

utb.

Joachim Merchel

Jugendhilfe- planung

Eine Arbeitsgemeinschaft der Verlage

Böhlau Verlag · Wien · Köln · Weimar

Verlag Barbara Budrich · Opladen · Toronto

facultas · Wien

Wilhelm Fink · Paderborn

A. Francke Verlag · Tübingen

Haupt Verlag · Bern

Verlag Julius Klinkhardt · Bad Heilbrunn

Mohr Siebeck · Tübingen

Nomos Verlagsgesellschaft · Baden-Baden

Ernst Reinhardt Verlag · München · Basel

Ferdinand Schöningh · Paderborn

Eugen Ulmer Verlag · Stuttgart

UVK Verlagsgesellschaft · Konstanz, mit UVK/Lucius · München

Vandenhoeck & Ruprecht · Göttingen · Bristol

Waxmann · Münster · New York



Prof. Dr. *Joachim Merchel*, Dipl.-Päd.,
lehrt Organisation und Management in der Sozialen Arbeit
an der Fachhochschule Münster.

Außerdem von J. Merchel im Ernst Reinhardt Verlag erschienen:

- Evaluation in der Sozialen Arbeit, 2. Auflage 2015
(UTB-Bestellnummer 978-3-8252-4472-9)
- Merchel, J. (Hg.): Handbuch Allgemeiner Sozialer Dienst (ASD),
2. Auflage 2015
(ISBN 978-3-497-02529-9)
- Leiten in Einrichtungen der Sozialen Arbeit, 1. Auflage 2010
(ISBN 978-3-497-02123-9)

Joachim Merchel

Jugendhilfeplanung

Anforderungen, Profil, Umsetzung

Mit 5 Abbildungen und 2 Tabellen

Ernst Reinhardt Verlag München Basel

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <<http://dnb.d-nb.de>> abrufbar.

UTB-Band-Nr.: 4677
ISBN 978-3-8252-4677-8

© 2016 by Ernst Reinhardt, GmbH & Co KG, Verlag, München

Dieses Werk einschließlich seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne schriftliche Zustimmung der Ernst Reinhardt, GmbH & Co KG, München, unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen in andere Sprachen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Printed in Germany
Einbandgestaltung: Atelier Reichert, Stuttgart
Satz: FELSBURG Satz & Layout, Göttingen

Ernst Reinhardt Verlag, Kemnatenstr. 46, D-80639 München
Net: www.reinhardt-verlag.de E-Mail: info@reinhardt-verlag.de

Inhalt

Einleitung	9
1 Planung in der Kinder- und Jugendhilfe: Was ist das und was erwartet man von „Planung“?	14
1.1 Zum Planungsbeginn in der Jugendhilfe	16
1.2 Erwartungen an Jugendhilfeplanung	24
2 Jugendhilfeplanung: Auftrag, rechtliche Vorgaben und fachliche Orientierungen im SGB VIII	37
2.1 Jugendhilfeplanung und Gesamtverantwortung des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe	38
2.2 Fachliche und fachpolitische Zielsetzungen der Jugendhilfeplanung	41
2.3 Methodische Schritte und Anforderungen an Planungsprozesse	44
2.4 Jugendhilfeplanung und Qualitätsentwicklung	49
2.5 Regelungen zu §§ 79/80 SGB VIII: (un-)verbindlich für Jugendämter!?	52
3 Jugendhilfeplanung als Teil der kommunalen Infrastrukturplanung	56
3.1 Jugendhilfeplanung als Bestandteil kommunaler Sozialplanung	57
3.2 Jugendhilfeplanung und Bildung	60
3.3 Jugendhilfeplanung und kommunale Familienpolitik	66
3.4 Jugendhilfeplanung in Bezug zu anderen Steuerungsverfahren	69
3.4.1 Controlling	69
3.4.2 Qualitätsentwicklung	73

