



Danny Ilgauds

# **Partizipation in der Jugendhilfeplanung**

Zur beteiligungsorientierten  
Jugendhilfeplanung auf  
organisationaler Ebene  
des Jugendamtes

**BELTZ** JUVENTA

Der Autor

Danny Ilgands ist Leiter eines kommunalen Sozialamtes und war zuvor in der Jugendhilfeplanung tätig. Im Rahmen der vorliegenden Untersuchung promovierte er mit der Vorlage der Dissertation am Fachbereich 1 – Erziehungs- und Sozialwissenschaften der Universität Hildesheim.

Gutachter: Prof. Dr. Wolfgang Schröer

Gutachter: Prof. Dr. Gunther Graßhoff

Disputation am 2. Juli 2024

Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme. Die Verlagsgruppe Beltz behält sich die Nutzung ihrer Inhalte für Text und Data Mining im Sinne von § 44b UrhG ausdrücklich vor.



Dieses Buch ist erhältlich als:

ISBN 978-3-7799-8836-6 Print

ISBN 978-3-7799-8837-3 E-Book (PDF)

ISBN 978-3-7799-8838-0 E-Book (ePub)

1. Auflage 2025

© 2025 Beltz Juventa

in der Verlagsgruppe Beltz · Weinheim Basel

Werderstraße 10, 69469 Weinheim, [service@beltz.de](mailto:service@beltz.de)

Alle Rechte vorbehalten

Herstellung: Myriam Frericks

Satz: Datagrafix, Berlin

Druck und Bindung: Beltz Grafische Betriebe, Bad Langensalza

Beltz Grafische Betriebe ist ein Unternehmen mit finanziellem Klimabeitrag

(ID 15985-2104-1001)

Printed in Germany

Weitere Informationen zu unseren Autor:innen und Titeln finden Sie unter: [www.beltz.de](http://www.beltz.de)

# Inhalt

<b>Abkürzungsverzeichnis</b>	8
<b>Teil I – Ausgangspunkte und Stand der Forschung</b>	11
<b>1 Einleitung</b>	12
<b>2 Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe</b>	17
2.1 Was ist Partizipation? – Merkmale und Einordnung	17
2.2 Entwicklung von Partizipation	21
2.3 Rechtliche Bedingungen von Partizipation	23
2.4 Umsetzung von Partizipation mit Blick auf den Forschungsstand	26
2.4.1 Akteure und Beteiligungsgruppen	31
2.4.2 Beteiligungsmethoden	39
2.4.3 Beteiligungsintensität	42
2.5 Förderliche Bedingungen und Stolpersteine	48
2.6 Fazit	51
<b>3 Jugendhilfeplanung</b>	52
3.1 Was ist Jugendhilfeplanung?	52
3.2 Entwicklung der Jugendhilfeplanung	54
3.3 Rechtliche Grundlagen der Jugendhilfeplanung	60
3.4 Gestaltung von Planungsprozessen	68
3.5 Fazit	79
<b>4 Partizipation aus organisationstheoretischer Perspektive</b>	84
4.1 Das Jugendamt als Organisation	85
4.2 Strukturen und Entscheidungsprämissen	92
4.3 Einfluss der Organisationskultur auf die Jugendhilfeplanung	103
<b>Teil II – Untersuchungsdesign und empirischer Teil</b>	113
<b>5 Empirische Untersuchung</b>	114
5.1 Erkenntnisinteresse und Forschungsperspektive	114
5.2 Methodologie und Forschungsdesign	117
5.3 Sampling und Feldzugang	121

5.4	Erhebungsverfahren	124
5.5	Auswertungsverfahren	128
<b>6</b>	<b>Umsetzung der Erhebung und Datenauswertung</b>	<b>139</b>
6.1	Auswahl der Kommunen	139
6.2	Erstellung des Interviewleitfadens	140
6.3	Durchführung der Interviews	144
6.4	Auswertung der Forschungsdaten	147
6.5	Zusammenfassung der Umsetzung	151
<b>7</b>	<b>Auswertung</b>	<b>153</b>
7.1	Beteiligung in der Jugendhilfeplanung	153
7.1.1	Sichtweisen von Planungskräften	154
7.1.2	Wie findet Beteiligung statt?	163
7.1.3	Hinderungsgründe aus Sicht von Planungskräften	176
7.1.4	Zusammenfassung	186
7.2	Organisation und Beteiligung	189
7.2.1	Bedingungen in den untersuchten Kommunen	190
7.2.2	Aufgaben von Planungskräften	202
7.2.3	Zusammenarbeit mit dem Vorgesetzten	211
7.2.4	Organisation und Beteiligung	217
7.2.5	Zusammenfassung – Organisationale Bedingungen	226
7.3	Vergleich von Stadt- und Landkreisen	228
7.3.1	Beschreibung der Kommunen	228
7.3.2	Vergleich der Jugendhilfeplanung in Städten und Landkreisen	232
7.3.3	Zusammenfassung	243
7.4	Beteiligungsorientierte Jugendhilfeplanung	245
7.4.1	Zukünftige Herausforderungen aus Sicht von Planungskräften	246
7.4.2	Förderliche Faktoren zur Umsetzung von Beteiligung	253
7.4.3	Bausteine einer idealtypischen Jugendhilfeplanung	257
7.5	Zusammenfassung der Untersuchungsergebnisse	269
<b>Teil III – Diskussion der Ergebnisse, Schlussfolgerungen und Ausblick</b>		<b>273</b>
<b>8</b>	<b>Ergebnisse der Forschung</b>	<b>274</b>
8.1	Beantwortung der Forschungsfragen	275
8.2	Die Ergebnisse mit Blick auf den Forschungsstand	282
8.3	Wie wichtig ist Beteiligung?	285

8.4	Empfehlungen für die Praxis	295
8.5	Ansätze zur weiteren Forschung	300
<b>9</b>	<b>Resümee und Ausblick</b>	<b>303</b>
	<b>Literatur</b>	<b>306</b>

# Teil I – Ausgangspunkte und Stand der Forschung

# 1 Einleitung

In der Kinder- und Jugendhilfe findet sich das Thema der Beteiligung seit vielen Jahren in den facettenreichen Angeboten wieder. In allen Bereichen sollen junge Menschen sowie die Erziehungs- und Sorgeberechtigten an der Ausgestaltung der sie betreffenden Leistungen beteiligt werden. In dem für die Jugendhilfe maßgeblichen Sozialgesetzbuch VIII (SGB VIII) wird das grundlegende Ziel beschrieben, junge Menschen in ihrer Entwicklung zu fördern sowie die Herstellung positiver Lebensbedingungen für diese und ihre Familien zu unterstützen (vgl. § 1, SGB VIII). Gleichzeitig sind junge Menschen entsprechend ihrem Entwicklungsstand an den Prozessen und Entscheidungen der Jugendhilfe zu beteiligen. Junge Menschen haben damit, ebenso wie die Erziehungs- und Sorgeberechtigten, das Recht darauf, an wichtigen Entscheidungen beteiligt zu werden (vgl. §§ 8, 8a, 36, 42, 80 SGB VIII).

In diesem Sinne erhält auch die Jugendhilfeplanung den Auftrag, im Zuge der Planung die Adressaten einer Leistung zu beteiligen. Die zu planenden Bereiche sollen unter Berücksichtigung der Wünsche, Bedürfnisse und Interessen der Adressaten hergestellt und bedarfsgerecht weiterentwickelt werden (vgl. § 80 SGB VIII). Beteiligung zieht sich somit als roter Faden durch alle Bereiche der Jugendhilfe. Aus rechtlicher und fachlicher Perspektive ist Beteiligung von grundlegender Bedeutung und unbestritten (vgl. Pluto 2018, S 946). In der kommunalen Praxis scheint die Umsetzung einer beteiligungsorientierten Planung jedoch anspruchsvoll zu sein. Seit Inkrafttreten des SGB VIII war zunächst ein Anstieg von Beteiligung an der Planung festzustellen, seitdem scheint diese Tendenz wieder rückläufig zu sein (vgl. Gadow et al. 2013, S. 284). Ob dies mit der vorhandenen Ressourcenausstattung, einem veränderten Qualifikationsprofil von Planungskräften (vgl. Merchel et al. 2012, S. 57), einer stärkeren Prioritätensetzung in den Kommunen (vgl. Gadow et al. 2013, S. 45) oder der Vermutung, dass durch Beteiligungsprozesse Planungen zeit- und personalintensiver sowie komplexer werden (vgl. Stork 2010), verbunden ist, ist bislang unbeantwortet.

Das die Frage der Umsetzung von beteiligungsorientierter Jugendhilfeplanung nicht trivial ist, deutet sich daran an, dass bislang wenige empirische Erkenntnisse zu diesem Thema vorliegen. Dies zeigt auf, dass der Bedarf nach weiterer Forschung vorhanden ist (vgl. Merchel et al. 2012, S. 18–19).

