



Die Förderung von Infrastrukturleistungen in der Kinder- und Jugendhilfe stärken

Positionspapier der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ

I. Förderung von Infrastrukturleistungen: ein wiederbelebtes Thema für die Kinder- und Jugendhilfe

Eine stärkere Förderung von Infrastrukturangeboten der Kinder- und Jugendhilfe im Sozialraum ist in der Diskussion, z.B. am Runden Tisch Sexueller Kindesmissbrauch¹, in der Jugendarbeit² und in den aktuellen Diskursen um die Weiterentwicklung und Steuerung der Hilfen zur Erziehung³. In den Debatten geht es um den Zugang von Adressatinnen und Adressaten, die bisher nicht erreicht werden, um eine verlässliche Sicherung von niedrigschwelligen Angeboten, um eine Alternative zur Hilfe durch Einzelfallentscheidung des Jugendamts, um die Zusammenarbeit von Einrichtungen und Diensten, die mit jungen Menschen und Familien arbeiten sowie um Kostendruck. Wie schon bei dem fachlichen Konzept der „Gemeinwesenarbeit“ im letzten Jahrhundert ringen Politik und Fachwelt um die Weiterentwicklung sozialräumlicher Ansätze.

Die AGJ hält die Diskussionen für notwendig und unterstützt ihre Fortsetzung mit dem Ziel, praxistaugliche Optionen zu befördern.

¹ Siehe zuletzt Statement des Fachbeirats beim Unabhängigen Beauftragten vom 17.10.2013.

² Siehe zuletzt Beschluss der Vollversammlung des Deutschen Bundesjugendrings vom 26.10.2013: Rechtsanspruch auf Jugendarbeit!. Magdeburg.

³ Insb. JFMK-Beschluss vom 31.05./01.06.2012, Koordinierungsgruppe, JFMK 2013.

Impressum

Arbeitsgemeinschaft für
Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Mühlendamm 3
10178 Berlin
Tel. 0049 (0) 30 400 40-200
Fax 0049 (0) 30 400 40-232
E-Mail: agj@agj.de
www.agj.de

Die Arbeitsgemeinschaft für
Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
wird aus Mitteln des Kinder-
und Jugendplans des Bundes
gefördert.

II. Was ist Infrastruktur in der Kinder- und Jugendhilfe?

Infrastruktur meint von seinem lateinischen Wortursprung her einen „Unterbau“. In der Kinder- und Jugendhilfe wird der Begriff für verlässlich angelegte Einrichtungen und Dienste verwendet, auf die Kinder, Jugendliche und/oder Familien zugreifen können. In der Regel handelt es sich um Angebote, die den Adressaten und Adressatinnen im Sozialraum zur Verfügung stehen und niedrigschwellig, also ohne vorherige Einbeziehung des Jugendamts und dessen Entscheidung über die Leistungsgewährung, direkt in Anspruch genommen werden können. Es kann sich dabei bspw. um Angebote der Kinder- und Jugendarbeit, der Jugendverbandsarbeit und des Kinder- und Jugendschutzes handeln.

Auch Regelstrukturen können solche Infrastrukturangebote darstellen, wie bspw. die Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen oder in Kindertagespflege. Ähnliches gilt für die Schule als Ort, an dem sich Kinder und Jugendliche regelhaft für einen Teil des Tages aufhalten. Diese vorhandene Infrastruktur kann angereichert werden mit Angeboten, die daran anknüpfen.

Auf einer solchen Grundlage wenden sich sozialräumliche Ansätze tendenziell gegen Versäulung, indem sie an ungleiche Lebensumstände der Menschen in einem Sozialraum anknüpfen und nicht nur spezifische Angebote unterbreiten, die von Bürgerinnen und Bürgern nur im Einzelfall beim Sozialleistungsträger „abgerufen“ werden können. Die soziale Infrastruktur eines Sozialraums ist mitentscheidend für dessen Lebensqualität und ist als Teil einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur in der Lage, regionale Disparitäten auszugleichen.