4	Methodische Handlungsorientierungen in der Jugendhilfeplanung	78
4.1	Planung als „Kombination von Empirie, Reflexion, Kommunikation“	79
4.2	Methodische Schritte	86
4.2.1	Bestandserhebung	89
4.2.2	Bedarfsermittlung	94
4.2.3	Maßnahmenplanung	100
4.2.4	Evaluation / Fortschreibung	104
4.3	Bereichsorientierte und sozialraumorientierte methodische Zugangsweisen	106
4.3.1	Bereichsorientierter Planungszugang	108
4.3.2	Sozialraumorientierter Planungszugang	110
4.4	Lernen von anderen: interkommunale Vergleiche	115
4.5	Beteiligung: Verfahrensprinzip bei der Jugendhilfeplanung	118
4.5.1	Beteiligung von Fachkräften	120
4.5.2	Beteiligung von Trägern/Einrichtungen/Diensten	123
4.5.3	Beteiligung von Adressaten	126
5	Jugendhilfeplanung im Kontext von Organisationsstrukturen und Organisationsabläufen ...	134
5.1	Rolle und Aufgaben der Planungsfachkräfte	135
5.2	Verankerung von Jugendhilfeplanung im Jugendamt und in der Kommunalverwaltung	141
5.2.1	Organisationale Anbindung der Jugendhilfeplanung	142
5.2.2	Geregelte Kommunikationsformen und Kommunikationsorte	144
5.2.3	Klares Aufgabenprofil für die Jugendhilfeplanung	145
5.2.4	Für Planungsimpulse förderliche Organisationskultur im Jugendamt	148
5.3	Organisationsrahmen für Planungsprozesse	150

6	Inhaltliche Herausforderungen und aktuelle Themen für die Jugendhilfeplanung	157
6.1	Planungsherausforderungen in den Leistungsfeldern der Kinder- und Jugendhilfe	158
6.2	Aktuelle Themen	165
6.2.1	Migration/Umgang mit Flüchtlingen	166
6.2.2	Inklusion	172
6.2.3	Kostenentwicklung bei den Hilfen zur Erziehung	177
6.2.4	Wirkungsevaluation als Steuerungsimpuls	179
7	Perspektiven: Orientierungen und Hindernisse auf dem Weg zu einer „guten Jugendhilfeplanung“	183
7.1	Jugendhilfeplanung zwischen Programm und Realität	183
7.2	Eckpunkte für eine „gute Jugendhilfeplanung“	188
	Literatur	194
	Sachregister	205

Einleitung

Jugendhilfeplanung war einmal stark in der Diskussion: Als mit dem Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes bzw. des SGB VIII die Jugendhilfeplanung zur verpflichtenden Aufgabe der Jugendämter erklärt wurde (§§ 79/80 SGB VIII), intensivierten sich die Debatten zu Planungskonzepten und Planungsmethoden. Es waren vielfältige praktische Ansätze und Bemühungen zu verzeichnen, mithilfe von Planungsaktivitäten die Infrastrukturentwicklung in den Kommunen und Kreisen entsprechend den gesetzlichen Vorgaben zu steuern. Es wurden Stellen für Planungsfachkräfte in den Jugendämtern geschaffen und besetzt, Fortbildungsangebote von Landesjugendämtern und Instituten wurden geschaffen, Institute wurden mit Planungsaufträgen oder Aufträgen zur konzeptionellen und methodischen Unterstützung örtlicher Planungsaktivitäten versehen, Wohlfahrtsverbände unterstützten ihre Mitglieder und Mitarbeiter durch Orientierungshilfen und Fortbildungen bei der Mitwirkung freier Träger in Planungsprozessen u. v. a. m. Jugendhilfeplanung war ein aktuelles Thema, mit dem sich viele Fachleute auseinandersetzten und das Hoffnungen machte, mit einem gezielten Steuerungshandeln die Kinder- und Jugendhilfe insgesamt sowie die jeweils örtliche Infrastruktur sowohl hinsichtlich der Angebotsbreite als auch im Hinblick auf die Qualität der Angebote und Leistungen kontinuierlich weiterentwickeln zu können.

Die Jugendhilfeplanung war eines der wenigen Themen, welche die langjährigen Debatten um eine Reform des Jugendhilferechts überlebt hatten. Jugendhilfeplanung wurde als ein Reformimpuls angesehen, der an die seit den 1970er Jahren entwickelten Ideen und Hoffnungen von Planung als reformstrategisches Element auch für die Kinder- und Jugendhilfe anknüpfen und diese weiterführen konnte. In den 1970er und 1980er Jahren waren verschiedene Ansätze für Jugendhilfeplanung entwickelt worden: einige eher sozialtechnisch, andere eher gesellschaftskritisch und reformerisch ausgerichtet, einige mit deutlicher Nähe zur