*„In den Befunden zum Stand der Jugendhilfeplanung herrscht Einigkeit darüber, dass eine Lücke hinsichtlich kontinuierlicher Beteiligung insbesondere von Kindern und Jugendlichen existiert.“ (Daigler 2018, S. 8)*

Im Rahmen dieser Forschung wird der Blick auf die Umsetzung von Beteiligung in der Jugendhilfeplanung gerichtet. Es ist von Interesse, inwieweit die

Organisation Jugendamt einen Einfluss auf die Umsetzung von Beteiligung hat. Unter welchen Bedingungen findet sie in den untersuchten Kommunen statt? Auch sollen die Einstellungen, Meinungen und Deutungsmuster von Fachkräften zur Beteiligung rekonstruiert werden. Welche Adressaten werden beteiligt? Wer wird nicht beteiligt und aus welchem Grund? Welche Hinderungsgründe können vorliegen und welche Faktoren können die Umsetzung von Beteiligung fördern? Die Rekonstruktion der organisationalen Bedingungen, die einen Einfluss auf den Gegenstand Beteiligung an der Jugendhilfeplanung nehmen können, bildet den Kern des Forschungsinteresses.

Obwohl der Aspekt der Beteiligung im Mittelpunkt steht, werden Adressaten innerhalb dieser Forschung nicht direkt einbezogen. Auf den ersten Blick könnte dies widersprüchlich wirken. Der Auftrag der Jugendhilfeplanung bezieht sich innerhalb eines Jugendamtes auf alle Leistungsbereiche der Jugendhilfe. Die Planung hat die Aufgabe, die Ausrichtung der Jugendhilfeinfrastruktur sowohl in ihrer Quantität wie auch Qualität bedarfsgerecht zu beschreiben und Impulse zur Weiterentwicklung zu geben. Aufgrund dieses umfassenden Auftrages sind für die Jugendhilfeplanung mehrere Adressatengruppen feststellbar: Kinder in verschiedenen Altersgruppen, Jugendliche, junge Erwachsene, Sorge- und Erziehungsberechtigte, Familien, Ehrenamtliche, Fachkräfte in und außerhalb des Jugendamtes, freie Träger, politische und weitere regionale Akteure. Jeder dieser Gruppen könnten eigene Beteiligungsfaktoren zugrunde liegen. Bei den Vorüberlegungen zu dieser Forschung wurde abgewogen, dass entweder ein Leistungsbereich vertieft in den Blick zu nehmen wäre, oder eine abstraktere Betrachtung der Jugendhilfeplanung erfolgen könne. In dieser Forschung wird die Beteiligung innerhalb der Jugendhilfeplanung aus einer organisationalen Perspektive in den Blick genommen. Die Betrachtung erfolgt aus einer Meta-Perspektive, um durch diesen Einblick die Sichtweisen von Planungskräften auf die Umsetzung von Beteiligung innerhalb der Organisation Jugendamt zu rekonstruieren und punktuell zu vertiefen.

Die Methodik dieser Forschung besteht aus einem qualitativen Forschungsdesign. Im Hinblick auf die Fragestellung sowie die Feststellung, dass bezüglich der Jugendhilfeplanung von einem relativ gering beforschten Gebiet auszugehen ist (vgl. Daigler 2018, S. 2), wurde diese Forschung qualitativ explorierend angelegt. Auf der Basis von Experteninterviews als Erhebungsinstrument wurden die Sichtweisen und Einordnungen von im Feld handelnden Planungskräften ermittelt. Die Auswertung erfolgte in Form einer qualitativen Inhaltsanalyse.

## **Aufbau der Arbeit**

Diese Arbeit ist in drei Bereiche aufgeteilt, die in neun Kapitel untergliedert sind. Der erste Teil, bestehend aus den Kapiteln 1 bis 4, dient der Einführung ins Thema. Zur Einordnung des Gegenstandes werden zunächst im Kapitel 2 die Grundlagen der Beteiligung im Jugendhilfebereich dargelegt. Beteiligung in der

Jugendhilfe wird in ihrer historischen Entwicklung skizziert und daran anknüpfend der aktuelle Stand beschrieben.

Die Jugendhilfeplanung wird in Kapitel 3 vorgestellt. Es wird auf die rechtlichen Rahmenbedingungen und im Anschluss daran die historische Entwicklung eingegangen. Danach werden die theoretischen Umsetzungsaspekte der Planung in den Blick genommen, um darauf aufbauend auch den Aspekt der Beteiligung einordnen zu können sowie mögliche hinderliche, wie auch förderliche, Bedingungen zu beschreiben.

Die Beteiligungsprozesse in der Jugendhilfeplanung sowie die Bedingungen, die ihre Umsetzung beeinflussen, bilden das wesentliche Erkenntnisinteresse dieser Arbeit. Der zu untersuchende Gegenstand wird in Kapitel 4 aus einer organisationstheoretischen Perspektive beschrieben. Dazu werden die Bedingungen des Jugendamtes als Organisation in den Blick genommen. Es wird die Frage gestellt, welche Mechanismen vorhanden sein können, die in einem Jugendamt als Organisation zum Tragen kommen können. Dazu wird dargestellt, was Organisationen sind und welche Merkmale und Strukturen sich für ein Jugendamt ableiten lassen. Abschließend wird die Sichtweise auf die Organisation konkret mit dem hier vorliegenden Forschungsthema verknüpft. Bis hierhin wurde in den Kapiteln 2 bis 4 der theoretische Rahmen gelegt. Die nachfolgenden Kapitel sind der Beschreibung, Umsetzung und Auswertung der empirischen Forschungsarbeit gewidmet.

Teil zwei dieser Arbeit besteht aus den Kapiteln 5 bis 7 und enthält die Darstellung der empirischen Arbeit. In Kapitel 5 wird das Erkenntnisinteresse beschrieben und die Forschungsperspektive erläutert. Im Anschluss daran wird das Vorgehen in Form der Methodologie und Darstellung des Forschungsdesigns vorgestellt. Es wird erklärt, in welcher Form der Zugang zum Feld erfolgt und durch welche Erhebungs- und Auswertungsmethoden die Forschung umgesetzt wird. In Kapitel 6 wird die praktische Umsetzung der Forschung beschrieben. Es werden sowohl der Erhebungsprozess in seinen einzelnen Schritten als auch der Auswertungsprozess dargestellt. Damit wird der in der qualitativen Forschung besonders wichtigen Anforderung der intersubjektiven Nachvollziehbarkeit des Forschungsprozesses Rechnung getragen.

Kapitel 7 besitzt in dieser Arbeit den größten Umfang. Nachdem die Daten erhoben und qualitativ ausgewertet wurden, werden die Ergebnisse dargestellt. Bei der Auswertung der Daten wird insbesondere den Sichtweisen und Einschätzungen der Planungskräfte der notwendige Raum gegeben. Die Ergebnisse werden in Form von Zitaten und Aussagen dargelegt und beschrieben. Wie findet Beteiligung in den untersuchten Kommunen statt? Welche Gründe liegen für die Umsetzung von Beteiligung vor, was spricht gegen Beteiligung? Wie sind die Bedingungen in den Kommunen zur Durchführung einer beteiligungsorientierten Jugendhilfeplanung? Neben der Beschreibung der Bedingungen einer beteiligungsorientierten Planung wurden die Fachkräfte um ihre Einschätzung

gebeten, welche zukünftigen Herausforderungen sie für die Jugendhilfeplanung erwarten. Wie wirkt sich z. B. das Kinder- und Jugendstärkungsgesetz auf die Beteiligungsverfahren in der Jugendhilfeplanung aus?

Im dritten und abschließenden Teil dieser Arbeit werden die bis hierhin herausgearbeiteten Ergebnisse aufgegriffen und mit dem aktuellen Stand der Forschung in Verbindung gesetzt. Die Ergebnisse werden in diesem Kontext interpretiert und die Forschungsfragen beantwortet. Der Aspekt der organisationalen Bedingungen in Bezug auf die Umsetzung von Beteiligung wird ausführlich betrachtet. Die Bedingungen, unter denen Jugendhilfeplanung und Beteiligung stattfinden können, sind von zentraler Bedeutung und es wird betrachtet, ob weitere Einflussfaktoren auf die Möglichkeiten zur Beteiligung Einfluss nehmen könnten. Anhand dieser Ergebnisse werden Empfehlungen für die Praxis abgeleitet. Damit soll neben der reinen empirischen Arbeit auch ein Mehrwert für die kommunale Praxis entstehen.

### Allgemeine Hinweise

In der Literatur werden die Begriffe der Partizipation und Beteiligung häufig synonym verwendet. Partizipation fungiert als Sammelbegriff für vielerlei, nicht klar definierte Problembereiche (vgl. Jergus 2020, S. 461). Oft ist damit jedwede Form von Beteiligung von Akteuren gemeint, so z. B. Kinder, Jugendliche, Eltern, Fachkräfte oder Institutionen wie Schulen oder Kindertagesstätten. Während mit dem Begriff der Partizipation früher vorrangig Handlungen beschrieben wurden, die Mitbestimmungs- und Beteiligungsmöglichkeiten für Bürgerinnen und Bürger im politischen Geschehen beschrieben, wird der Begriff heute im Kontext einer stärker demokratisierten Gesellschaft für viele Arten von Beteiligungen verwendet (vgl. Pluto 2018, S. 946). Es finden sich Hinweise, dass die Begriffe Partizipation und Beteiligung oft gleichbedeutend oder zumindest in ähnlicher, schwer abgrenzbarer Weise verwendet werden (vgl. Freitag 2008, S. 91). Auch Bartelheimer et al. stellen fest, dass die Begriffe Partizipation, Beteiligung und Teilhabe im Bereich der Jugendhilfe synonym gebraucht werden (vgl. Bartelheimer et al. 2020, S. 11–12). Dennoch können sie je nach Fachrichtung, Kontext oder Zielsetzung im jeweiligen Handlungsfeld mit unterschiedlichen Intentionen und Sichtweisen verbunden sein. Um mögliche Unschärfen zu vermeiden, werden innerhalb dieser Arbeit die Begriffe Partizipation und Beteiligung synonym verwendet. Diese Begriffe beziehen sich im Rahmen dieser Arbeit auf alle Arten von Beteiligung, unabhängig von der Adressatengruppe oder der Art der Beteiligung (politisch, strukturell, fachlich etc.).

