
Freie Bittsteller der Jugendhilfe

- eine kritische Betrachtung des Fördersystems -

Vorbemerkung

1. **System der Jugendhilfe**
2. **Systemelement „Freier Träger“**
3. **Systemkritik**
 - 3.1 Jährlichkeit
 - 3.2 Hoheitliche Bewilligung
 - 3.3 Bürokratismus
 - 3.4 Bittsteller
 - 3.5 Fehlende Zielvorgaben
4. **Lösungsvorschläge**
 - 4.1 Leistungsvereinbarung
 - 4.2 Institutionelle Grundförderung
 - 4.3 Festbetragsfinanzierung
 - 4.4 Kompetenzbündelung
 - 4.5 Mitarbeiterqualifizierung
 - 4.6 Workshops
 - 4.7 Service-Pool

Schlussbemerkung

Verfasser:

Werner Schnabel

Kanzler der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen

Vorbemerkungen

Der Verfasser ist seit einem Jahr ehrenamtlicher Vorstandsvorsitzender des Soziokulturellen Zentrums „Hafenstraße“ e. V. Meißen, das als freier Träger der Jugendhilfe anerkannt ist. Seine Hauptaufgabe bestand in dieser Zeit in unzähligen zeitaufwendigen und vielfältigen Aktivitäten zur Rettung dieses Trägervereins wegen existenzbedrohender Zuwendungsrahmenbedingungen. Die dabei gewonnenen Erfahrungen mit dem geltenden sächsischen Fördersystem sollen im Folgenden kritisch dargestellt und Anregungen für einen Veränderungsprozess zur partnerschaftlichen Qualitätsverbesserung der Jugendhilfe gegeben werden.

1. System der Jugendhilfe

Die Jugendhilfe ist gekennzeichnet durch die Vielfalt von Trägern unterschiedlicher Wertorientierungen und die Vielfalt von Inhalten, Methoden und Arbeitsformen. Leistungen der Jugendhilfe werden von Trägern der freien Jugendhilfe und von Trägern der öffentlichen Jugendhilfe erbracht. Es gilt das Prinzip der Subsidiarität; d. h., die öffentliche Jugendhilfe fördert die Selbstständigkeit anerkannter freier Träger und sieht von eigenen Maßnahmen ab, wenn diese Maßnahmen durch freie Träger der Jugendhilfe gewährleistet werden können¹.

Zu den Leistungen der Jugendhilfe gehört die Jugendarbeit, deren Schwerpunkte u. a. in der außerschulischen Jugendbildung mit allgemeiner, politischer, sozialer, gesundheitlicher, kultureller, naturkundlicher oder technischer Bildung liegen².

Die Gesamtverantwortung für die Planung und Durchführung der Jugendhilfe haben die Träger der öffentlichen Jugendhilfe. Sie gewährleisten, dass die erforderlichen und geeigneten Einrichtungen, Dienste und Veranstaltungen rechtzeitig und ausreichend zur Verfügung stehen³. Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren Jugendämtern⁴.

Überörtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe ist der Freistaat Sachsen. Er fördert die Jugendhilfe auf der Grundlage von Richtlinien. Die Förderung ist grundsätzlich an einen von der Vertretungskörperschaft beschlossenen Jugendhilfeplan gebunden⁵. Damit wird die Jugendhilfeplanung zum zentralen Steuerungsinstrument der Jugendhilfe. Insbesondere den Jugendhilfeausschüssen der örtlicher Träger der öffentlichen Jugendhilfe kommt hierbei eine äußerst wichtige Rolle zu. Sie haben die anerkannten Träger der freien Jugendhilfe in allen Phasen der Planung frühzeitig zu beteiligen⁶.

¹ Vgl. §§ 3 und 4 des Sozialgesetzbuches VIII idFd Bek. v. 08.12.1998 (BGBl. I S. 3546) - KJHG - und Nr. 2.4 des Jugendpolitischen Programms der Sächsischen Staatsregierung - Landesjugendplan - vom 02.10.1996, Hrsg. Sächsisches Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie - SMS -.

