

# Vom Planen und Steuern einer kommunalen Infrastruktur für Kinder und Familien

## Beispiel Frühe Hilfen – eine neue Herausforderung für die kommunale Jugendhilfeplanung

REINHOLD SCHONE

Prof. Dr. Reinhold Schone lehrt an der Fachhochschule Münster Organisation und Management in der Sozialen Arbeit. Seine Arbeitsschwerpunkte sind Jugendhilfeplanung, Hilfen zur Erziehung und Kinderschutz.  
schone@fh-muenster.de

**Jugendhilfeplanung ist eine anspruchsvolle Angelegenheit: Es geht um politische Steuerung, um die Bereitstellung von gesetzlich garantierten Leistungen, um die Bewertung bestehender Strukturen, um die Analyse von Lebenslagen, um die Aktivierung von Zielgruppen, um die Entwicklung von fachlichen Konzepten, um die gerechte und effiziente Verteilung von Ressourcen, um die Bildung von ineinandergreifenden Versorgungsstrukturen. Am Beispiel der »Frühen Hilfen« kann gezeigt werden, wie diese Aufgaben bewältigt werden können.**

Die Jugendhilfe hat ihr Gesicht nach Inkrafttreten des Kinder- und Jugendhilfegesetzes erheblich gewandelt. Auch das Gesetz selbst ist ständigen Entwicklungen unterworfen. Beispiele dafür sind der erst im Jahre 1996 eingefügte Rechtsanspruch auf einen Kindergartenplatz, die 2005 verabschiedeten Bestimmungen des Gesetzes zur Weiterentwicklung der Kinder- und Jugendhilfe (KICK) zum Kinderschutz und aktuell das Bundeskinderschutzgesetz.

Eine Umsetzung solcher gesetzlichen Veränderungen und eine bedarfsgerechte Anpassung der kommunalen Leistungen an die sich für viele Familien und vor allem Kinder verschärfenden gesellschaftlichen Bedingungen sind ohne Jugendhilfeplanung kaum vorstellbar. Hinzu kommen mit je unterschiedlicher örtlicher Gewichtung die Anforderungen, die sich durch Schlag-

worte wie demografischer Wandel, Migration, Kooperation Jugendhilfe und Schule, Wirkungsorientierung, Qualitätsmanagement, Controlling u. a. m. charakterisieren lassen.

### **Jugendhilfeplanung als diskursiver Prozess**

Unter der Zielstellung, einen Beitrag zum Erhalt und zur Schaffung positiver Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien zu leisten (§ 1 Abs. 3 SGB VIII) und ein qualitativ und quantitativ bedarfsgerechtes Jugendhilfeangebot rechtzeitig und ausreichend bereitzustellen (§ 79 SGB VIII), geht es bei der Jugendhilfeplanung um die Entwicklung von Strategien zur Lösung einer sehr komplexen Aufgabe. Insgesamt hat sich Jugendhilfeplanung zu profilieren als

- umfassende Pflichtaufgabe des öffentlichen Jugendhilfeträgers
- ressortübergreifender Ansatz zur Entwicklung positiver Lebensbedingungen für ihre Adressaten
- Prozess fachlicher und politischer Willensbildung
- Ort der Zusammenarbeit zwischen öffentlichen und freien Trägern
- Ort der Beteiligung der Adressaten an der Infrastrukturplanung (vgl. Schnurr u. a. 2010)