Im Verlauf der Arbeit wird immer wieder die Umsetzung von Beteiligung thematisiert werden. Dies betrifft grundlegend die Beteiligung in der Jugendhilfeplanung. Sollte dennoch einmal die Beteiligung in bestimmten Bereichen oder Beteiligung allgemein angesprochen werden, wird dies explizit benannt. Diese

Klarstellung ist sinnvoll, da sonst häufige Wiederholungen zur Eingrenzung von Beteiligung in der Jugendhilfeplanung erforderlich wären.

Die Verwendung einer gendergerechten Sprache ist aus Sicht des Forschenden ein wichtiger Aspekt bei der Gleichstellung aller Geschlechter. Im Zuge dieser Forschung wird versucht, die Sprache jeweils so zu wählen, dass alle Geschlechter gleichermaßen angesprochen werden. Vorausschickend muss gesagt werden, dass dies mit Blick auf lesbar formulierte Sätze nicht immer möglich war. In Abwägung einer nachvollziehbaren Darstellung der Forschung und der Verwendung einer geschlechtsneutralen Sprache wurde innerhalb dieser Arbeit das generische Maskulinum verwendet. Jedwede personen- oder gruppenbezogene Beschreibung dieser Arbeit bezieht sich auf alle Geschlechter, sofern dies nicht explizit anders beschrieben wird.

## 2 Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe

### 2.1 Was ist Partizipation? – Merkmale und Einordnung

Der Begriff der Partizipation stammt ursprünglich vom lateinischen Wort *participare* ab. In seiner Übersetzung bedeutet er so viel wie Mitwirkung, Mitbestimmung, „*jemanden teilhaben lassen*“, „*an etwas teilnehmen*“ bzw. „*etwas mit jemandem teilen*“ (Pluto 2018, S. 946). Im fachlichen Diskurs ist der Begriff der Beteiligung einem Wandel unterworfen. In den 1990er Jahren wurde häufig noch von Betroffenenbeteiligung gesprochen. Dieser Begriff wurde später durch den Ausdruck der Adressatenbeteiligung abgelöst. In beiden Begriffen schwingt eine Fokussierung des Beteiligungsgedankens auf Klienten mit (vgl. Stork 2010, S. 223). Bezogen auf Kinder und Jugendliche kann Partizipation so gedeutet werden, dass ein Teil der Verfügungsgewalt über die gegenwärtige wie zukünftige Lebensgestaltung von den Erwachsenen auf die Kinder und Jugendlichen übertragen wird. Junge Menschen erhalten das Recht zur tatsächlichen Mitbestimmung (vgl. Bundesjugendkuratorium BJK 2009, S. 6).

Ein Merkmal des Begriffs der Partizipation ist seine relative Unschärfe. In Abhängigkeit von Fachrichtung, Kontext, Zielsetzung und dem jeweiligen Handlungsfeld können unterschiedliche Intentionen und Sichtweisen damit verbunden sein. Durch die nicht eindeutige Definition besteht jedoch die Gefahr von Missverständnissen (vgl. Freitag 2008, S. 91). Neben der nicht klar definierten Begrifflichkeit kommt hinzu, dass der Begriff teilweise inflationär und synonym mit anderen verwendet wird. In der Regel bezieht er sich auf jedwede Form der Beteiligung von Akteuren. Akteure sind unter anderem Kinder, Jugendliche, Eltern, Fachkräfte sowie Institutionen. Eine Trennung der Begriffe der Teilhabe und Partizipation ist im internationalen Vergleich nicht vorhanden. In der internationalen Debatte finden sich die Aspekte zur Teilhabe, Beteiligung und Partizipation unter der Begrifflichkeit der Partizipation (*participation*) wieder (vgl. Bartelheimer et al. 2020, S. 51). Bartelheimer stellt fest, dass die Begriffe der Partizipation, Beteiligung und Teilhabe im Bereich der Jugendhilfe synonym gebraucht werden (vgl. ebd., S. 11–12).

Betrifft die Betrachtung von Partizipation früher vorrangig Handlungen, bei denen Beteiligungsmöglichkeiten für Bürger im politischen Geschehen vorrangig waren, wird der Begriff heute für verschiedene Arten von Beteiligungen verwendet. Die synonyme Nutzung verschiedener Begriffe wird insbesondere dadurch zum Fallstrick, dass jeder Begriff weitere Bedeutungszusammenhänge in anderen Kontexten für sich aufweist und damit zur Unschärfe beiträgt. Bei der

weiteren Betrachtung wird es somit notwendig, die Begriffe genauer zu fassen und zu beschreiben, worauf sich der verwendete Begriff für den jeweiligen Kontext bezieht (vgl. Pluto 2018, S. 946).

Schnurr weist auf die Verknüpfung der Begriffe Teilhabe und Teilnahme bei der Betrachtung von Partizipation hin. Teilnahme sieht er stärker als die Mitwirkung an Prozessen. Partizipation bezieht sich zudem auf die Beteiligung und Mitgestaltung von Prozessen in Institutionen sowie innerhalb von z.B. Betrieben, Schulen oder Institutionen des Wohlfahrtsstaates. Der Begriff der Teilhabe geht seiner Einschätzung nach über die reine Teilnahme an Prozessen der Entscheidungsfindung und Aushandlung hinaus und weist die Verfüg- und Nutzbarkeit von Ressourcen aus. Partizipation sieht er als ein grundlegendes und nicht austauschbares Merkmal demokratischer Gesellschafts-, Staats- und Herrschaftsformen. Sie ist Ausdruck des Grundrechts auf persönliche Freiheit, Selbstbestimmung und freie Entfaltung der Persönlichkeit. Dabei reicht die Bedeutung von Partizipation von der Teilnahme am öffentlichen und kulturellen Leben als soziale Partizipation bis zur Mitwirkung an Entscheidungen in und außerhalb des politischen Systems, die als politische Partizipation verstanden wird. Auch die Teilhabe an Wohlstand, Sicherheit und Freiheit gehören seiner Ansicht nach dazu. Partizipation im vollen Sinne ist die Teilnahme und Teilhabe an den sozialen, politischen und ökonomischen Prozessen einer Gesellschaft (vgl. Schnurr 2018, S. 633).

Partizipation ist somit ohne eine klare Benennung des Zusammenhangs als Sammelbegriff zu sehen, der sich auf verschiedene Formen des Einbeziehens wie z.B. die Beteiligung, Teilhabe, Mitwirkung oder Mitbestimmung bezieht (vgl. Jergus 2020, S. 461; Stork 2017, S. 46). Im Rahmen dieser Arbeit ist eine erste wesentliche Eingrenzung bereits mit der Teilüberschrift erfolgt. Partizipation und Beteiligung beziehen sich auf den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe und werden nachfolgend weiter eingegrenzt.

In Anlehnung an Schnurr wird Partizipation im Rahmen dieser Arbeit als ein Prozess verstanden, der im weitesten Sinne direkte oder indirekte Beteiligung von Adressaten an den sie betreffenden Themen, Beratungen und Entscheidungen zur gegenwärtigen oder zukünftigen Leistungserbringung der Jugendhilfe ermöglicht, fördert und unterstützt. Die Bürger werden an der politischen Willensbildung und Entscheidungsfindung beteiligt und können ihre Ansichten und Wünsche sowie individuellen Bedürfnislagen in Entscheidungsprozesse einbringen (vgl. Schnurr 2001, S. 1330). Bereits die Information der Adressaten über sie betreffende Themen wird nachfolgend als eine Vorstufe zur Partizipation verstanden.

Als Adressaten werden in Anlehnung an Straßburger und Rieger alle Bürgerinnen und Bürger im kommunalen Zuständigkeitsbereich, unabhängig von Alter, Geschlecht, Herkunft oder sonstigen Merkmalen verstanden, die die Leistungen der Jugendhilfe annehmen oder annehmen könnten (vgl. Straßburger und Rieger 2019, S. 16).

Dettmann unterscheidet bezugnehmend auf die vorhandene Literatur der Kinder- und Jugendhilfe zwei Arten von Partizipation. Dies ist die politische sowie die soziale Partizipation (vgl. Dettmann 2016, S. 50). Als soziale Partizipation wird eine Reihe von sozialen Aktivitäten beschrieben, die eine Entscheidungsmacht und Mitbestimmungsmöglichkeit in sozialen Kontexten ermöglicht. Bereits die Mitgliedschaft in einem Verein oder das Mitwirken in einem Verband, im Rahmen des persönlichen Engagements, lässt sich als soziale Partizipation beschreiben. Dies führt dazu, dass der Begriff der sozialen Partizipation sehr weit gefasst wird und relativ unscharf bleibt (vgl. Dettmann 2016, S. 52). Sturzbecher und Hess sehen die soziale Partizipation als umfangreich und vielschichtig an. Sie findet in verschiedenen sozialen Kontexten und Gefügen statt, z. B. in der Schule, in Kindergartengruppen oder Familien (vgl. Sturzbecher und Hess 2005, S. 42–46).