III. Warum entsteht in der Kinder- und Jugendhilfe Infrastruktur (nicht)?

1. Abhängigkeit von politischem Willen

Infrastrukturelle Angebote werden auf örtlicher Ebene geplant und umgesetzt und umfassen (auch) Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe nach dem SGB VIII. Das Gesetz enthält eine Reihe von Regelungen, die eine bedarfsgerechte Bereitstellung entsprechender Angebotsstrukturen vorschreiben. Gleichwohl

werden diese Vorgaben aus verschiedenen politischen und haushalterischen Gründen mitunter nicht erfüllt. Die Wirkungen einiger Infrastrukturleistungen sind nur schwer messbar und belegbar. Sie sind für eine politische Erfolgsbilanz nur schwer zu nutzen. Zudem binden Infrastrukturangebote die Mittel längerfristig und schränken so den situativen Gestaltungsraum für die Politik ein. Fehlt dem Angebot die politische Attraktivität, erhält der Aufbau einer entsprechenden Infrastruktur daher wenig Rückhalt. In Zeiten prekärer kommunaler Haushalte geraten Infrastrukturangebote der Kinder- und Jugendhilfe unter Druck und drohen, als erste Kürzungen zu erfahren oder eingestellt zu werden.

2. Rechtsanspruch als stumpfes Schwert

Zudem kann die Bereitstellung von Infrastruktur häufig mangels subjektiver Anspruchsgrundlage bzw. klageberechtigtem Anspruchsinhaber nicht oder nur in begrenztem Maße rechtlich verbindlich eingefordert werden. Dies heißt jedoch nicht, dass das Bestehen eines Rechtsanspruchs im Gesetz verzichtbar wäre. Der Rechtsanspruch ist und bleibt notwendige Grundlage. Wenn die Rechtsansprüche mangels bedarfsgerechter Infrastruktur nicht befriedigt werden, sichern diese, dass die Beteiligten aus den Familien die benötigte Beratung und Unterstützung einfordern können.

Mitunter sind es erst Rechtsansprüche, die das Fundament für das Entstehen von Infrastruktur bilden. Beispielsweise wurde der flächendeckende Ausbau infrastrukturell zur Verfügung stehender Angebote an Förderung von Kindern in Tageseinrichtungen und in Kindertagespflege (in Westdeutschland) erst über die Einführung eines Rechtsanspruchs möglich. Weitere Rechtsansprüche könnten geprüft werden.

Möglich sind allerdings auch objektiv-rechtliche Verpflichtungen, die das Entstehen von Infrastruktur garantieren würden.

Etliche Angebote, wie z.B. Leistungen der Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII), der Jugendverbandsarbeit (§ 12 SGB VIII) oder der Allgemeinen Förderung der Erziehung in der Familie (§ 16 SGB VIII), können von den Adressatinnen und Adressaten individuell mit Verweis auf ihren Bedarf grundsätzlich nicht durchgesetzt werden. Die Rechtsansprüche sind entweder so unspezifisch ausgestaltet, dass sie im Konflikt nicht oder nur bedingt durchgesetzt werden

können, oder die Leistungen sind nicht mit einem individuellen Rechtsanspruch hinterlegt. Der Handlungsdruck ist gering, für diese Leistungen eine bedarfsgerechte Infrastruktur aufzubauen. Ob die Kommune entsprechend plant und finanzielle Mittel für den Aufbau, Ausbau oder Erhalt von Infrastrukturangeboten zur Verfügung stellt, bleibt – anders als bei einzelfallindizierten Entscheidungen des Jugendamts über die Leistungsgewährung – von kommunalpolitischen Entscheidungen des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe abhängig.