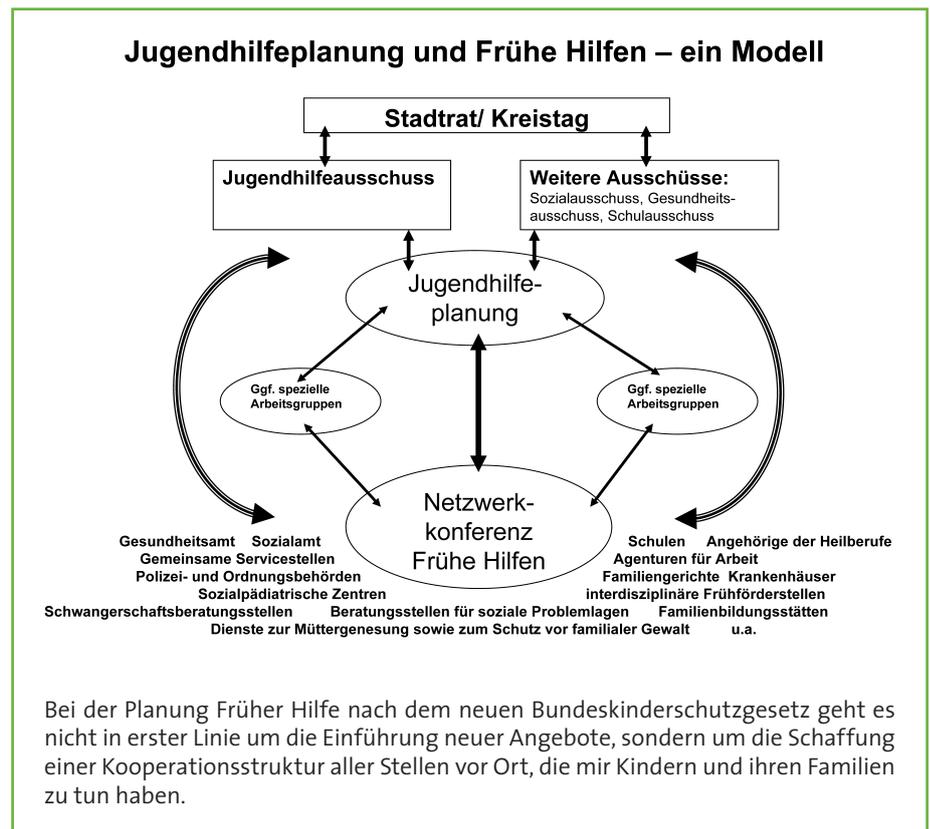
Eine zentrale Prämisse kommunaler Jugendhilfeplanung ist dabei, dass Jugendhilfziele und Angebotsstrukturen nicht durch äußere Bedingungen (Gesetze, Vorschriften, Richtlinien) eindeutig determiniert sind. Aufgrund der kommunalen Selbstverwaltung und der Autonomie der Jugendhilfe sind ihre Strukturen und Prozesse prinzipiell entscheidbar und damit fachlich wie politisch diskursiv auszuhandeln.

Planung im Bereich der Jugendhilfe ist daher kein bloßes Mittel zur optimalen (zweckrationalen) Erreichung vorgegebener Ziele, sondern die Ziele, Zwecke und die hierfür möglicherweise geeigneten Mittel sind auszuhandeln, wertbezogen und plausibel zu begründen, in Kooperation mit Bündnispart-

### »Zur Jugendhilfeplanung gehört das Aushandeln von Zielen, Zwecken und den hierfür geeigneten Mitteln«

nern zu realisieren und schließlich auch auf ihren erhofften Erfolg hin zu überprüfen.

Mit dieser Beschreibung wird deutlich, wie komplex und anspruchsvoll Gegenstand und Aufgabenstellungen der Jugendhilfeplanung sind. Es geht hier um politische Steuerung, um die Bereitstellung von gesetzlich garantierten Leistungen, um die Beschreibung und Bewertung von bestehenden Strukturen und Angeboten, um die Analyse von Lebenslagen, um die Aktivierung von unterschiedlichsten Interessen- und Zielgruppen, um die Entwicklung und Implementierung von fachlichen Konzepten, um die gerechte und effiziente Verteilung von Ressourcen sowie um die Bildung von ineinandergreifenden



Versorgungsstrukturen. Dieses Aufgabenspektrum umfasst auch die Frühen Hilfen (zur Definition vgl. NZFH: »Frühe Hilfen bilden lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten Hilfsangeboten für Eltern und Kinder ab Beginn der Schwangerschaft und in den ersten Lebensjahren mit einem Schwerpunkt auf der Altersgruppe der 0- bis 3-Jährigen.).

#### Jugendhilfeplanung und Frühe Hilfen

In einer im Jahre 2009 durchgeführten Studie des Instituts für soziale Arbeit e. V. in Münster (ISA) und der Fachhochschule Münster zum Stand der Jugendhilfeplanung in Deutschland (vgl. Adam u. a. 2010) wurden die Planerinnen und Planer auch danach befragt, wie sie spezifische Themen hinsichtlich Wichtigkeit und Prioritätensetzung in der Planung bewerten.