² Zum Umfang der Jugendarbeit vgl. § 11 KJHG.

³ Vgl. § 79 KJHG.

⁴ Vgl. § 69 Abs. 1 KJHG, § 1 des Landesjugendhilfegesetzes - LJHG - vom 29.07.1998 (SächsGVBl. S. 506).

⁵ Vgl. § 10 Abs. 1 LJHG.

⁶ Zu Inhalt und Verfahren der Jugendhilfeplanung vgl. § 80 KJHG.

Der überörtliche Träger der Jugendhilfe errichtet zur Erfüllung und Koordination seiner Aufgaben ein Landesjugendamt, das aus dem Landesjugendhilfeausschuss und der Verwaltung des Landesjugendamts besteht⁷. Das Landesjugendamt ist in Sachsen als Fachabteilung in das Landesamt für Familie und Soziales integriert.

Im Freistaat Sachsen bestehen zwei oberste Landesjugendbehörden. In Angelegenheiten der Jugendarbeit und der Jugendverbände ist das Sächsische Staatsministerium für Kultus - SMK -, im Übrigen das Sächsische Staatsministerium für Soziales, Gesundheit und Familie - SMS - oberste Landesjugendbehörde. Das jugendpolitische Programm der Sächsischen Staatsregierung ist im Landesjugendplan zusammengefasst.

Staatliche Zuwendungsgeber stützen sich im Freistaat Sachsen bei der Bewilligung von Zuwendungen auf § 44 der Sächsischen Haushaltsordnung - SäHO -⁸ sowie die dazu geltenden Verwaltungsvorschriften und Allgemeinen Nebenbestimmungen⁹. Die Förderrichtlinien der sächsischen Staatsministerien¹⁰ orientieren sich an diesen staatlichen Vollzugsvorschriften¹¹.

2. Systemelement „Freier Träger“

Der diesem Beitrag zu Grunde liegende Standardtyp eines freien Trägers der Jugendhilfe ist ein gemeinnütziger Verein. Er ist idealtypisch von ehrenamtlicher Mitarbeit und einer sozialen Gründeridee geprägt.

Dieser Trägertyp ist fast ausschließlich von Zuwendungen und Fördergeldern abhängig. Eigeneinnahmen können nur in geringem Umfang erzielt werden. Dies ist durch die Eigenart seiner Projektarbeit und den sozialen Status seines Klientels bedingt. Angebote der Jugendarbeit richten sich auch an soziale Randgruppen, denen Nutzungsentgelte nur im beschränkten Umfang auferlegt werden können. Für diese Gesellschaftsgruppe finden sich auch kaum Sponsoren. Es sind nicht die Semperoper-Besucher und nicht die potentiellen Kunden von BMW usw., also nicht die Zielgruppen von leistungsfähigen Werbebetats.

Die Projektarbeit freier Träger der Jugendhilfe wird in der Regel mit mehreren staatlichen und kommunalen Förderprogrammen finanziert (Kofinanzierung). Dies erfordert für die Trägervereine umfängliche jährliche Antrags-, Abrechnungs- und Nachweisverfahren. Der Haushalt der Fördervereine ist für alle Zuwendungsgeber „gläsern“. Sämtliche Haushaltsmittel dürfen nur zweckgebunden entsprechend der Bewilligungsbedingungen der Zuwendungsgeber verwendet werden. Rücklagen können nicht gebildet werden. Die Trägervereine können daher während des Bewilligungszeitraums (in der Regel ist dies das Haushaltsjahr der Zuwendungsgeber) nicht flexibel auf veränderte Bedingungen und Bedürfnisse der Jugendhilfe reagieren.

⁷ Vgl. § 10 Abs. 2 und 3 LJHG.

⁸ SächsGVBl. 1990 S. 21.