3. Wirkmacht der Finanzierungslogiken

Das SGB VIII sieht eine ausdifferenzierte Palette an Leistungen vor. Jedoch ist die tatsächliche Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots, wie in §§ 79, 80 SGB VIII gefordert, in einigen Leistungsspektren unzureichend. Erhält die Kommune von der Landesebene auf Dauer verlässliche Anreize, eigene Mittel einzusetzen, sind die Chancen deutlich erhöht, dass sie in den Sozialräumen eine differenzierte Infrastruktur aufbaut. Haben die Angebote dann noch, wie bei den Frühen Hilfen, eine besondere kommunal- und sozialpolitische Attraktivität, kann über die Initiierung in Modellprojekten oder mittel- bzw. langfristigen – befristeten oder ausnahmsweise unbefristeten – Förderprogrammen von Ländern und Bund Infrastruktur auch jenseits von Rechtsansprüchen entstehen (z.B. Familienzentren in NRW, Koordinierungsstellen Kinderschutz in Bayern, Bundesinitiative Familienhebammen und Netzwerke Frühe Hilfen sowie Fonds zur Sicherstellung der Netzwerke Frühe Hilfen und der psychosozialen Unterstützung von Familien nach § 3 Abs. 4 KKG).

Die derzeitigen Finanzierungslogiken sind in mancher Hinsicht hinderlich für das Entstehen von Infrastruktur. So kann sich der kommunale Kostendruck in der Weise auswirken, dass die Beteiligten eher in den Bereich der Leistungsgewährung aufgrund von Einzelfallentscheidungen des Jugendamts drängen. Bei diesen ist das jugendhilferechtliche Dreiecksverhältnis aktiviert, das – anders als bei förderfinanzierten Infrastrukturangeboten (§ 74 Abs. 3 SGB VIII) – eine Vollfinanzierung der Leistungserbringung sichert. Die Leistungen sind auch dann zu gewähren, wenn die für den Haushaltszeitraum eingestellten Ansätze für Ausgaben bereits aufgebraucht sind, notfalls auf Grundlage eines Nachtragshaushalts. Demgegenüber können Leistungsadressatinnen und -adressaten bei Infrastrukturangeboten – mit

Ausnahme der rechtsanspruchsgesicherten Förderung in Tagesbetreuung mit ihrer landesrechtlichen geregelten Finanzierung (§ 74a SGB VIII) – in der Regel keine konkrete Bedarfsdeckung einfordern und daher ist die dauerhafte Finanzierung nicht gesichert.

4. Jugendhilfeplanung bei Infrastruktur unverzichtbar

Jugendhilfeplanung ist Grundvoraussetzung für die Entwicklung einer bedarfsgerechten Angebotspalette im Sozialraum. Infrastruktur entwickelt sich in der Aushandlung von Konzepten zwischen Jugendamt und Trägern der freien Jugendhilfe, der partnerschaftlichen Auswertung der Ergebnisse sowie der Fortschreibung der Konzepte. Derzeit ist die Jugendhilfeplanung in den Kommunen jedoch personell nicht ausreichend vorbereitet, um ihrer Steuerungsverantwortung in qualifizierten Infrastrukturplanungs- und Entwicklungsprozessen jenseits der Einzelfallebene gerecht werden zu können. Auch deshalb dominiert in den Jugendämtern derzeit meist die Steuerungslogik der Einzelfallentscheidung über (jede) Leistungsgewährung sowie Leistungsänderung. Diese spiegelt sich entsprechend in der Finanzierungslogik der Kommunen wider.

Um die Infrastruktur der Kinder- und Jugendhilfe zielgruppenbezogen und bedarfsgerecht zu entwickeln, ist ihre Wirksamkeit und Funktionalität ständig zu überprüfen und ggf. anzupassen. Struktur und Entwicklung im sozialen Nahraum sind ebenso im Blick zu halten wie die Nutzung vorhandener Angebote durch junge Menschen und ihre Familien. Grundlage dafür ist eine kommunale Kinder- und Jugendberichterstattung, auf welcher die Planung passender Infrastrukturangebote unter Beteiligung ihrer (potenziellen) Nutzerinnen und Nutzer sowie in enger Kooperation mit den Trägern bestehender Einrichtungen und Diensten im Sozialraum aufbauen kann.