Kommunalverwaltung und andere mit größerer Betonung von Reformimpulsen durch Bürgerbeteiligung und unkonventionelle freie Träger, einige eher an tradierten administrativen Kategorien und wiederum andere stärker sozialökologisch orientiert (zu den Entwicklungslinien in der Planungsdiskussion in den 1970er und 1980er Jahren Merchel 1994, 11 ff.). Institutionen wie das Deutsche Institut für Urbanistik oder der Deutsche Verein für öffentliche und private Fürsorge nahmen sich der „Herausforderung Infrastrukturplanung“ an und versuchten, die Konzeptdiskussionen durch umfangreiche Veröffentlichungen weiterzubringen und Orientierungen in die kommunale Planungspraxis zu vermitteln (DIFU 1978; Deutscher Verein 1986). Trotz der im Verlauf der 1980er Jahre allmählich einsetzenden Ernüchterung und trotz der bisweilen sogar explizit geäußerten Planungskepsis traf der Impuls des SGB VIII auf eine positive Grundlage: Man konnte anknüpfen an die vorherigen Planungsdiskussionen, sie aufgrund bis dahin gemachter Praxiserfahrungen aktualisieren sowie die Jugendhilfeplanung konzeptionell und methodisch weiterentwickeln zu einem Steuerungsmodus, der den Anforderungen einer nach dem SGB VIII zu modernisierenden Kinder- und Jugendhilfe entsprach.

Im Gegensatz zur 1990/1991 erfolgten Einführung der gesetzlichen Verpflichtung zur Jugendhilfeplanung sieht die Situation im Jahr 2016 anders aus und ist mit merkwürdigen Widersprüchen behaftet: Einerseits scheint das Thema „Jugendhilfeplanung“ irgendwie aus der Mode gekommen zu sein. Andererseits setzt man in den Gestaltungsdebatten zur Kinder- und Jugendhilfe immer häufiger die Hoffnungen auf „Planung“, auch wenn dieser Begriff dabei nicht immer explizit verwendet wird. Auf der einen Seite ist eine offensive Planungsdiskussion in der Kinder- und Jugendhilfe kaum wahrzunehmen; der Schwung, mit dem das Thema in den 1990er Jahren aufgegriffen wurde, ist deutlich abgeflaut. Das Erscheinen der vollständig überarbeiteten Neuauflage des „Handbuchs Jugendhilfeplanung“ (Maykus/Schone 2010a) erfolgte eigentlich entgegen der Themenkonjunktur. Die Planungsfachkräfte in den Jugendämtern arbeiten vor sich hin und wickeln die ihnen gegebenen Aufträge ab, aber Jugendhilfeplanung als ein markanter Gestaltungsimpuls für die kommunale Angebotsstruktur wird wenig sichtbar. Das, was „Planung“ genannt wird, scheint so in den Alltag der Kinder- und Jugendhilfe eingesickert zu sein,

dass es als ein mit einem eigenen Profil versehener Entwicklungsmodus nur noch an wenigen Orten zur Geltung gebracht wird; „Planung“ hat sich gleichsam „veralltäglicht“; ist von den alltäglichen Gestaltungsaufgaben im Jugendamt geschluckt worden und wird somit häufig vornehmlich als eine Stelle im Organigramm eines Jugendamts sichtbar.

Auf der anderen Seite – und im Widerspruch dazu – wird häufig auf „Jugendhilfeplanung“ gesetzt, auch wenn dieses Wort nicht immer benutzt wird: Die Qualitätsentwicklung in § 79a SGB VIII ist nichts anderes als eine Aktualisierung und Hervorhebung der qualitativen Dimension von Jugendhilfeplanung. Die Forderungen nach „Vernetzung“ bei den Frühen Hilfen oder nach der Verkoppelung mit dem Schulsystem und dem Gesundheitssystem markieren faktisch Planungsaufgaben, und sozialraumorientierte Konzepte in der Erziehungshilfe zielen ebenfalls auf einen stärkeren Einbezug infrastrukturbezogener Gestaltungsaktivitäten. Dies alles spricht für eine weiterhin aktuelle Bedeutung des Themas „Jugendhilfeplanung“: Man verspricht sich etwas von planerischen Aktivitäten, auch wenn man das nicht explizit mit der Vokabel „Jugendhilfeplanung“ bezeichnet. Selbst in den Debatten um Steuerung bei den Erziehungshilfen, die durch steigende Fallzahlen und durch die damit einhergehenden Kostensteigerungen ausgelöst und aktuell gehalten werden (BMFSFJ 2013, 334 ff.; Schilling 2013), erfolgt an vielen Stellen und immer wieder der Hinweis auf die „Steuerung und abgestimmte Planung“; „da dies für die Wirksamkeit der Hilfesysteme und den effizienten Mitteleinsatz eine Schlüsselfunktion“ sei, so u.a. die Jugend- und Familienministerkonferenz in ihrem Beschluss vom Mai 2014. Auch wenn diesen Forderungen nach planerischen Steuerungsaktivitäten nicht mit einer entsprechenden Ressourcenausstattung für Jugendhilfeplanung entsprochen wurde, so erscheint doch die Hoffnung bemerkenswert, die man – meist eher implizit – auf Jugendhilfeplanung legt.