Die beiden ersten Plätze wurden dabei eingenommen von den Themenkomplexen »Frühe Hilfen« und »Schutz-auftrag bei Kindeswohlgefährdung«, denen jeweils mehr als zwei Drittel der Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner eine »sehr hohe« Wichtigkeit zusprachen und denen über die Hälfte eine »sehr hohe« Priorität einräumten. Obwohl andere Themen (Demografischer Wandel, Bildung und Schule und insbesondere Frühe Förderung und Bildung) ebenfalls mit hoher Wichtigkeit und Priorität eingeschätzt wurden, steht das Thema »Kinderschutz« mit den beiden genannten Schwerpunkten ganz oben auf der Agenda der Planenden. Undeutlich und auch in der Befragung nicht hinreichend beantwortet bleibt indes die Frage, wie sich das in der Planungspraxis niederschlägt.

Da Frühe Hilfen und Kinderschutz inzwischen anerkanntermaßen als interdisziplinäre und interinstitutionelle Aufgabe gesehen werden, reicht das oft noch sehr verbreitete ressortbezogene Planungsverständnis als ausschließliche Jugendhilfeplanung nicht mehr hin. Jugendhilfeplanung muss sich eindeutiger denn je aus dem in § 1 Absatz 3 SGB VIII formulierten Ziel der Schaffung und des Erhaltes positiver Lebensbedingungen von Kindern, Jugendlichen

## Was versteht man eigentlich unter »Frühen Hilfen«?



Der Begriff Frühe Hilfen ist nicht neu, sondern ursprünglich in den 70er Jahren von der Frühförderung geprägt, findet er sich in unterschiedlichen Bereichen des Gesundheitssystems oder der Kinder- und Jugendhilfe wieder. Im Zusammenhang mit Prävention und Kinderschutz wurde der Begriff in den letzten Jahren neu geprägt und viel diskutiert. Den derzeitigen Stand der Diskussion spiegelt der Vorschlag für eine verbindliche Definition des Begriffes »Frühe Hilfen« vom Wissenschaftlichen Beirat des NZFH wider. Dieser Begriffsbestimmung zufolge bilden Frühe Hilfen lokale und regionale Unterstützungssysteme mit koordinierten aufeinander bezogenen und sich ergänzenden Hilfsangeboten für Eltern und Kinder ab Beginn der Schwangerschaft und in den ersten Lebensjahren, schwerpunktmäßig in den ersten drei Lebensjahren. Sie umfassen sowohl universelle/primäre Prävention (Angebote für alle Eltern im Sinne der Gesundheitsförderung) als auch selektive/sekundäre Prävention (Hilfen für Familien in Problemlagen). Ziel ist die frühzeitige und nachhaltige Verbesserung der Entwicklungsmöglichkeiten von Kindern und Eltern in Familie und Gesellschaft durch alltagspraktische Unterstützung und insbesondere auch durch die Förderung der Beziehungs- und Erziehungskompetenz von (werdenden) Müttern und Vätern. Frühe Hilfen tragen auch dazu bei, Risiken einer Kindeswohlgefährdung frühzeitig wahrzunehmen und zu reduzieren, und sorgen gegebenenfalls dafür, dass weitere Maßnahmen zum Schutz des Kindes ergriffen werden. Zentraler Aspekt ist eine enge Vernetzung und Kooperation von Institutionen und Angeboten aus den Bereichen der Schwangerschaftsberatung, des Gesundheitswesens, der interdisziplinären Frühförderung, der Kinder- und Jugendhilfe und weiterer sozialer Dienste. Frühe Hilfen streben eine flächendeckende Versorgung und eine Verbesserung der Versorgungsqualität an. Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Maßnahmen der Frühen Hilfen umfassen einen breiten Rahmen, z. B. UN Kinderrechtskonvention, Grundgesetz, Bürgerliches Gesetzbuch, Strafgesetzbuch, Schwangerschaftskonfliktgesetz, Fünftes, Achtes und Neuntes Sozialgesetzbuch.

Quelle: Nationales Zentrum Frühe Hilfen (Hg.): Werkbuch Vernetzung. Chancen und Stolpersteine interdisziplinärer Kooperation und Vernetzung im Bereich Früher Hilfen und im Kinderschutz. 4. Auflage. 2011. Das Werkbuch kann im Internet kostenfrei als PDF-Datei heruntergeladen werden: [www.fruehehilfen.de/wissen/werkbuchvernetzung](http://www.fruehehilfen.de/wissen/werkbuchvernetzung).

und Familien legitimieren und hierbei die auf Kinder und Familien bezogenen Aktivitäten anderer Träger und Akteure sozialer Daseinsfürsorge einbeziehen. Gehörten »Einmischungen« der Jugendhilfeplanung in andere Politikbereiche schon immer zum Selbstverständnis einer offensiven Jugendhilfeplanung, so wird nun durch das Bundeskinderschutzgesetz und speziell durch § 3 des Gesetzes zur Kooperation und Information im Kinderschutz (KKG) von vornherein eine ressortübergreifende Perspektive nicht nur legitimiert, sondern direkt gefordert.