Politische Partizipation bezieht sich demgegenüber auf die Beteiligung an politischen Entscheidungsprozessen. Ihr Ziel ist das Einwirken auf politische, gesellschaftliche oder strukturelle Gegebenheiten und die Beteiligung an deren Ausgestaltung. Den Beteiligten geht es nicht (in erster Linie) um die soziale Teilhabe, sondern um die Mitbestimmung in politischen und strukturellen Fragen (vgl. Dettmann 2016, S. 45). Aus der Sicht von Knauer und Sturzenhecker bezieht sich der Anspruch zur Beteiligung grundlegend auf alle Lebensfelder junger Menschen. Unter anderem sind hier die Bereiche Familie, Ausbildung, Schule, Beruf, Freizeit, Jugendhilfe, Politik oder Vereine zu nennen. Mit dem Begriff der Jugendpartizipation stehen vorrangig die Felder Pädagogik, Schule, Jugendhilfe sowie Politik als Partizipationsfelder im Vordergrund (vgl. Knauer und Sturzenhecker 2005, S. 63).

### **Warum findet Partizipation statt?**

Die Gründe für die Durchführung von Beteiligungsprozessen sind vielfältig. Zunächst werden sie rechtlich und durch internationale Vereinbarungen vorgegeben. Die reine Reduzierung auf rechtliche Vorgaben würde jedoch zu kurz greifen. Auf die rechtliche Verankerung von Partizipation wird im weiteren Verlauf noch genauer eingegangen. Über die rechtliche Ebene hinaus besteht eine Reihe von fachlichen und gesellschaftlichen Gründen, aus denen Partizipation in der Jugendhilfe von großer Bedeutung ist.

Gintzel sieht unter anderem eine demokratiethoretische Begründung für die Notwendigkeit zur Partizipation. Junge Menschen sollten darin unterstützt und gefördert werden, sich durch die Teilnahme an demokratischen Prozessen in die gelebte Praxis von demokratischen Strukturen einzufinden. Eine weitere Begründung liegt im Sinne eines Dienstleistungsdiskurses vor, wobei die Leistungen von den Adressaten quasi als Kunden abgenommen und bewertet werden. Umso höher bei den Leistungen die Kundenzufriedenheit steigt, umso wirksamer ist eine Leistung

der pädagogischen bzw. sozialarbeiterischen Tätigkeit. Ein weiterer Aspekt benennt die mögliche Schutzwirkung vor Übergriffen gegenüber jungen Menschen. Junge Menschen, die sich artikulieren, beteiligen und mitbestimmen können, nehmen eine andere Haltung gegenüber vermeintlich höher gestellten oder professionellen Personen ein. Diese emanzipierte Haltung macht junge Menschen widerstandsfähiger und kann dadurch eine Schutzwirkung entfalten (vgl. Gintzel 2017, S. 702).

Neben dem Aspekt, dass Kinder, Jugendliche und Erwachsene durch Beteiligungsprozesse in demokratische Prozesse eingebunden werden, führt Partizipation zu Entlastungseffekten an anderen Stellen. Die Notwendigkeit für den Sozialstaat, Dienstleistungen in bestimmten Bereichen zu erbringen, sinkt, wenn Leistungen bereits durch engagierte Bürgerinnen und Bürger ehrenamtlich erbracht werden (vgl. Hafenecker 2005, S. 13). Kritisch zu bemerken ist, dass damit eine latente Verpflichtung für die Beteiligten entstehen kann, sich zur Bewältigung von Problemlagen einbringen zu müssen. Es besteht die Gefahr, dass Partizipation mit einer Verantwortungsverschiebung gesellschaftlicher Probleme auf die individuelle Ebene verbunden wird (vgl. Pluto 2018, S. 947).

Weitere Begründungen für die Durchführung von Partizipation sieht Wolff unter anderem in psychosozialen, moralischen und betriebswirtschaftlichen Aspekten. Junge Menschen erleben durch die Beteiligung an den sie betreffenden Entscheidungen Selbstwirksamkeit und werden darin unterstützt, sich zu eigenverantwortlichen Persönlichkeiten zu entwickeln. Dadurch kommt der Beteiligung von Kindern und Jugendlichen eine positive identitätsfördernde Wirkung zu (vgl. Wolff 2016, S. 1059–1062). Stork spricht in diesem Zusammenhang von den großen Lern- und Entwicklungschancen sowie intensiven Demokratieerfahrungen, die durch Partizipation für die jungen Menschen ermöglicht werden (vgl. Stork 2010, S. 224–228).

Zusammenfassend ist festzuhalten, dass Partizipation aus einer Reihe von Gründen sinnvoll sein kann. Es lassen sich drei Hauptgründe beschreiben, die aus fachlicher und theoretischer Sicht zum Tragen kommen. Es besteht eine demokratietheoretische, eine dienstleistungstheoretische sowie eine pädagogische Begründung für die Durchführung von Partizipation. Alle drei Bereiche bilden die Schwerpunkte Lernen, Erziehung und Bildung (vgl. Knauer und Sturzenhecker 2005, S. 63). Bei der demokratietheoretischen Begründung wird davon ausgegangen, dass Partizipation ein grundlegendes Merkmal demokratischer Gesellschaften ist. Junge Menschen bzw. Bürgerinnen und Bürger erlernen Demokratie vorrangig durch die Beteiligung an Entscheidungsprozessen. Daher sollen sie frühzeitig in Entscheidungsprozesse und Verfahren einbezogen werden. Bei der dienstleistungstheoretischen Begründung wird davon ausgegangen, dass die Qualität von Leistungen für die Adressaten steigt, wenn sie aus einer Kundenperspektive heraus beteiligt werden. Es ist damit zu rechnen, dass die Bereitschaft der Adressaten zur Annahme von Leistungen steigt, wenn sie zuvor in die Fragen nach der Ausgestaltung und Notwendigkeit der Hilfe eingebunden werden.

Insgesamt kann eine Qualitätssteigerung der erbrachten sozialen Dienste angenommen werden. Bei der pädagogischen Begründung wird davon ausgegangen, dass Partizipation ein wichtiges Lernfeld darstellt. Durch das Einbringen in Entscheidungsprozessen erlernen junge Menschen eine Reihe von Fähigkeiten, die sie in ihrer Entwicklung und der Erlangung persönlicher Reife unterstützen (vgl. Dettmann 2016, S. 54).

## 2.2 Entwicklung von Partizipation

Gintzel verortet die ersten Ansätze von Beteiligung im pädagogischen Bereich in den Anfängen des zurückliegenden Jahrhunderts. Im Rahmen der Jugendbewegungen der 1920er Jahre sowie der Reformpädagogik der Weimarer Republik gewann die Partizipation junger Menschen zunehmend an Bedeutung (vgl. Gintzel 2017, S. 701). Auch Wolff sieht die Partizipation um die Wende zum 20. Jahrhundert in ihren Anfängen. Insbesondere in der Weimarer Republik entstanden pädagogische Institutionen, in denen Kindern ein höheres Maß an Mitbestimmung zugestanden wurde. Zu nennen sind die sogenannten Kinderrepubliken, die Gorki Kolonie für straffällige Jugendliche sowie die zu diesem Zeitpunkt neuartige Form der Waisenhauserziehung von Janusz Korczak in Warschau. Den Kindern und Jugendlichen wurde ein höheres Maß an gemeinschaftlichem Leben und gelebter Demokratie zugestanden. Sie hatten eigene Entscheidungsbefugnisse und Einfluss auf die Ausgestaltung der Lebensführung. Einen Bruch dieser frühen Formen von Beteiligung gab es in Deutschland zu Zeiten der nationalsozialistischen Diktatur. Erst mit Beendigung dieser autoritären Herrschaftsform und der Einführung der Demokratie gestaltete sich in der westdeutschen Gesellschaft zunehmend ein Diskussions- und Beteiligungsdiskurs. Insbesondere ab den 1960er Jahren fand eine Orientierung hin zu einer beteiligungsorientierten Jugendhilfe statt, die die bis dahin vorherrschenden Sichtweisen der Fürsorge zunehmend ablösten (vgl. Wolff 2016, S. 1051).

Partizipation entwickelte sich unter anderem im Rahmen der Studentenbewegungen der 1960er Jahre sowie der Bürgerinitiativen der 1970er Jahre und verlieh der Forderung zur Beteiligung Nachdruck. Im Rahmen dieser Wellenbewegungen entwickelte sich eine neue Qualität von Beteiligung (vgl. Remer 2020, S. 4). In dieser Zeit entstand auch ein neues Verständnis im Bereich der Planung. Die bis dahin vorherrschende, als technokratisch beschriebene Sichtweise, die mit technischen Mess- und Arbeitsmethoden zur Bewerkstelligung der kommunalen sozialen Planung vorgehen wollte, wich der Erkenntnis, dass eine Beteiligung von Planungsadressaten sinnvoll und notwendig war. Eine eigene Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern war zu diesem Zeitpunkt noch im Aufbau. Rund 65 % der Jugendämter hatten im Jahr 1988 noch keine eigenständige Jugendhilfeplanung (vgl. Merchel 1994, S. 59).