Wir haben es also mit einer eigentümlichen Widersprüchlichkeit zu tun: Man weiß irgendwie, dass Jugendhilfeplanung benötigt wird, um die Anforderungen in der Kinder- und Jugendhilfe zu bewältigen, aber man diskutiert dann doch nicht so gern darüber, wie Jugendhilfeplanung ein tragfähiges Profil erhalten kann und sich dynamisch weiterentwickeln kann, mit welchen materiellen und immateriellen Ressourcen die Jugendhilfeplanung dafür

ausgestattet werden muss, wie sie einen angemessenen Platz innerhalb der Kommunalverwaltung und zwischen Verwaltung und Politik erhalten kann, mit welchen konzeptionellen Vorstellungen Jugendhilfeplanung installiert und methodisch umgesetzt werden soll etc. Die Schlussfolgerung aus dieser eigentümlichen Spannung in den Entwicklungssträngen kann fachpolitisch nur darin liegen, die Jugendhilfeplanung als prozesshaften und kontinuierlich wirkenden Gestaltungsmodus wieder stärker in den Blick zu nehmen. Jugendhilfeplanung ist also unter Verarbeitung der in den letzten ca. 25 Jahren gemachten Erfahrungen wieder markanter in den Mittelpunkt zu rücken und einige Markierungspunkte sind zu setzen, um die Frage offensiver zu diskutieren: Welche konzeptionellen, methodischen und organisationalen Orientierungspunkte sollten beachtet und zur Grundlage einer Planungspraxis gemacht werden, damit Jugendhilfeplanung ihre gestalterischen Potenziale für eine bedarfsentsprechende und qualitativ angemessene Angebotsstruktur in der kommunalen Kinder- und Jugendhilfe zur Wirkung bringen kann?

Dazu will das vorliegende Buch beitragen: Es charakterisiert in relativ kurz gefasster, zugespitzter Form die zentralen Elemente von Jugendhilfeplanung und konturiert Perspektiven einer fachpolitisch profilierten Jugendhilfeplanung, indem es aktuelle Anforderungen und zwischenzeitlich gemachte Erfahrungen in der Praxis von Jugendhilfeplanung aufarbeitet. Die Ausführungen in diesem Buch knüpfen an viele vorherige Veröffentlichungen an, in denen der Autor in einem Zeitraum von mehr als 20 Jahren konzeptionelle Aspekte und Entwicklungstendenzen in der Jugendhilfeplanung thematisiert und verarbeitet hat (hier insbesondere: Merchel 1994, 2001, 2004a, 2005, 2006a, 2010a, 2010b und 2010c, 2012, 2015a und 2015c). Diese Ausführungen werden aktualisiert, konzentriert in „handlicher Form“ zusammengefügt und für die weitere Diskussion verfügbar gemacht – in der Hoffnung, dass damit eine Neuaktivierung und Neuprofilierung der Jugendhilfeplanung mit einem Impuls versehen werden kann, wie es insbesondere das Bundesjugendkuratorium in einer Stellungnahme einfordert (BJK 2012a).

Mit diesem Anliegen richtet sich das Buch an Studierende der Sozialen Arbeit, um diese für den Stellenwert und die Potenziale von Jugendhilfeplanung für eine bedarfsentsprechende und qualifizierte Kinder- und Jugendhilfe zu sensibilisieren und ihnen

die erforderlichen Informationen zu vermitteln. Gleichmaßen richtet sich das Buch an Akteure bei öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe, die in den vergangenen Jahren die Jugendhilfeplanung etwas in den Hintergrund gedrängt haben und nun die Gestaltungsoptionen der Jugendhilfeplanung wieder stärker in den Blick nehmen und diese aktivieren wollen. Daraufhin kann die Kinder- und Jugendhilfe im kommunalen Raum fachpolitisch gestärkt werden und die Angebotsstruktur auch in der Auseinandersetzung mit den Belangen anderer Politikfelder und vor dem Hintergrund kommunaler Finanzkrisen gehalten und offensiv weiterentwickelt werden. Wenn mit den Orientierungsversuchen in diesem Buch ein kleiner Beitrag dazu geleistet werden könnte, wäre das nicht nur angenehm für den Autor, sondern auch förderlich für eine qualitativ gut ausgerichtete kommunale Kinder- und Jugendhilfe.