Auch wenn die Jugendhilfeplanung im KKG nicht explizit genannt wird, ist sie doch direkt angesprochen, wenn betont wird, dass es darum geht, dass »flächendeckend verbindliche Strukturen der Zusammenarbeit der zuständigen Leistungsträger und Institutionen im Kinderschutz mit dem Ziel aufgebaut und weiterentwickelt (werden), sich gegenseitig über das jeweilige Angebots- und Aufgabenspektrum zu informieren, strukturelle Fragen der Angebotsgestaltung und -entwicklung zu klären sowie Verfahren im Kinderschutz aufeinander abzustimmen« (§ 3 Abs. 1 KKG). Zudem soll hierfür (sofern Landesrecht keine andere Regelung trifft) »die verbindliche Zusammenarbeit im Kinderschutz als Netzwerk durch den örtlichen Träger der Jugendhilfe organisiert werden« (§ 3 Abs. 3 KKG),

Bei einer solchen Aufgabenbeschreibung ist eine Ankoppelung an die Jugendhilfeplanung geradezu zwingend. Auch die im Rahmen der Bundesinitiative abgeschlossene Verwaltungsvereinbarung zur Förderung von Netzwerken sieht vor, dass diese regelmäßig Ziele und Maßnahmen zur Zielerreichung auf der Grundlage der Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII festlegen und die Zielerreichung überprüfen. Dies nimmt die Jugendhilfeplanung in die Pflicht.

Die Jugendhilfeplanung – als Instrument der Gestaltung einer wirksamen Infrastruktur für Kinder, Jugendliche und Familien – verfügt nicht nur über erprobte Methoden und Verfahren zur Bestandsanalyse und der Beteiligung verschiedener Akteure an Planungsprozessen, in der Regel befindet sich bei ihr auch die notwendige Datenbasis, insbesondere zu Risikolagen in Familien und Sozialräumen. Allerdings darf

man nicht verkennen, dass die zusätzliche Aufgabe die Jugendhilfeplanung vor besondere Herausforderungen stellen wird, da sehr verschiedene Akteure aus ganz unterschiedlich strukturierten Handlungssystemen in diesen Netzwerken vertreten sein werden.

Diese Situation erfordert – will man sich den Herausforderungen stellen – in vielen Orten eine konsequente Weiterentwicklung der Jugendhilfeplanung auf örtlicher Ebene zu einem handlungsfeldübergreifenden Ansatz, bei dem insbesondere die anderen im Gesetz genannten Akteure aus den verschiedenen Handlungssystemen angesprochen und für eine Mitwirkung gewonnen werden müssen. Insofern ist Jugendhilfeplanung aufgefordert (noch stärker als gemeinhin im Rahmen des Einmischungsauftrages schon praktiziert) über die Ressortgrenzen hinauszugehen und sich vom Auftrag her als Planungsinstanz für eine kinder- und familienfreundliche Infrastruktur insgesamt zu profilieren.

Dabei kann sie darauf aufbauen, dass die entwickelten Planungsstrukturen der Jugendhilfe vielerorts schon heute ein relativ hohes Niveau in der Kooperation und Abstimmung mit anderen Institutionen zeigen (vgl. Adam u. a. 2010, S. 27). Nahezu die Hälfte aller Jugendhilfeplanerinnen und Jugendhilfeplaner kooperiert schon heute mit der Agentur für Arbeit oder der Polizei; nahezu 90 Prozent der Jugendhilfeplanenden stimmen ihre Planungen mit denen der Schulen (Schulentwicklungsplanung) ab. Auf dieser Basis gilt es jetzt den nächsten Schritt hin zu einer offensiven ressortübergreifenden Jugendhilfeplanung im Kontext der Frühen Hilfen zu beschreiten.

### Eckpunkte einer Planungskonzeption »Frühe Hilfen«

Es geht bei der Planung »Früher Hilfen« auf kommunaler Ebene nur begrenzt um die Entwicklung zusätzlicher, neuer Angebote (z. B. Familienhebammen, Besuchsdienste), sondern im Kern eher um Veränderung der Strukturen und des Grundverständnisses kommunaler Akteure (vgl. Stieve 2009, S. 14). Wesentliches Element wären hier ein- bis zweijährlich als Planungskonferenz stattfindende Netzwerkkonferenzen al-

ler zu beteiligenden Akteure, die damit ein zentrales, arbeitsfeldübergreifende Planungsgremium bilden könnte.