Eine solche gleichermaßen datenbasierte wie beteiligungsorientierte Planung ist in gewissem Umfang stets als offene Entwicklungsplanung angelegt, auch wenn sie sich im Rahmen vorgegebener Ressourcen bewegt. Wenn dagegen von der Politik in der Steuerung statt Zielsetzungen zu viele Parameter und Details vorab als Gestaltungsimperative vorgegeben werden, kann das Infrastrukturangebot seine Funktion zur niedrigschwelligen Aktivierung von Selbstbildung und Selbsthilfe nur begrenzt erfüllen. Das gilt erst recht, wenn die Kinder- und Jugendhilfe gänzlich der Steuerungslogik von Einzel-

fall(hilfe)entscheidungen unterworfen wird und die Adressaten und Adressatinnen nicht oder kaum selbst gestaltend auf den Sozialraum Einfluss nehmen können. Für die Gestaltung einer Infrastruktur, die vorausschauend, fördernd und problemvermeidend wirken soll, braucht es eine diskursorientierte Jugendhilfeplanung als Instrument des Ausräumens zwischen Bedarfsdynamik und Angebotsentwicklung, als Instrument der Evaluation (in Verbindung mit der Qualitätsentwicklung nach § 79a SGB VIII) und Nachsteuerung.

Eine auf kooperative und zielbezogene Steuerung der kommunalen Jugendhilfeinfrastruktur ausgerichtete Strategie bedarf insoweit nicht nur ausreichender zeitlicher personeller Ressourcen und Kompetenzen auf der Fachebene, sondern eines politischen Willens, sich auf dieses offene Planungsmodell einzulassen sowie der Beharrlichkeit, die eingeschlagenen Strategien jenseits von kurzfristigen Effekten und Einsparerfolgen durchzuhalten.

IV. Chancen für Veränderung

1. Kein gegenseitiges Auspielen von Infrastruktur und Einzelfalleistung

Erwartet wird, dass ein Ausbau von infrastrukturellen Angeboten im Sozialraum Auswirkungen auf das Aufkommen von Einzelfällen hat. Dabei geht es nicht um ein lineares finanzielles Einsparen von Kosten, sondern aus der Perspektive der Adressatinnen und Adressaten vielmehr darum,

- durch neue Angebote im Sozialraum weiteren Adressatinnen und Adressaten den Zugang zu den benötigten Hilfen zu eröffnen und neue Zugänge zu bisher nicht befriedigten Bedarfen zu schaffen,
- Probleme bereits im Sozialraum aufzugreifen und mindestens perspektivisch an Stelle von Einzelfallhilfen zu bearbeiten.

Bei der Diskussion kann es also nicht um eine Konkurrenz oder gar um ein Auspielen von Infrastruktur gegen Leistungsgewährung qua Jugendamtsentscheidung im Einzelfall gehen. Beide Steuerungslogiken beim Entstehen von Hilfe werden auch zukünftig im Nebeneinander und Miteinander ihre Berechtigung haben. Vor dem Hintergrund, dass Infrastruktur nicht das Bestehen von Rechtsansprüchen auf individuelle Leistungen ersetzt und

ersetzen kann, müssen Adressatinnen und Adressaten weiterhin die Möglichkeit haben, ihre Ansprüche auf Hilfe gegenüber dem zuständigen Sozialleistungsträger geltend zu machen, wenn ihre Bedarfe in den infrastrukturellen Angeboten nicht gedeckt werden können.

2. Regelsysteme nicht ersetzen, sondern stärken und ergänzen

Baut die Kinder- und Jugendhilfe ihre infrastrukturellen Angebote aus, kann nicht Ziel sein, die bereits vorhandenen Regelsysteme im Sozialraum aus ihrer Verantwortung zu entlassen. Vielmehr sollten sie gestärkt und in ihrer Verantwortungsübernahme befördert werden. Beispielsweise sind Schule und Tageseinrichtungen nicht nur Orte, an denen sich Kinder und Jugendliche regelmäßig aufhalten, sondern auch Institutionen mit besonderem Potenzial, dort bzw. von dort aus die jungen Menschen und ihre Familien zu erreichen. Eine kooperative Erweiterung durch Angebote der Kinder- und Jugendhilfe kann erleichtern, dass Tageseinrichtungen und Schule ihre Möglichkeiten (besser) ausschöpfen und Hilfen für die weitergehenden Bedarfe dort anbieten, wo die Adressatinnen und Adressaten im Sozialraum ohnehin ankommen.