1 Planung in der Kinder- und Jugendhilfe: Was ist das und was erwartet man von „Planung“?

„Planung“ ist schon in der Alltagssprache ein außerordentlich schillernder Begriff. So werden mit dem Planungsbegriff unterschiedliche Zeiträume angesprochen: Man „plant“ etwas, was kurz bevorsteht, ebenso wie man etwas „plant“, was auf lange Zeiträume bezogen ist. Auch unterschiedliche Gegenstände werden zum Bezugspunkt von „Planung“ gemacht: Man „plant“ eine Feier oder das, was man am folgenden Tag erledigen will, ebenso plant man einen größeren Kauf (von Mobiliar oder einem Auto) oder einen Hausbau. „Planung“ kann ferner verschiedene Tiefenebenen der Handlungsstrukturierung ansprechen: von der Abfolge verschiedener Handlungen, mit denen man am nächsten Tag seine Pflichten erledigen will bis hin zur „Lebensplanung“ oder zur gestuften allmählichen Veränderung bestimmter bisheriger Lebensgewohnheiten. „Planung“ ist also ein Begriff, der in der Alltagssprache zwar häufig benutzt wird, jedoch nur wenig Konturen hat: Es geht bei „Planung“ offenkundig um etwas, was dem Handeln vorangeht, um eine gedankliche Vorwegnahme künftigen Handelns, mit dem dieses künftige Handeln besser strukturiert werden soll. „Planung“ richtet sich auf irgendetwas, was man in naher oder fernerer Zukunft tun will und dem man etwas von Zufälligkeit nehmen will; man möchte die voraussichtlichen Bedingungen des Handelns genauer erwägen, sein eigenes Handeln darauf abstimmen und es dadurch etwas berechenbarer machen.

Das Unspezifische verengt sich etwas, wenn man den Planungsbegriff für die Kinder- und Jugendhilfe verwendet – zumindest ist hier schon ein Gegenstand umrissen, auf den sich „Planung“ richtet. Aber auch hier bleibt immer noch eine große Begriffsbreite: Man „plant“ mit Kindern einen Ausflug oder für Jugendliche ein medienpädagogisches Angebot, das Angebot eines Jugendzentrums für das nächste halbe Jahr, die Ziele der Hilfe und/oder

den weiteren Hilfeverlauf bei einer Hilfe zur Erziehung, den Finanzhaushalt einer Einrichtung für das nächste Haushaltsjahr, den mittelfristigen Bedarf an Plätzen in Kindertageseinrichtungen, eine Veränderung der Teamstrukturen in einem Jugendamt, den Verlauf der nächsten Sitzung des Jugendhilfeausschusses, eine methodische Neuausrichtung hin zu mehr sozialraumbezogenem Handeln etc. Bei der Kinder- und Jugendhilfe wird der Gegenstand von Planung etwas eingegrenzt, jedoch verbleiben immer noch eine erhebliche Varianz bei den Planungsgegenständen sowie eine erhebliche Breite hinsichtlich der Zeiträume, der Bedeutungstiefe von Planung und der Intensitäten des Planungshandelns.

Angesichts dieser Unspezifität des Planungsbegriffs im Alltagsverständnis und in der Kinder- und Jugendhilfe ist genauer zu definieren, was mit „Jugendhilfeplanung“ gemeint ist. Wie ist Jugendhilfeplanung in diesem diffusen Begriffsraum von „Planung“ genauer zu verorten (Kap. 1.1)? Damit verbindet sich unmittelbar die Frage nach den Erwartungen, die man mit Planung (bzw. hier: Jugendhilfeplanung) verbindet. In diesem Kontext ist häufig die Rede von „Steuerung“: Mit Jugendhilfeplanung soll besser, d.h. genauer oder zielgerichteter, das Geschehen in der Jugendhilfe oder die Entwicklung von Angeboten und Leistungen „gesteuert“ werden können. Akteure, die Jugendhilfeplanung gestalten, mitgestalten oder durch Beschlüsse und andere Handlungen beeinflussen, sollten sich klar darüber werden, was sie mit „Planung/Steuerung“ an Absichten verbinden, und sie sollten darüber reflektieren, welche Hoffnungen und Erwartungen, die sie an Jugendhilfeplanung herantragen, als einigermaßen realistisch einzuschätzen sind. Es bedarf also auch einer reflektierten Erwartungshaltung, mit der man an Jugendhilfeplanung herangeht (Kap. 1.2). Möglicherweise ist ein Teil der in der Einleitung angesprochenen Profilaufweichung von Jugendhilfeplanung zurückzuführen auf Enttäuschungen gegenüber unrealistischen Steuerungshoffnungen, die mit Jugendhilfeplanung verbunden wurden. Für eine Neuaktivierung oder eine Verteidigung des Stellenwerts von Jugendhilfeplanung ist somit auch eine Verständigung über die Erwartungen erforderlich, die an Jugendhilfeplanung herangetragen werden.