⁹ Vgl. Vorläufige Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung (Vorl. VwV-SäHO) vom 20.10.1999 (SächsABl. S. 649). Anmerkung des Verfassers: Die Vorschriften sind im 10. Haushaltsjahr des Freistaates Sachsen immer noch vorläufig. Die amtliche Abkürzung lautet dennoch VwV SäHO.

¹⁰ Die Kommunen wenden die VwV SäHO in ihren Förderrichtlinien sinngemäß an.

¹¹ Vgl. VwV zu § 44 SäHO, Anlage 7 „Grundsätze für Förderrichtlinien“

3. System-Kritik

Die politischen Zielsetzungen und Vorgaben der Legislative werden durch ungeeignete administrative Rahmenvorgaben konterkariert. Das geltende Fördersystem entwickelt sich weg von den Leitlinien des Landesjugendplans¹² und engt die Verfahrens- und Ermessensfrei-räume der im Ganzen gesehen zweckmäßigen VwV zu § 44 SÄHO sinnwidrig ein. Die im Fördersystem entwickelten bürokratischen Hemmnisse ersticken das ehrenamtliche Engagement und damit die Qualität der Jugendarbeit. Der vom System sowohl auf Seiten der Zuwendungsgeber als auch auf Seiten der Zuwendungsempfänger erzwungene Aufwand verursacht Kosten, die das Budget für die tatsächliche Jugendarbeit schmälern. Aus der Sicht eines freien Trägers der Jugendhilfe ergeben sich im Wesentlichen folgende Kritikpunkte:

3.1 Jährlichkeit statt Kontinuität und Qualität:

Die Vollzugsvorschriften zur SÄHO und die darauf gründenden Förderrichtlinien sind geprägt von den engherzigen althergebrachten Denkstrukturen von Haushältern. Darin wird nach wie vor das Jährlichkeitsprinzip sowie das aufwendige Mittelabruf- und Verwendungsnachweisverfahren gestützt, obwohl es inzwischen einen staatlichen Doppeljahreshaushalt gibt und obwohl man sich landauf landab um einen „schlanken Staat“, um Entbürokratisierung und Kundenorientierung, outputorientierte Steuerung und zielvereinbarungsgestütztes Kontraktmanagement bemüht¹³.

Unstreitig ist unter allen Beteiligten: die fachliche Qualität der Jugendarbeit muss verbessert werden¹⁴. Dies ist - wie in Förderrichtlinien gefordert¹⁵ - nur durch fest angestelltes Fachpersonal zu erreichen. Die tatsächliche Situation ist von diesen Zielvorstellungen weit entfernt.

¹² Der Landesjugendplan stellt nach Auffassung des Verfassers ein in Bezug auf die Jugendarbeit voll akzeptables politisches Handlungskonzept dar, das von freien Trägern der Jugendhilfe in jeder Hinsicht unterstützt werden kann.

¹³ Die derzeitige Praxis wird den Forderungen der Nr. 4.1 des Landesjugendplans nicht gerecht, der es für wichtig hält, „durch entsprechende Rahmenvereinbarungen den freien Trägern die Übernahme von Einrichtungen und Diensten zu erleichtern“ und fordert: „bürokratische Hemmnisse sollten abgebaut werden“ und „Die Träger der öffentlichen Jugendhilfe sollten ... ihre Verwaltungen für neue Steuerungsmodelle öffnen.“

¹⁴ Das Sächsische Staatsministerium für Kulturs - SMK - verstärkt deswegen mit besonderen Förderprogrammen die Fachkraftausstattung freier Träger der Jugendhilfe (vgl. Nr. 6.1b der Förderrichtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen im Bereich präventiver Jugendarbeit im Freistaat Sachsen - FrPrefJuArb - vom 05.12.1996 (SächsABl. S. 81)).

¹⁵ Vgl. Nr. 2.3 der Richtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen aus dem Programm zur Verbesserung der Struktur der Jugendarbeit im Freistaat Sachsen sowie zur Fachkraftförderung in der Jugendarbeit vom 28.05.1997 (SächsABl. S. 368).