3. „Rechtsanspruch auf Infrastruktur“?

Da Rechtsansprüche auf individuelle Leistungen allein die Schaffung von Infrastruktur nicht sichern, könnte an die Figur eines „Rechtsanspruches auf Infrastruktur“ gedacht werden. Das Begriffspaar beinhaltet aus juristischer Sicht jedoch einen Widerspruch in sich. Rechtsansprüche sind individuell und richten sich auf konkrete Leistungen für den Einzelnen, etwa auf einen Ganztagesplatz in einer Tageseinrichtung. Infrastruktur hingegen adressiert die Gemeinschaft allgemein, bspw. in einem Sozialraum. Mit einem „Rechtsanspruch auf Infrastruktur“ würde der Einzelne also nicht nur etwas für sich selbst einfordern können, sondern für eine – mehr oder weniger näher bestimmbare – Gemeinschaft.

Wenn das Gesetz Personen oder Organisationen das Recht zugesteht, für andere etwas verlangen zu können, ist nicht die Figur des Rechtsanspruchs gebräuchlich, sondern das Instrument der Verbandsklage. Etwa im Naturschutzrecht wird anerkannten Umweltverbänden bei der Raumplanung oder Vorhabengenehmigung das Recht eingeräumt, gegen bestimmte Planungen oder Vorhaben vorzugehen bzw. die Beachtung der Naturschutzbelange einzufordern. Ein „Anspruch“, für die Gemeinschaft und

nicht für sich selbst über das Unterlassen bestimmter Maßnahmen hinaus konkretes staatliches Handeln verlangen zu können, ist damit grundsätzlich nicht verbunden.

Die Einführung verbindlicher Beschwerdemöglichkeiten von Verbänden in der Kinder- und Jugendhilfe, wenn die Träger der öffentlichen Jugendhilfe ihre Aufgaben, etwa zur Schaffung von Infrastruktur, nicht erfüllen, wäre daher ein Novum und eine zumindest bislang ungewohnte Konstruktion. Es müssten vor Ort zusätzliche Strukturen aufgebaut werden, um eine Interessenvertretung für die Gemeinschaft auch personell-institutionell zu verorten. Die Träger der öffentlichen und der freien Jugendhilfe scheiden für eine solche Rolle aus, da sie bei einer Verbandsklage auch eigene Interessen verfolgen würden.

Zur Verwirklichung des Ziels, Infrastruktur im Sozialraum verlässlicher entstehen zu lassen, dürften daher eher andere Steuerungsinstrumente naheliegen.

V. Mögliche Anreize für eine stärkere Förderung infrastruktureller Angebote

Der Befund, dass infrastrukturelle Angebote im Sozialraum nicht ausreichend oder nur unzuverlässig vorgehalten werden, hat seine Gründe. Die Schaffung eines bedarfsgerechten Angebots mittels infrastruktureller Angebote ist bereits mit differenzierten gesetzlichen Pflichten unterlegt. Eine Gesetzesänderung, die dazu auffordert, die Gesetze zu beachten, dürfte daher nicht zielführend sein. Will Praxis und Politik etwas in Richtung Stärkung infrastruktureller Angebote ändern, geben sie möglichst Anreize oder setzen an hinderlichen Faktoren an. Aus Sicht der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ verdienen folgende Anknüpfungspunkte für Veränderungen eine weitere Diskussion:

Würden Angebote der Kinder- und Jugendhilfe in einer sozialräumlichen Infrastruktur gezielt von Bund oder Land gefördert, könnte dies den Kommunen einen starken Anreiz bieten, diese Mittel abzurufen und ihre Praxis entsprechend darauf einzustellen, ohne dass damit die dauerhafte Finanzierung gewährleistet wäre.