1.1 Zum Planungsbegriff in der Jugendhilfe

Wenn in der Sozialen Arbeit von „Planung“ die Rede ist, so ist damit zunächst einmal ein Reflexionsmodus angesprochen, der *vor* dem eigentlichen Handeln liegt: Bevor man handelt, analysiert man die Ausgangssituation, blickt auf die Rahmenbedingungen des Handelns, betrachtet verschiedene Akteure und mögliche Einflüsse im Hinblick auf die Situation und den weiteren Verlauf, gibt sich Rechenschaft über die eigenen Intentionen, setzt sich Ziele, überlegt die Angemessenheit von Methoden des Vorgehens, setzt verschiedene Handlungselemente gedanklich in einen logisch erscheinenden Ablauf. Mit Planung wird der Versuch unternommen, die Unsicherheit zu reduzieren, die jedem zukunftsorientierten Handeln zugrunde liegt, also etwas mehr Handlungssicherheit zu gewinnen. Durch Planung soll das Handeln legitimierbar werden: Man kann besser begründen, warum und mit welchen Zielen man welche Handlungsweisen realisiert hat und dass man sich bemüht hat, verschiedene Bedingungs- und Einflussfaktoren gedanklich einzubeziehen, um somit ein beabsichtigtes Ergebnis wahrscheinlicher zu machen. Planung ist also Teil des methodischen Handelns, Ausdruck des Bemühens um Verbesserung von Rationalität und Handlungskontrolle.

Rationalität durch Planung ist aber nur bis zu einem gewissen Grad erreichbar, denn soziale Prozesse und innerpsychische Abläufe können nicht in einfachen Ursache-Wirkung-Zusammenhängen beschrieben werden. Es treffen verschiedene soziale und psychische Systeme aufeinander, welche die auf sie einwirkenden Impulse unterschiedlich, nach eigener Logik und nach einer vorher kaum vorhersehbaren Weise verarbeiten. Was Luhmann/Schorr (1982) mit dem mittlerweile vielfach verwendeten Begriff des „strukturellen Technologiedefizits“ als ein elementares Charakteristikum pädagogischer Interaktionen gekennzeichnet haben, trifft gleichermaßen auf soziale Prozesse bei der Gestaltung der Angebotsstruktur zu: Die vielfältigen Akteure, deren Handeln und Entscheiden die Angebotsstruktur beeinflussen und sie letztlich ausmachen, haben jeweils eigene Vorstellungen und eigene Interessen, entwickeln im Zusammenwirken jeweilige Interaktionsdynamiken, verfügen über verschiedene Machtpotenziale und können diese unterschiedlich zur Wirkung bringen etc. Deshalb kann eine Planung im Sinne vorhersagbarer und dadurch

vorab intentional strukturierbarer Abläufe nicht realisierbar sein. Im Planungsbegriff für die Soziale Arbeit sollte also nicht nur das vor dem Handeln einsetzende und das Handeln strukturierende Element gesehen werden, sondern es sind gleichermaßen das den Handlungsprozess begleitende Beobachten und das Evaluieren mitzudenken.

Planung in der Sozialen Arbeit ist zu verstehen als ein methodisch strukturierter, den gesamten Handlungsprozess begleitender, reflexiver, auf kontinuierlicher Beobachtung und Reflexion aufbauender Modus der gezielten Konstituierung von Zielen, darauf ausgerichteter Handlungsschritte sowie als Anpassung von Zielen und Handlungsschritten aufgrund beobachteter Zwischenergebnisse und Erfahrungen.

In der Kinder- und Jugendhilfe wird der Begriff „Planung“ für drei Handlungsebenen verwendet:

1. *die individuelle Hilfeplanung*: Hier geht es darum, den individuellen Hilfebedarf gezielt zu erörtern und darauf abgestimmte Hilfestrategien zu erarbeiten. Zentrale Leitfrage ist: Welche Hilfe ist die richtige für den jeweiligen Adressaten (Merchel 2006b, 2015d)?
2. *die einrichtungsbezogene Konzept- und Programmplanung*: Im Mittelpunkt stehen Überlegungen, mit welchen fachlichen Konzepten und mit welchen Leistungen eine Einrichtung sowohl den Leistungsadressaten als auch den Kostenträgern und anderen für die Einrichtung relevanten Interessenträgern ein attraktives und nutzbares Angebot machen kann (z. B. Kooperationspartnern wie z. B. Schulen, Einrichtungen des Gesundheitswesens oder wichtigen Organisationen und Personen aus dem sozialräumlichen Umfeld wie z. B. örtliche Parteigliederungen, sozial und politisch einflussreiche Personen etc.) – entsprechend der Leitfrage: Nach welchem Konzept und mit welchen konkreten Angebotsformen soll eine Einrichtung arbeiten (z. B. für die Offene Kinder- und Jugendarbeit Sturzenhecker/Deinet 2007; von Spiegel 2013)?
3. *die Infrastrukturplanung*: Gegenstand der Planung auf dieser Handlungsebene ist die quantitativ und qualitativ angemessene, einem politisch entschiedenen Bedarf entsprechende Vorsor-

gung von Personengruppen mit Angeboten der sozialen Unterstützung und Förderung. Die Leitfrage für diese Ebene von Planung lautet: Welche Angebote (quantitativ und qualitativ) benötigt eine Region für welche Personengruppen und welche Angebote sollten daher in einem bestimmten Zeitraum geschaffen werden?

Jugendhilfeplanung bezieht sich auf die dritte Handlungsebene, die Infrastrukturplanung. Die Infrastrukturplanung wirkt sich auf die anderen beiden Handlungsebenen aus – die individuelle Hilfeplanung und die einrichtungsbezogene Konzept- und Programmplanung –, jedoch ist im Sprachgebrauch sorgfältig zu unterscheiden zwischen *Hilfeplanung*, welche die Einzelfallebene anspricht, und *Jugendhilfeplanung*, womit die Planung der Leistungs- und Angebotsstruktur bezeichnet wird.

Die drei Ebenen der Planung sind inhaltlich miteinander verbunden und beeinflussen sich wechselseitig. So werden z. B. in den individuellen Hilfeplanungen Schwerpunkte des Bedarfs an Hilfen zur Erziehung erkennbar, die bei der Infrastrukturplanung verarbeitet werden müssen. Umgekehrt wirken sich Entscheidungen auf der Infrastrukturebene, welche Angebotsformen der Hilfen zur Erziehung in welchem Umfang vorgehalten oder geschaffen werden sollen, bei der Interpretation des Hilfebedarfs im Einzelfall aus. Die Fachkräfte im Jugendamt (bzw. im ASD) sind nämlich häufig geneigt, den jeweiligen Hilfebedarf im Einzelfall vorwiegend auf der Folie des vorhandenen Angebots zu interpretieren, also nicht zunächst unabhängig vom vorhandenen Angebot zu fragen, was das Kind/der Jugendliche an Hilfen benötigt, sondern den Fall zu erwägen unter der Frage, auf welche vorhandene und aktuell einsetzbare Hilfe in der jeweiligen Konstellation am ehesten zurückgegriffen werden könnte (Merchel 2010a, 209 ff.). Die Art der verfügbaren Hilfen – die Infrastruktur – bestimmt also das einzelfallbezogene Denken in einem bedeutsamen Maße. Ferner werden über die Infrastrukturplanung Impulse zur Konzept- und zur Organisationsentwicklung in die Einrichtungen vermittelt: Einrichtungen werden mit Bedarfsdefinitionen konfrontiert und dadurch aufgefordert, ihre Konzepte zu überprüfen und im Hinblick auf den erwarteten Bedarf zu verändern. Die Fachkräfte aus

den Einrichtungen bringen Erfahrungen, die sie in ihrer Praxis zum Bedarf und zur Bedarfsentwicklung gemacht haben, in die Planungsdiskurse ein und beeinflussen dementsprechend die Infrastrukturplanung. Bei der Realisierung der Maßnahmen aus der Infrastrukturplanung ist man auf die Kooperationsbereitschaft und die Innovationsfähigkeit der beteiligten bzw. betroffenen Organisationen angewiesen. Es bestehen somit markante Verbindungen zwischen den drei Planungsebenen, die bei der Infrastrukturplanung in ihren Bezügen und Wechselwirkungen strategisch zu beachten sind. Die begriffliche Gleichsetzung von *Jugendhilfeplanung* mit der infrastrukturellen Planungsebene dient somit der sprachlichen Verständigung und schafft Transparenz, negiert jedoch nicht die Verbindungen zwischen den drei Planungsebenen, die für eine gelingende Jugendhilfeplanung wahrgenommen und sorgfältig ausgestaltet werden müssen (Abb. 1).