Im Verlauf der 1980er Jahre verdichtete sich die Entwicklung zu mehr Partizipation bis zu ihrer gesetzlichen Verankerung im Kinder- und Jugendhilfegesetz 1990 (vgl. Gintzel 2017, S. 701). Hafeneger beschreibt, dass seit Ende der 1980er Jahre eine verstärkte Konjunktur oder regelrechter Boom von Beteiligungsformaten auf der lokalen Ebene festzustellen gewesen sei, der im Sinne einer direkten Demokratie die Beteiligung von Bürgerinnen und Bürgern ermöglicht habe (vgl. Hafeneger 2005, S. 12). Die Jugendhilfe sowie die Soziale Arbeit waren bis dahin noch stark darauf ausgerichtet, ihre Adressaten an die bestehenden Normen und gesellschaftlichen Zwänge anzupassen. Seit den 1990er Jahren hat sich ein Wandel in der Umsetzung und Sichtweise auf die Soziale Arbeit entwickelt, der darauf ausgerichtet war, Adressaten an den bestehenden Gegebenheiten partizipieren zu lassen, anstatt zu versuchen, die Klientinnen auf das bestehende System hin anzupassen (vgl. Schnurr 2018, S. 632–633).

Es wird festgestellt, dass es seit der Einführung des SGB VIII 1990 zu einem Paradigmenwechsel kam. Dadurch etablierte sich zunehmend eine kooperative Haltung zur Unterstützung von Eltern und Sorgeberechtigten sowie von Kindern und Jugendlichen als grundlegendes Handlungsprinzip der Jugendhilfe. Das zuvor vorhandene, stärker behördliche Eingreifen der Fürsorge wurde in Richtung von Unterstützungsleistungen und weniger des Eingreifens (im Sinne von Bevormundung oder Kindesherausnahme) verändert (vgl. Gadow et al. 2011, S. 157). Reismann spricht von einem enormen Schub bei der Entwicklung von Partizipation in den 1990er Jahren. Es sei zu einem forcierten Ausbau von Teilhabemöglichkeiten in zahlreichen gesellschaftlichen Bereichen gekommen. Die Politik für Kinder, der Agenda 21-Prozess, die Bewegung der runden Tische in den neuen Ländern sowie neue legislative Verpflichtungen werden als Beispiele beschrieben. Jedoch habe sich auch hier gezeigt, dass in den Fachdebatten kein einheitliches Bild dahingehend entstand, was unter gelingender oder ausreichender Partizipation verstanden wurde (vgl. Reismann 2002).

Seit den 2000er Jahren stieg der Anteil der Beteiligungen von Kindern und Jugendlichen, z. B. in Form von Jugendparlamenten oder Kinderforen, an. Diese Entwicklung setzte sich auch im Bereich von Beteiligungsverfahren in der Jugendhilfeplanung durch und Adressaten wurden immer öfter an Planungsverfahren beteiligt. Dieser positive Trend ist jedoch seit Mitte der 2000er Jahre tendenziell rückläufig (vgl. Gadow et al. 2013, S. 283).

Gadow konstatiert, dass keine empirischen Hinweise zu erkennen seien, die eine Entwicklung hin zu mehr Partizipation plausibel erscheinen lassen. Dies kann als Indiz gedeutet werden, dass die anderen, meist von außen an die Kinder- und Jugendhilfe herangetragenen Anforderungen (sparen, spezifische Form von Schutz, effizienter werden), einen größeren Einfluss als die fachliche Grundhaltung zur Partizipation haben (Gadow et al. 2011, S. 158).

Zusammenfassend betrachtet hat sich die Partizipation im Verlauf der vergangenen 100 Jahre in der Jugendhilfe positiv entwickelt. Trotz aller Hemmnisse gilt

Partizipation als fachlich unbestritten. Es bestehen keine klaren Ausschlusskriterien, die eine Beteiligung bei bestimmten Zielgruppen oder Themen nicht zulassen (vgl. Stork 2010, S. 221). Dass die Notwendigkeit zur Beteiligung von Adressatinnen vorhanden ist, steht dabei außer Frage (vgl. Graßhoff et al. 2019, S. 17). In der stationären Erziehungshilfe hat die Beteiligung von jungen Menschen deutlich zugenommen. Dies trifft ebenso auf den Bereich der Kinder- und Jugendarbeit zu, in dem verstärkt in Landkreisen Partizipationsformen mit jungen Menschen entstanden sind, z. B. in Form von Jugendparlamenten. Im Bereich der Jugendhilfeplanung zeigte sich, dass bis in die 2010er Jahre hinein eine Entwicklung zu mehr Beteiligung in Planungsverfahren festzustellen war. Dieser Trend ist mittlerweile rückläufig. Trotz der etablierten fachlichen Grundhaltung zur Beteiligung ist ein absinkender Trend für die Planung zu erkennen. Planung scheint weniger partizipationsorientiert und zunehmend als Geschäft von Experten abzulaufen (vgl. Struck 2018, S. 81).

Im Juni 2021 ist das Gesetz zur Novellierung der Kinder- und Jugendhilfe, das sogenannte Kinder- und Jugendstärkungsgesetz (KJSG), in Kraft getreten. Explizit wird die Beteiligung von jungen Menschen, Eltern, Familien und weiteren selbstorganisierten Zusammenschlüssen zur Selbstvertretung als ein wesentliches Ziel benannt. Unter anderem werden die Schaffung von Ombudsstellen, die verpflichtende Förderung von selbstorganisierten Zusammenschlüssen von Adressaten sowie der uneingeschränkte Beratungsanspruch von Kindern ohne zwingende Beteiligung und Information der Eltern gesetzlich verankert. Es ist zu vermuten, dass diese Gesetzänderung zu einer Ausweitung von Beteiligung und Partizipation in der Kinder- und Jugendhilfe führen kann.

Kritisch stellt sich die Frage, ob die Einhaltung der fachlichen und rechtlichen Vorgaben überwacht oder kontrolliert wird. Auf diese Frage wird an späterer Stelle für den Bereich der Jugendhilfeplanung eingegangen.

## 2.3 Rechtliche Bedingungen von Partizipation

Die Grundlagen der Partizipation von Kindern und Jugendlichen sind vielfältig. Von der globalen bis hin zur kommunalen Ebene finden sich rechtliche Verankerungen zur Umsetzung. Seit Mitte des vergangenen Jahrhunderts hat besonders die rechtliche Festschreibung von Beteiligungsrechten deutlich zugenommen. Sie finden sich mittlerweile auf allen Ebenen der Gesetzgebung und im Rahmen von internationalen Vereinbarungen.

### Internationale Vereinbarungen

Eine grundlegende Legitimation zur Verwirklichung von Beteiligung junger Menschen sehen Roth und Olk in den Menschen- und Bürgerrechten. Sie wirken universell und sind nicht an Bedingungen gebunden. Danach teilen Kinder und

Jugendliche mit allen anderen Menschen dieselben Grundrechte. Sie sind grundsätzlich in allen Fragen und Angelegenheiten der politischen Gemeinschaft zu beteiligen. Einschränkungen, die sich unter Umständen aus der besonderen Situation und dem Entwicklungsstand ergeben können, sind besonders zu begründen und sorgfältig auf die Vereinbarkeit mit den unveräußerlichen Grundrechten zu prüfen (vgl. Olk und Roth 2007, S. 25).

Die Menschenrechte beziehen sich jedoch nicht nur auf den Schutz, sondern auch auf die Teilhabe von Personen. Waren sie zunächst ausschließlich auf erwachsene Menschen bezogen, wurden die Menschenrechte unter anderem durch das Bundesverfassungsgericht Ende der 1960er Jahre als Grundrechte von Kindern definiert. Auch im Völkerrecht erfolgte eine verbindliche Ausweitung der allgemeinen Menschenrechte auf Kinder. Die UN-Konvention über die Rechte des Kindes von 1989 (UN-KRK) ist hier von besonderer Bedeutung, da sie eine völkerrechtliche Verbindlichkeit sowie Mechanismen zur Berichterstattung beinhaltet. In der UN-KRK werden die Menschenrechte unter anderem mit den Leitbegriffen Schutz, Versorgung und Beteiligung, die auch als 3 P aus protection, provision und participation beschrieben werden, zusammengefasst. Sie beziehen die Menschenrechte explizit auch auf die Teilhabe- und Partizipationsrechte junger Menschen (vgl. Olk und Roth 2007, S. 26–27).

Die UN-Kinderrechtskonvention zielt auf die Verwirklichung der „*best interests of the child*“, was im Deutschen mit Wohl des Kindes übersetzt werden kann (vgl. Pluto 2018, S. 949). Alle Unterzeichnerstaaten verpflichten sich zu, „... *alle[n] geeigneten Gesetzgebungs-, Verwaltungs- und sonstigen Maßnahmen zur Verwirklichung der in diesem Übereinkommen anerkannten Rechte*“ (UNICEF 1992, Artikel 4). Insbesondere die §§ 12 und 13 beschreiben explizit für junge Menschen das Recht, ihre Meinung äußern zu dürfen und an den für sie relevanten Sachverhalten beteiligt zu werden (vgl. Wolff 2016, S. 1052).

