20-Jährigen mit den Daten zu den Leistungen der Hilfen zur Erziehung miteinander in Verbindung bringt – da wird Mehrdimensionalität deutlich. Banal, aber wichtig: Es gibt Unterschiede zwischen ländlichen Regionen, Mittel-, Groß- und richtigen Großstädten, Ost-, West-, Süd-, Nord-, Stadtteilen, Sozialräumen ... Schon für die Planerinnen und Planer ist das nur schwer zu überblicken, für Jugendhilfepolitiker und –politikerinnen eigentlich unmöglich! Wichtig ist jedoch zu beachten, dass in der Demografie Mathematik und Emotion ganz nah beieinander liegen. Oder anders ausgedrückt, durch Empirie können wir erkennen, begreifen und dann mit Emotion die richtigen Konsequenzen ziehen.

Demographie ist immer auch Strategie. Es macht Sinn, die Jugendhilfeplanung in einer Kommune durch das Thema Demografie zu befördern. Aber, als Planungsthema alleine trägt es nicht!

Eine weitere banale Erkenntnis:

Jugendhilfeplanung in einem Flächenkreis ist schwer – das aus dem Mund des bekannten und renommierten Prof. Schuberts zu hören, tut der Planerseele in einem Kreisjugendamt einfach gut! Die strahlenden Gesichter nach dieser Äußerung von Prof. Schubert zeigten deut-

lich, für diese Kolleginnen und Kollegen hat sich die Reise nach Köln auf jeden Fall gelohnt.

Von Prof. Wolf aus Berlin haben wir als Landschaftsverband Rheinland ein ganz besonderes Lob bekommen. Er stellte nämlich fest, dass die Stühle, auf denen Sie jetzt sitzen, auf der Höhe der Organisationstheorie sind: Man kann sie drehen und wenden!

In diesem Forum von Prof. Wolf wurde auch die Frage gestellt: Gibt es eigentlich erfolgreiche Jugendämter, gibt es eine erfolgreiche Jugendhilfeplanung und sind die dann auch bekannt? Scheinbar werden die Adressen nicht so richtig öffentlich gehandelt. Vielleicht fehlt auch hier manchmal der Mut zur Bewertung um zu sagen: „Ja, die sind so richtig gut oder wir sind richtig gut!“

Im Kontext der Debatte um Controlling kann man das Jugendamt auch als Unternehmen betrachten, das mit dem Unternehmensteil Jugendhilfeplanung sich in interessanten und sehr unterschiedlichen Facetten darstellt: Es gibt

- Willensplaner, die wollen ...
- Alibiplaner, die wollen und können nicht ...
- Chefplaner. Hier plant der Chef selbst ...
- Fremdplaner. Den kauf ich mir ein, wenn's heikel und brenzlig wird...
- und den Planertyp „Ignoranter Intuitionist, der aus dem Bauch heraus macht ...“

Der ist unter den Teilnehmenden dieses Kongresses allerdings nicht zu finden.

Auffallend in den Vorträgen und Diskussionen war die Dominanz der Sprache der Organisationsentwicklung, die mit Anklängen aus der Systemtheorie angereichert wurde. Ich bin einmal gespannt, wie sich der Sprachcode der Jugendhilfeplanung z.B. in fünf Jahren anhören wird, welche modischen Vokabeln dann die Diskussion beherrschen.

Eine integrierte Jugendhilfeplanung und Schulentwicklungsplanung ist eigentlich nicht möglich. Diese harte Kritik haben wir von Prof. Merchel im Eingangsvortrag gehört. Dies hat jedoch Ulrich Deinet auf der Basis seiner Untersuchung der Kooperationsstrukturen auf der kommunalen Verwaltungsebene so nicht bestätigen können. Es gibt eben auch eine gelingende Planungskultur, die er auf seinen umfangreichen Reisen durch die nordrhein-westfälische Kooperationslandschaft immer wieder gefunden hat.

Meine ganz persönliche Lernerfahrung: Bisher habe ich immer gedacht, der Begriff „Mainstreaming“ hätte so etwas wie mit „mit dem Strom schwimmen“ zu tun. Bei Prof. Schubert habe ich dann allerdings gelernt, dass dies ein Begriff aus der Organisationsprache ist und

meint, dass das, was in Projekten und Modellen gelernt worden ist, in den Mainstream – d.h. in die Regelstruktur übertragen wird.

„Das ist immer dasselbe mit Euch Idioten. Ihr wollt nie diskutieren. Daran erkennt man Idioten!“ Sätze aus dem Kultbuch der 70er Jahre von F.W. Salinger: „Fänger im Roggen“.

Dieses Zitat hatte Ulrich Deinet im Zusammenhang mit irritierenden Beteiligungsmethoden der Planung in seinem Forum diskutiert. In Bezug auf unseren Kongress habe ich – ganz im Gegenteil zu diesem Zitat – sehr viel an Diskussion, und vor allen Dingen auch an kontroverser Diskussion erlebt. Eine erfreuliche Erfahrung gegen die weit verbreitete Kultur der langweiligen Gesprächsharmonie in der Jugendhilfe. Denauf der Basis des kultivierten Konsenses kriege ich auch keine echte Bewertung unter, das verstößt dann gegen das Gesetz der aktuellen Correctness.

Zu Beginn des Kongresses gestern Mittag wurde ich beim Kaffee gefragt: „Mal sehen, was es denn auf diesem Kongress alles so Neues gibt?“ Ich glaube, dass es im Rahmen einer solchen Veranstaltung für ein ausgewiesenes Fachpublikum eigentlich überhaupt nichts Neues im eigentlichen, engeren Sinne gibt. Wir hatten kompetente Experten als Referenten/innen, die Ihnen ihre Sicht der Dinge der Jugendhilfeplanung dargelegt haben, die ihr deutlich sehen, ihre Perspektive kompetent präsentiert haben. Im Abgleich mit den eigenen Erfahrungen und der persönlichen Sicht der Dinge lassen sich dann neue Erkenntnisse konstruieren.

Ich hoffe, dass es für Sie viele dieser neuen Erkenntnisse gab, oder in der Rückschau auf diesen Kongress noch geben wird. Denn, wie wir es aus der Qualitätsentwicklung wissen, Wirkung braucht zeitliche Verzögerung!

Autorinnen und Autoren

Martin Apitzsch, Diakonisches Werk Hamburg

Dr. Ulrich Bürger, Landesjugendamt Baden-Württemberg

Dr. Ulrich Deinet, Fachhochschule Düsseldorf

Christoph Gilles, Landesjugendamt Rheinland

Margit Göckemeyer, Stadt Solingen

Andreas Hopmann, Landesjugendamt Rheinland

Dr. Stephan Maykus, Institut für Soziale Arbeit e.V.

Prof. Dr. Joachim Merchel, Fachhochschule Münster, Fachbereich Sozialwesen

Klaus Roth, start gGmbH, Bernburg

Prof. Dr. Reinhold Schone, Fachhochschule Dortmund

Prof. Dr. Dr. Herbert Schubert, Fachhochschule Köln, Institut für angewandtes Management und Organisation in der Sozialen Arbeit (IMOS)

Prof. Dr. Titus Simon, Hochschule Magdeburg-Stendal

Dr. Sybille Stöbe-Blossey, Institut Arbeit und Technik, Gelsenkirchen

Prof. Dr. Reinhart Wolff, Alice Salomon Fachhochschule Berlin, Kronberger Kreis für Qualitätsentwicklung e.V.