Die Koordination des Netzwerkes Frühen Hilfen würde dabei als originäre Planungsaufgabe (Infrastrukturauftrag) verstanden. Die hierfür notwendigen personellen Ressourcen wären daher konsequenterweise – allein um Parallelstrukturen in den Jugendämtern zu vermeiden – dem Arbeitsbereich der Jugendhilfeplanung zuzuordnen.

Für jeden definierten Sozialraum wäre als zentrales arbeitsfeldübergreifendes Planungsgremium die regelmäßige Netzwerkkonferenz von Fachkräften öffentlicher, freier und privater Träger durchzuführen. Der Begriff der Konferenz ist dabei nicht zufällig gewählt, sondern er soll ausdrücken, dass sich in diesem Gremium bestimmte auf Planung bezogene Erwartungen und Befugnisse bündeln:

- Entwicklung von gemeinsamen Zielvorstellungen
- Diskussion der von der Jugendhilfeplanung vorgelegten empirischen Bestandsdaten (Bestandsanalyse)
- Gemeinsame und/oder getrennte Bewertung der Datenlage durch die Netzwerkmitglieder
- Abgabe von Bedarfseinschätzungen
- Formulierung von Handlungsbedarfen für Politik und Verwaltung
- Entgegennahme von Berichten zum Planungsstand und von Umsetzungsergebnissen
- Gegebenenfalls Initiierung von speziellen Arbeitsgruppen zu spezifischen Themenbereichen (Planungsgruppen)

Die Mitarbeit in der Netzwerkkonferenz erfordert vonseiten der Teilnehmenden einen bewussten Willen zur Kooperation und zur gemeinsamen Gestaltung der lokalen Infrastruktur Früher Hilfen. Die Ergebnisse der Netzwerkkonferenz werden von der Jugendhilfeplanung gebündelt und in die kommunalen Ausschüsse (allen voran den Jugendhilfeausschuss) eingespeist.

Ein so gearteter Arbeitsauftrag sollte vom Rat oder Kreistag verabschiedet werden, womit seitens der kommunalen Politik die Netzwerkkonferenz mit einem offiziellen Planungsauftrag (bzw. Auftrag zur Beteiligung an der Planung im Kontext Frühe Hilfen und Kinderschutz) ausgestattet wird und womit si-

chergestellt wird, dass die kommunale Politik diese Form der Politikberatung durch die lokal tätigen Fachkräfte der beteiligten öffentlichen, der freien Träger und der privaten Träger (hier z. B. niedergelassene Ärztinnen und Ärzte) wünscht und einfordert. Der Rat oder Kreistag schafft damit im besten Fall auch für Bereiche außerhalb der Jugendhilfe den Rahmen und die Verbindlichkeit, sich an den Planungen zu Frühen Hilfen und Netzwerken zum Kinderschutz aktiv zu beteiligen und damit an der Entwicklung der kommunalen Infrastruktur verantwortlich mitzuwirken. ■

## Literatur

- Adam, T./Kemmerling, S./Schone, R. (2010):** Stand der Planungspraxis in Deutschland. Ergebnisse einer Erhebung bei den öffentlichen Trägern der Jugendhilfe. In Maykus/Schone 2010, S. 15–44.
- Maykus, S./Schone, R. (Hg.) (2010):** Handbuch Jugendhilfeplanung. Grundlagen, Anforderungen und Perspektiven, 3. vollst. überarb. Auflage, Wiesbaden.
- Nationales Zentrum Frühe Hilfen (NZFH):** Begriffsbestimmung Frühe Hilfen. Internet [www.fruehehilfen.de/wissen/fruehe-hilfen-grundlagen/begriffsbestimmung/](http://www.fruehehilfen.de/wissen/fruehe-hilfen-grundlagen/begriffsbestimmung/) (Stand: 30.06.2012).
- Schnurr, J./Jordan, E./Schone, R. (2010):** Gegenstand Ziele und Handlungsmaximen von Jugendhilfeplanung. In: Maykus/Schone 2010, S. 91–114.
- Stieve, C. (2009):** Netzwerke frühkindlicher Bildung. Merkmale erfolgreicher kommunaler Kooperation. Internet [www.wegweiser-kommune.de](http://www.wegweiser-kommune.de) (Stand: 10.01.2012).