Weitere rechtliche Begründungen finden sich in der Empfehlung 1286 der parlamentarischen Versammlung des Europarates sowie der Empfehlung A4-0393/96 des Europäischen Parlaments zum Schutz von Minderjährigen. Auch die sogenannte Agenda 21 Vereinbarung, die 1992 von mehr als 170 Staaten vereinbart wurde sowie die Ottawa-Charta der Weltgesundheitsorganisation von 1986, bilden das internationale Grundgerüst für die nationale Gesetzgebung zur Partizipation und Beteiligung junger Menschen (vgl. Olk und Roth 2007, S. 30).

## **Bundes- und Landesebene**

Die Beteiligungsrechte junger Menschen sowie Eltern und Sorgeberechtigten auf Bundesebene beziehen sich häufig auf das SGB VIII (§§ 1, 8, 9, 11, 22, 71 und 80). Aber auch davon abgeleitete Landesregelungen und andere Gesetze, wie z. B. Schulgesetze oder landesspezifische Ausführungsgesetze im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe, sind zu nennen (vgl. Olk und Roth 2007). Bezogen auf die

Beteiligung von freien Trägern bilden die §§ 74, 79 und 80 SGB VIII die Maßgabe zur Beteiligung. Sie enthalten die Vorgabe, Angebote und Einrichtungen bedarfsgerecht und unter Beteiligung der freien Träger rechtzeitig und ausreichend zu planen. Die Mitbestimmung von Kindern und Jugendlichen ist ebenfalls gesetzlich festgehalten und wird z. B. im BGB unter § 1626 klar benannt (vgl. Pluto 2018, S. 949).

Neben einer übergeordneten gesetzlichen Grundlage in Form von Bundesgesetzen können weitere rechtliche Grundlagen in den Gemeinde- und Landkreisordnungen bestehen. Es können z. B. Regelungen in Form von Umweltgesetzgebungen oder weiteren Regelungen für Beteiligungsrechte von Bürgerinnen und Bürger enthalten sein (vgl. Remer 2020, S. 11).

2021 erfolgte eine weitreichende Änderung des Kinder- und Jugendhilfegesetzes. Mit der Einführung des Kinder- und Jugendstärkungsgesetzes (KJSG) als Änderungsgesetz verfolgte der Gesetzgeber unter anderem das Ziel, mehr Beteiligung von jungen Menschen, Eltern und Familien zu verwirklichen.

Aspekte zur Stärkung von Beteiligungsrechten waren:

- Uneingeschränkter Beratungsanspruch für Kinder und Jugendliche (§ 8 Abs. 3 SGB VIII)
- Einrichtung unabhängiger Ombudsstellen (§ 9a SGB VIII)
- Stärkung von Selbstvertretungen zur Selbsthilfe (§ 4a SGB VIII)
- Aufklärung des Kindes oder Jugendlichen und seiner Eltern bei der Inobhutnahme (§ 42 Abs. 2 und 3 SGB VIII)
- Sicherstellung adressatenorientierter Beteiligung von Kindern, Jugendlichen und Eltern als Strukturprinzip (vgl. Wiesner 2021)

Durch die Stärkung der Partizipationsrechte von Kindern, Jugendlichen und Eltern sollten diese deutlicher als Rechtssubjekte wahrgenommen werden. Gemeinsam mit Ihnen sollten die zu erfüllenden Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe im Sinne einer Bedürfnisprüfung erfolgen. Dies unterscheidet das Kinder- und Jugendhilferecht nach Ansicht von Wiesner wesentlich von anderen Gesetzgebungen, weshalb er das SGB VIII als ein pädagogisch gesättigtes Gesetz bezeichnet (vgl. Wiesner 2021).

Trotz der mutmaßlich vorhandenen Entwicklung zur Ausweitung von Beteiligungsrechten kann jedoch auch Kritik geübt werden. Es wurde bereits beschrieben, dass der Umsetzung von Partizipation in der Jugendhilfe mehrere Begründungsfaktoren zugrunde liegen können. Eine Begründung liegt in einem demokratietheoretischen Konzept. Partizipation wird als ein wesentliches Merkmal von Demokratien gesehen und sei für die Erhaltung einer demokratischen Gesellschaftsordnung von Bedeutung. Roth und Olk kritisieren diesbezüglich das nicht vorhandene Wahlrecht für Kinder und Jugendliche bis zu einem bestimmten Alter. Ihrer Ansicht nach ist es bemerkenswert und

deutlicher Ausdruck der Nichtbeteiligung von Kindern und Jugendlichen, dass dieser großen Bevölkerungsgruppe kein Wahlrecht zugesprochen wird. Auf der einen Seite besteht ein starker Fokus auf Wahlen als Mittel zur politischen Partizipation, gleichzeitig werden rund 20 % der Bevölkerung, nämlich Kinder und Jugendliche, von diesem Recht ausgeschlossen. In den zurückliegenden Jahren gab es mehrfach Initiativen zum Abbau dieser politischen Ausgrenzung. Sie scheiterten bislang an der Zustimmung einer politischen Mehrheit (vgl. Olk und Roth 2007, S. 48).

## **2.4 Umsetzung von Partizipation mit Blick auf den Forschungsstand**

Die Verpflichtung zur Beteiligung wurde mit der Einführung des SGB VIII gesetzlich verankert und ist seitdem immer wieder Gegenstand im fachlichen Diskurs. Nachfolgend werden Studien und fachliche Beiträge zum Thema Partizipation in der Jugendhilfeplanung vorgestellt. Die dargestellten Studien sind nicht abschließend. Studien wurden unter anderem von Merchel (1994), Hermann (1998) und Kilb (2000), Schone et al. (2010), Merchel et al. (2012), Gadow et al. (2013), Simon (2015), Daigler (2015), Liebig (2015) sowie Andernach et al. (2022) durchgeführt. Weitere Studien zur Partizipation in der Jugendhilfe mit teilweise Bezug zur Jugendhilfeplanung wurden von Pluto (2007) und Gadow (2013) veröffentlicht.

Wenngleich die Arbeit schon etwas zurückliegt, ist der Beitrag von Merchel (1994) zu nennen, in dem auf die Umsetzung von Partizipation in der Jugendhilfeplanung eingegangen wird (vgl. Merchel 1994). So wird beschrieben, wie seit Mitte der sechziger Jahre zunächst die Sozial- und nachfolgend die Jugendhilfeplanung als stärkere Ausdifferenzierung in einigen Jugendämtern in den Fokus von Politik und Wissenschaft genommen wurde. Die bis dahin hauptsächlich technokratisch ausgerichtete Planung (Planung am Schreibtisch ohne Adressatenbeteiligung) wich zunehmend der Grundhaltung, dass sich gesellschaftliche Belange durch planvolles und beteiligungsorientiertes Vorgehen positiv beeinflussen ließen (vgl. Merchel 1994, S. 13).

Als weitere Studien sind die Arbeiten von Hermann (1998) und Kilb (2000) zu nennen. Hermann beschrieb die Fallstudie der Durchführung eines Planungsprojektes in der Jugendhilfeplanung. Dieses betrifft hauptsächlich die strukturierte Umsetzung von Jugendhilfeplanung. Er beschrieb neben seiner Fallstudie auch Beteiligungsformen im Planungsbereich (vgl. Herrmann 1998, S. 29). Kilb ist im Rahmen seiner Arbeit auf die Facetten der Jugendhilfeplanung eingegangen. Er beschrieb die Notwendigkeit von Kommunikation und Planungsbeteiligung im Rahmen von Planungsprozessen und verwies darauf, dass sich die Beteiligungsorientierung als Planungsparadigma bereits seit den 1980er Jahren

entwickelt und weitreichenden Einfluss auf die Jugendhilfeplanung genommen habe (vgl. Kilb 2000, S. 70–77).

Simon beschrieb, dass in 2006 und 2012 durchgeführten Befragungen festzustellen war, dass sich der Stellenwert der Jugendhilfeplanung verringert habe. Bei der Betrachtung weiter zurückliegender Untersuchungen ergab sich dahingehend ein Bild, welches zunächst einen Zuwachs des Stellenwertes von Jugendhilfeplanung vom Anfang der 1990er Jahre bis 2006 dargestellt habe. 2006 gaben in einer Befragung von 25 Ost- und 50 westdeutschen Jugendämtern fast 100 % der Befragten an, dass die Jugendhilfeplanung ab 1992 bis 2002 einen deutlichen Zuwachs des Stellenwertes verzeichnete. 2012 sagten die Befragten dahingehend aus, dass der Stellenwert der Jugendhilfeplanung von 2006 bis 2012 nicht zugenommen habe. Nach keinem der befragten Jugendämter war der Stellenwert der Jugendhilfeplanung angewachsen. Nach 8 % der ostdeutschen und 26 % der westdeutschen Jugendämter sei der Stellenwert gleichgeblieben, 92 % der ostdeutschen und 74 % der westdeutschen Jugendämter gaben an, dass der Stellenwert der Jugendhilfeplanung 2006 abgenommen habe (vgl. Simon 2015, S. 31–32). Simon stellt fest, dass in keinem Bereich von Pflichtaufgaben des SGB VIII eine so hohe Diskrepanz in Form einer Uneinheitlichkeit zwischen den theoretischen Grundauslegungen und der Praxis wie in der Jugendhilfeplanung festzustellen sei (vgl. ebd., S. 31).