Für die Kostenerstattung und Finanzierung von Infrastrukturangeboten, die charakteristischerweise nicht auf standardisierten Individualleistungen beruhen, sondern eher ein ganzheitliches, ggf. individuell unterschiedlich nutzbares Angebot vorhalten, fallen die Instrumente der Einzelfallfinanzierung nach §§ 77 und 78a ff. SGB VIII aus. Sieht man von Kindertagesstätten ab, verbleibt als Finanzierungsgrundlage nur die Förderung nach § 74 SGB VIII, die aber von einem (angemessenen) Eigenanteil der Träger bei der Finanzierung ausgeht. Die Ermöglichung einer vollen Kostenübernahme auch für infrastrukturelle Angebote würde die Präferenz der Träger der freien Jugendhilfe für eine Vollfinanzierung im jugendhilferechtlichen Dreieck bei Leistungsgewährung durch das Jugendamt im Einzelfall reduzieren können.

Träger der freien Jugendhilfe haben ein berechtigtes Interesse an Planungssicherheit. Konsekutive Projektförderung, wie sie in einigen Leistungsbereichen üblich ist, schwächt die Angebote. Mittel- und langfristige Planung sowie Verträge unterstützen, dass sich Träger der freien Jugendhilfe verstärkt dem Angebot von Infrastrukturleistungen zuwenden und nicht vorrangig auf die gesicherte Vollfinanzierung von Leistungen angewiesen bleiben, die auf Basis von Einzelfallentscheidung des Jugendamts gewährt wird.

Bislang sehen die Rechtgrundlagen im SGB VIII – zumindest jenseits des § 74 SGB VIII – nicht bzw. nur sehr begrenzt vor, dass Anbieter privilegiert werden können, deren Angebote bestimmten Prinzipien folgen oder die gewisse Anforderungen erfüllen. Eine solche bevorzugte Förderung könnte bspw. im Gesetz vorgesehen werden mit Kriterien wie Sozialraumbezug, Adressat/inn/engerechtigkeit, Fachlichkeit, Kooperation oder Bereitschaft zur partizipativen Wirkungskontrolle. Allerdings ist darauf zu achten, dass die individuellen Rechtsansprüche auf Hilfen zur Erziehung und Eingliederungshilfen unangetastet bleiben und dass das Wunsch- und Wahlrecht der Adressatinnen und Adressaten bei der Inanspruchnahme individueller Leistungsansprüche gewahrt bleibt.

Gedacht werden kann an eine Verbindlichkeit zur Schaffung direkt zugänglicher Angebote über die in § 36a Abs. 2 SGB VIII ausdrücklich hervorgehobene Erziehungsberatung hinaus. Andere Bereiche kennen auch das gesetzliche Festschreiben eines Mindestangebots, wie bspw. im

Schwangerschaftskonfliktgesetz (§ 4 Abs. 1 SchKG), Adoptionsvermittlungsgesetz (§ 3 Abs. 2 AdVermiG) oder bei den Amtsvormundschaften (§ 55 Abs. 2 Satz 4 SGB VIII).

Eine stärkere Förderung von infrastrukturellen Angeboten erfordert auch die Bereitschaft zur Veränderung der jugendamtlichen Steuerungslogiken. Die Hilfestellung durch Einzelfallsteuerung in den Sozialen Diensten müsste bei einem vermehrten Zulassen direkter Inanspruchnahme von Leistungen in einer sozialräumlichen Infrastruktur stärker ergänzt werden durch die konzeptionell-planerische Steuerung der Angebote in qualifizierter partnerschaftlicher Jugendhilfeplanung.

Vorstand der Arbeitsgemeinschaft für Kinder- und Jugendhilfe – AGJ
Berlin, 28./29. November 2013