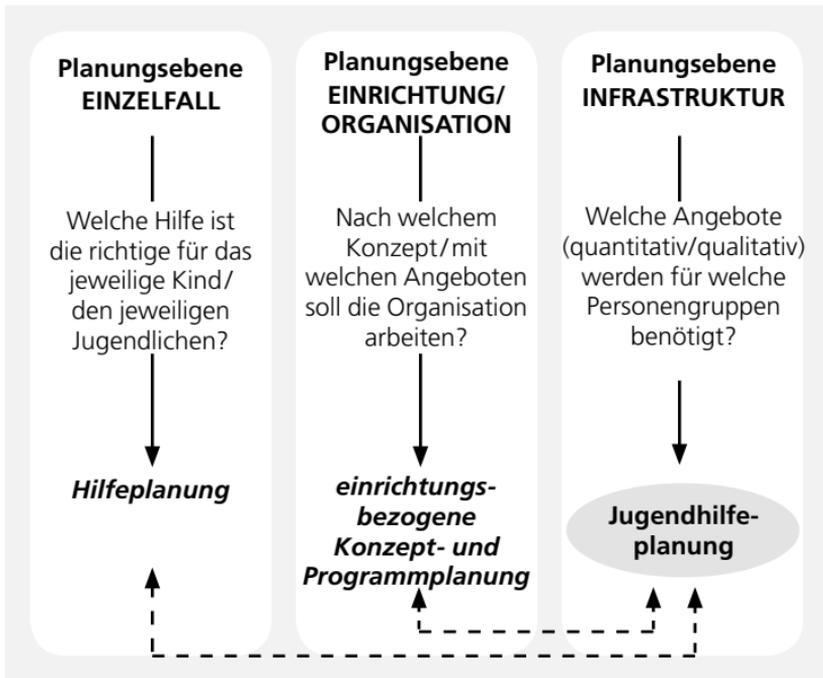


Abb. 1: Jugendhilfeplanung als infrastrukturbezogene Planungsebene in der Kinder- und Jugendhilfe

Zur Beantwortung der Frage, was Jugendhilfeplanung ist, wie sie definitorisch zu fassen und abzugrenzen ist und was ihren Kern ausmacht, kann man den Zugang über die Begriffe und über die maßgeblichen Quellen wählen, in denen der Begriff „Planung“ und dessen Anwendung in der Kinder- und Jugendhilfe geprägt worden sind. Die vorangegangenen Ausführungen erfolgten über eine solche Semantik: Ausgangspunkt war der Begriff „Planung“, der dann auf den Gegenstand Kinder- und Jugendhilfe übertragen wurde; in verschiedenen Konstellationen, in denen Planung dort eine Rolle spielt, wurde Jugendhilfeplanung als Planungshandeln auf der Infrastrukturebene verortet. Kap. 2 konkretisiert den Begriff „Jugendhilfeplanung“ weiter durch den Kontext und die Anforderungen, in die das SGB VIII die Jugendhilfeplanung stellt und in denen normativ festgelegt wird, welche Anforderungen realisiert sein müssen, wenn man von einer im Sinne des SGB VIII angemessenen Jugendhilfeplanung sprechen will.

Man kann jedoch auch einen anderen als den semantischen und/oder den normativ geprägten Zugang wählen – den Zugang der Empirie, bei dem man auf die Frage, was Jugendhilfeplanung sei, zunächst banal erscheinend antwortet: Jugendhilfeplanung ist das, was die Praxis-Akteure so bezeichnen. Im Mittelpunkt einer „empirisch orientierten“ Definition steht also die Betrachtung dessen, was in der Realität mit diesem Begriff belegt wird. Angesichts der begrifflogischen Offenheit der Vokabel „Planung“ erscheint eine „Unbestimmtheit des Gegenstandsbereichs“ (Schone 2013, 84) geradezu vorprogrammiert. Daraus folgt, dass in der Realität sehr Verschiedenartiges und mit unterschiedlichen kommunalen Schwerpunktsetzungen Einhergehendes als „Planung“ oder „Jugendhilfeplanung“ bezeichnet wird.

„So gibt es beispielsweise Kommunen, in denen sich die Planung nahezu ausschließlich mit der Fachplanung von Kindertageseinrichtungen befasst, oder andere, in denen sie schwerpunktmäßig die Verhandlung von Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen mit Leistungserbringern der Jugendhilfe zum Gegenstand hat. In anderen Kommunen binden breit angelegte Armuts-, Familien- oder Bildungsberichte die Ressourcen der Jugendhilfeplanung über Monate und Jahre“ (Schone 2013, 84).

Wenn man also den Blick richtet darauf, was Planungsfachkräfte in den Kommunen tun und daraus Jugendhilfeplanung zu fassen