Eine Studie zur Jugendhilfeplanung ist die 2010 veröffentlichte Untersuchung des Instituts für Soziale Arbeit e. V. (ISA Münster) zum Stand der Jugendhilfeplanung in Deutschland. Adam, Schone und Kemmerling fragten dazu in einer bundesweiten Studie 604 Jugendämter in Deutschland an. Von diesen antworteten 282 im Rahmen eines Online-Fragebogens. Zusätzlich zur quantitativen Erhebung wurden zehn Interviews mit Planungsfachkräften in Nordrhein-Westfalen durchgeführt (vgl. Schone et al., S. 7). Bezüglich der Frage zur Partizipation in der Jugendhilfeplanung wurde festgestellt, dass diese sich mit einer Vielzahl von Akteuren wie der Schulentwicklungsplanung, der Stadtentwicklungsplanung, der Sozialplanung und anderen Planungsakteuren abstimmt (vgl. ebd., S. 24). Es wird mit einer Reihe von Kooperationspartnern zusammengearbeitet, wobei die Schule an dieser Stelle als wichtigster Akteur benannt wurde. Nachfolgend wurden die Agentur für Arbeit, die Polizei sowie weitere Institutionen aufgezählt (vgl. ebd., S. 26). Als interessant zeigte sich die Frage, welche Akteursgruppen in welchen Handlungsfeldern der Jugendhilfe beteiligt wurden. Die stärkste Beteiligung fand im Bereich von Tageseinrichtungen sowie der Kooperation von Jugendhilfe und Schule statt. Stark beteiligt waren auch die freien Träger sowie ehrenamtlich engagierte Personen und Jugendliche (vgl. ebd., S. 29). Zusammenfassend stellten die Autoren fest, dass sich die Jugendhilfeplanung als kommunikativer Prozess etabliert habe. Die Fachkräfte der Jugendhilfeplanung arbeiten mit einer Reihe von Institutionen und Partnern zusammen und nähmen die Herausforderung an, die Jugendhilfeplanung als Prozess unter Beteiligung einer Vielzahl von Akteuren

durchzuführen. Gleichzeitig hätten sie jedoch nur begrenzte Ressourcen, sowohl personell wie auch materiell, was die Zahl der möglichen Beteiligungsprozesse einschränke (vgl. ebd., S. 68).

Merchel und Khalaf (2013) führten 2012 in 13 Jugendämtern eine Befragung durch. Befragt wurden Jugendamtsleitungen sowie die Fachkräfte der Jugendhilfeplanung. In einem Beitrag mit dem Schwerpunkt Neuaktivierung der Jugendhilfeplanung des Bundesjugendkuratorium (BJK) stellen sie unter anderem fest, dass eine Diskrepanz zwischen dem Anspruch der Fachkräfte zur Partizipation und der realen Umsetzung bestand (vgl. Merchel und Khalaf 2012, S. 17–18). Ein grundlegendes Problem seien die sowohl personell, finanziell wie auch materiell oft geringen Ressourcen, die die Jugendhilfeplanung dazu zwängen, den Fokus auf einen Bereich zu legen. In diesem Zusammenhang sprechen Merchel und Khalaf von einer Ein-Punkt-Planung. Aus der Vielzahl der Leistungsbereiche der Jugendhilfe, für die der öffentlichen Träger die Gesamtverantwortung trägt, fällt die Wahl auf ein spezifisches Themenfeld. Der eingeschränkte Themenbereich wird von der Jugendhilfeplanung bearbeitet, was die Komplexität und den Umfang der Planungsaufgaben reduzieren könnte. Zusammenfassend wurde beschrieben, dass den Planungsfachkräften die fachliche und rechtliche Notwendigkeit zur Partizipation bewusst sei und sie diese gern umsetzen würden. Gleichzeitig gäbe es eine Reihe von Gründen, die die Umsetzung der Partizipation behindern oder unmöglich machten. Merchel und Khalaf sehen zum einen den deutlichen Aufgabenzuwachs und die gestiegene Komplexität in der Jugendhilfeplanung als einen Faktor. Die dadurch entstehende Überforderung trage zu einer Profilerosion der Jugendhilfeplanung bei (vgl. Merchel und Khalaf 2012, S. 36). Eine weitere Schwierigkeit wurde in einer zunehmenden Verwissenschaftlichung der Jugendhilfeplanung gesehen. Längere Zeit habe Planung als eine Aufgabe für erfahrene Mitarbeiter der Jugendhilfe gegolten, die die komplexen Zusammenhänge und Aufgaben unter Beteiligung von Adressaten, freien Trägern und Fachkräften herstellen könnten. Merchel beschreibt einen zunehmenden Trend dahingehend, dass vermehrt jüngere Mitarbeiter mit einer eher sozialwissenschaftlichen Ausrichtung in der Jugendhilfeplanung arbeiten würden (vgl. Merchel und Khalaf 2012, S. 56–57).

2013 konstatierten Gadow et al. ein Absinken von Partizipation in der Jugendhilfeplanung seit Mitte der 2000er Jahre. Gaben 2004 noch rund 80 % der Jugendämter an, Adressaten im Rahmen der Jugendhilfeplanung zu beteiligen, waren es 2009 nur noch rund 60 % (vgl. Gadow et al. 2013, S. 45). Pluto stellte fest, dass die Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern insgesamt einen Bedeutungszuwachs erlebt habe. Das heißt, dass auf der einen Seite die Jugendhilfeplanung von größerer Bedeutung erschien und auf der anderen Seite zunehmend weniger Adressaten beteiligt wurden (vgl. Pluto et al. 2014, S. 17). Jugendhilfeplanung schien damit zunehmend eine Expertenplanung zu sein, wie sie bereits in den 1970er 1980er Jahren als Planungsprozess vollzogen wurde.

Liebig untersuchte 2015 eine Vielzahl von Jugendämtern in Nordrhein-Westfalen (NRW). Das Ziel dieser Untersuchung war, die Praxis der Partizipation im Rahmen der Jugendhilfeplanung zu beschreiben. Dazu wurden im Schwerpunkt Planungsdokumente wie Jugendhilfepläne oder Protokolle zu Fragen der Partizipation und Beteiligung untersucht. Von insgesamt 187 angefragten Jugendämtern in NRW beteiligten sich 118 und damit 63 %. Von den teilnehmenden 118 Jugendämtern wurden 160 Berichte und sonstige Planungsdokumente in die Analysen einbezogen. Schwerpunkt der Analysen war die Frage, inwiefern Partizipation in der Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern berücksichtigt und umgesetzt wurde (vgl. Liebig 2016, S. 9). Es wurde festgestellt, dass rund 80 % der Jugendämter die Adressaten unmittelbar oder mittelbar beteiligten. Dies war interessant, da Gadow 2013 feststellte, dass zu diesem Zeitpunkt nur noch rund 60 % aller Jugendämter eine Beteiligung durchführten. Bei der Untersuchung von Liebig sollte jedoch im Blick behalten werden, dass das Bundesland Nordrhein Westfalen aufgrund eines eigenen landesspezifischen Ausführungsgesetzes zum SGB VIII eine stärkere Beteiligung von Adressaten vorschreibt (vgl. Liebig 2016, S. 33). Es ist anzunehmen, dass die Beteiligungspraxis in anderen Bundesländern, in denen keine zusätzliche landesspezifische Vorgabe zur Partizipation besteht, anders realisiert werden könnte. Liebig stellte fest, dass Fachkräfte der Jugendhilfeplanung grundlegend Beteiligungsprozesse umsetzen wollten. Sowohl die mittelbare wie auch die unmittelbare Partizipation sei umso geringer ausgefallen, umso kleiner ein Jugendamt gewesen sei. Kreisjugendämter in Landkreisen mit weniger als 60.000 Einwohnern oder kleine Stadt-Jugendämter führten deutlich weniger Partizipationsprojekte durch, als dies in größeren Kommunen der Fall sei (vgl. Liebig 2016, S. 34). Dies deckt sich mit den Feststellungen von Remer, dass Beteiligungsprojekte geringer ausfallen, je weniger Personal sowie zeitliche und finanzielle Ressourcen vorhanden sind.

Liebig fasste zusammen, dass die Auswertung von Planungsdokumenten, Jugendhilfeplänen und Kinder- und Jugendförderplänen zunächst vielversprechend erschien, jedoch bei genauerer Betrachtung eine Vielzahl von Leerstellen und unbeantworteten Fragen offenließ. *„... in fast 70 % der Dokumente konnte aufgrund der zumeist knappen Berichterstattung zu den Beteiligungsprozessen bzw. -projekten keine zweifelsfreie Zuordnung vorgenommen werden (vgl. Kap. 2.1)“* (Liebig 2016, S. 48).

Remer untersuchte 2019 in einer Forschungsarbeit in 831 baden-württembergischen Kommunen, wie Beteiligungsverfahren dort stattfanden und welche Auswirkungen sie hatten. Auch wenn sich diese Untersuchung nicht explizit auf die Jugendhilfe bezog, lassen sich die Ergebnisse der kommunalen Beteiligungsverfahren tendenziell verallgemeinern. Er stellte unter anderem fest, dass in 64 % der untersuchten Kommunen (581) ein bis zehn Beteiligungsereignisse vorhanden waren. In 30 % der 831 Kommunen konnten keine dialogorientierten Verfahren gefunden werden (vgl. Remer 2020, S. xviii). Als interessant zeigte sich der

Zusammenhang zwischen kommunaler Größe und der Anzahl an Beteiligungsverfahren. Umso größer eine Kommune war, umso mehr Beteiligungsverfahren fanden statt (vgl. Remer 2020, S. 170). Darüber hinaus zeigte sich, dass die Anzahl an Beteiligungsverfahren anstieg, wenn mehr Personal in einer Kommune arbeitete (vgl. Remer 2020, S. 167).

Das ISA Münster führte 2021/2022 eine erneute Studie zur Jugendhilfeplanung durch und untersuchte dabei 243 Jugendämter im Rahmen eines Forschungsprojektes, das sich mit den Herausforderungen, Potenzialen und Entwicklungstendenzen der Jugendhilfeplanung beschäftigte. In dieser Studie wurde die Umsetzung sowohl eines quantitativen wie auch qualitativen Teils vorgesehen (vgl. Andernach et al. 2021, S. 8).

In der ISA-Studie wurde festgestellt, dass die Verteilung von Personalstellen der Jugendhilfeplanung in den Jugendämtern unterschiedlich auszufallen scheint. Es wurde beschrieben, dass in den Jugendämtern in Deutschland ca. 651 Fachkräfte der Jugendhilfeplanung tätig seien. Im Hinblick auf die Untersuchungsergebnisse wurde gefolgert, dass in den an der Untersuchung beteiligten Jugendämtern ca. 1,5 Personalstellen für die Jugendhilfeplanung zuständig waren. Es wurde beschrieben, dass die Jugendämter, die sich an der Studie des ISA beteiligten, tendenziell mehr Fachkräfte der Jugendhilfeplanung beschäftigten (vgl. Andernach et al. 2021, S. 11).

Bezüglich des Aufgabenzuschnitts zeigte sich, dass die Planungskräfte in einer Vielzahl von Jugendämtern für Aufgaben zuständig waren, die nicht immer in den Bereich der Jugendhilfeplanung fallen. Dabei seien häufig Leitungsaufgaben, Aufgaben im Qualitätsmanagement/Controlling, Vernetzungs- und Koordinationsaufgaben sowie Fachberatung/Fachaufsicht für einzelne Bereiche Teil des Aufgabenbereichs von Planungskräften (vgl. ebd., S. 13).

Bezüglich des Vorhandenseins formaler Vorgaben lag bei einem Großteil der untersuchten Jugendämter ein Beschluss des Jugendhilfeausschusses vor, dass Jugendhilfeplanung durchzuführen sei. Eine Festlegung zur konkreten Umsetzung der Planung im Sinne einer Planungskonzeption war in ca. einem Drittel der Jugendämter vorhanden (vgl. ebd., S. 17). Eine Planungskonzeption dient dazu, schriftlich aufzuzeigen, welche Aufgaben die Jugendhilfeplanung in welcher Form erledigen soll. Es handelt sich um eine schriftlich fixierte Vorgabe, die jedoch in den meisten Jugendämtern nicht vorzuliegen schien.

In Bezug auf Beteiligung im Rahmen der Jugendhilfeplanung war festzustellen, dass diese unterschiedlich häufig in den Leistungsbereichen der Jugendhilfe umgesetzt wurde. Das ISA stellte fest, dass die Kinder- und Jugendarbeit mit 66,8 % der am häufigsten vertretene Bereich war, in dem Beteiligung durchgeführt wurde. Am zweithäufigsten fand Beteiligung mit 35,6 % im erzieherischen Kinder- und Jugendschutz statt. Mit 27 % waren die Leistungen nach § 13 SGB VIII (Jugendsozialarbeit/Jugendberufshilfe/Schulsozialarbeit) am dritthäufigsten vertreten. Zur Elternbeteiligung wurde festgestellt, dass in vielen Bereichen der

Jugendhilfe die Beteiligung von Erziehungs- und Sorgeberechtigten hinter der von jungen Menschen zurückstand. Ausnahmen bildeten die Bereiche Kindertagesbetreuung, Förderung der Erziehung in der Familie sowie der der Frühen Hilfen. Hier wurden Eltern häufiger als die jungen Menschen beteiligt (vgl. Andernach et al. 2021, S. 28).

#### 2.4.1 Akteure und Beteiligungsgruppen

In den bisherigen Ausführungen war die Sicht auf die Begriffe der Beteiligung und Partizipation weit gefasst. Eine erste Eingrenzung wurde mit Bezugnahme auf den Bereich der Jugendhilfe vorgenommen, um die dort vorliegenden Begriffe und Konzepte genauer zu beschreiben. Zur Klärung der Frage, welche Akteure im Rahmen der Jugendhilfeplanung zu beteiligen sind, erfolgte eine weitere Schärfung mit Blick auf die Jugendhilfeplanung. Bezüglich der zuvor genannten grundlegenden Einteilung von Partizipation in soziale und politische wird ein Fokus auf die politische Partizipation gesetzt. Gegenstand ist damit voranging die strukturelle und politische Partizipation im Rahmen der Jugendhilfeplanung und nicht individuelle Partizipationsprozesse z. B. im Rahmen der Hilfeplanung erzieherischer Hilfen, der Eingliederungshilfe oder die Beteiligung von Kindern im Alltag von pädagogischen Einrichtungen.<sup>1</sup>

Mit Blick auf die Eingliederungshilfe ist anzumerken, dass diese als Planungsthema für die Jugendhilfeplanung noch teilweise am Anfang zu stehen scheint. Adressaten dieser Hilfeformen wurden bislang wenig als zu beteiligende Adressatengruppe erkannt. Hier scheint der Ausbau eines Planungsverständnisses notwendig zu sein, was sich z. B. anhand einer gemeinsamen Fachsprache der Eingliederungs- und Jugendhilfe sowie einer stärkeren Beteiligung von freien Trägern äußern sollte, die im Bereich der Eingliederungshilfe nicht nur in quantitativer Weise, sondern auch in qualitativer Hinsicht planerisch einbezogen werden sollten (vgl. Werth 2023, S. 145).

Unabhängig von der Hilfeart kann die Beteiligung von Akteuren als elementares Grundelement der Jugendhilfeplanung gesehen werden. Die Beteiligung ist notwendig, um Planungen nicht als reines Expertengeschehen zu betreiben, sondern auch die Sichtweisen, Bedürfnislagen und das Wissen der Akteure einzubeziehen. Zudem fördere sie die Bereitschaft, Planungsergebnisse und daraus resultierende Maßnahmen auch umzusetzen. Dadurch steige die Wahrscheinlichkeit, dass Planung erfolgreich sei.

Wichtige Planungsakteure können sein (vgl. Merchel 2016, S. 118):

---

1 Der Bereich der individuellen Beteiligungsebene lässt sich nicht vollständig ausklammern. In dem Moment, wo individuelle Beteiligungsprozesse zu strukturellen Fragen führen oder diese berühren, rücken sie in das Aufgabengebiet der Jugendhilfeplanung.

- Adressaten, d. h. Kinder, Jugendliche, junge Erwachsene, Eltern und Sorgeberechtigte
- Fachkräfte von öffentlichen und freien Trägern
- freie Träger (in der Regel Leitungskräfte, die von den reinen sozialpädagogischen Fachkräften getrennt zu betrachten sind, da sie andere Perspektiven und Interessen in den Planungsprozess einbringen)
- Entscheidungsebene in der Verwaltung, unter anderem Jugendamtsleitung, Dezernatsleitung, Verwaltungsleitung
- Politische Entscheidungsträger – Jugendhilfeausschuss, Kreis- oder Stadtrat

Als wichtige Akteure werden auch Stellen in Verwaltung und Politik gesehen. Sie sind die Auftraggeber der Planung und beeinflussen maßgeblich mit, welche Schwerpunkte die Jugendhilfeplanung bearbeitet. Kommunikation und Kooperation der Jugendhilfeplanung muss in beide Richtungen verlaufen. Nur wenn Partizipation und Kooperation zielführend in alle Richtungen umgesetzt werden, kann die Jugendhilfeplanung erfolgreich sein. Die frühzeitige Einbindung von Entscheidungsträgern aus Politik und Verwaltung ist für den Erfolg von Partizipationsprojekten von entscheidender Bedeutung (vgl. Ködelpeter 2008, S. 187).

Zusammenfassend stellen sich aus theoretischer Sicht in Abbildung 1 mögliche Beteiligungsgruppen dar.

Abbildung 1: Beteiligungsgruppen, eigene Abbildung



### Partizipation von Adressaten

Die Adressaten der Jugendhilfe sind in Abhängigkeit von der Sichtweise unterschiedlich. Straßburger und Rieger verstehen unter dem Begriff der Adressaten: „... BürgerInnen, die soziale Dienstleistungen in Anspruch nehmen oder nehmen