Das vom Verfasser beschriebene Soziokulturelle Zentrum hatte 1998 z. B. folgende Personalstruktur:

8,55 hauptamtlich Beschäftigte.

Davon

- 3,0 pädagogische Fachkräfte (= 35 %)
- 2,5 ABM-Kräfte (= 29 %)
- 2,2 Kräfte Kulturraumförderung (= 26 %)
- mit befristetem Arbeitsvertrag
 - Dauer 1 Jahr: 3,8 (= 45 %)
 - Dauer 3 Jahre: 2,0 (= 23 %)
- mit unbefristetem Arbeitsvertrag
 - Förderung gesichert 1 Jahr: 2,75 (= 32 %)
- Dauerbeschäftigungsverhältnisse: keine!

Für die 2,75 Arbeitskräfte mit unbefristeten Verträgen besteht Hoffnung auf mehrjährige Beschäftigung, wenn entsprechende Zuwendungen erwartungsgemäß jährlich verlängert werden. Die Verträge werden jeweils zum Jahresende gekündigt und bei Vorliegen des Weiterbewilligungsbescheids verlängert.

Da freie Träger in der Regel von jährlich befristeten Zuwendungen abhängig sind, ist eine Festanstellung von Fachkräften (mit unbefristeten Arbeitsverträgen) im Gegensatz zu den Zielvorgaben des Landesjugendplanes nicht möglich¹⁶. Weil die Befristung von Arbeitsverträgen ausnahmsweise nur in wenigen besonderen Fällen rechtlich zulässig ist, befinden sich freie Träger in einem nicht lösbaren Dilemma. Wollen sie eine qualifizierte Fachkraft auch im folgenden und eventuell noch im darauf folgenden Haushaltsjahr beschäftigen, hilft keine noch so juristisch ausgefeilte Befristungsklausel gegen die Rechtswirkung eines Kettenarbeitsvertrags. Diese arbeitsrechtliche Auswirkung wird von Zuwendungsgebern völlig ignoriert.

Fachkräfte haben ein natürliches Interesse, sich längerfristig in Projekte einzubringen, mit denen sie sich identifizieren. Gerade in der Jugendarbeit sind lange Einarbeitungs- und Projektvorbereitungszeiten notwendig. Erfolge sind meist nicht schon innerhalb weniger Monate sichtbar, weil Jugendliche längerfristige Verlässlichkeit erwarten. Stellenangebote mit jährlich befristeten Verträgen sind deshalb für qualifizierte Fachkräfte nicht interessant; sie sind allenfalls Not- oder Ausweglösung für arbeitslose Bewerber. Logisch ist jedenfalls: die besten Kräfte wird man für jährlich befristete Stellen nicht gewinnen können. Hinzu kommt, dass Zuwendungsgeber aus nicht nachvollziehbaren Gründen die Fachkräfte bei freien Trägern zweitklassig einstufen. Während öffentliche Träger nach BAT

¹⁶ Auszug aus Nr. 2.5 Landesjugendplan: „Unbefriedigend ist derzeit noch die knappe Personalausstattung für bestimmte Angebote und Dienstleistungen der Jugendhilfe, vor allem für die Jugendarbeit. So ist nur eine noch nicht ausreichende Zahl hauptamtlicher Personen in Dauerbeschäftigungsverhältnissen in der Jugendarbeit bei freien und öffentlichen Trägern tätig. Ein großer Teil wird über die verschiedenen Maßnahmen bzw. Möglichkeiten des Arbeitsförderungsgesetzes beschäftigt, was eine kontinuierliche Qualifizierung von Fachkräften sehr erschwert“. Diese Aussage kann nach den Erfahrungen des Verfassers vollinhaltlich bestätigt werden. Eine langfristig kontinuierliche Beschäftigung und fachliche Qualifizierung von Mitarbeitern scheidet allerdings an dem Förderprinzip der Jährlichkeit. Dauerbeschäftigungsverhältnisse gibt es kaum (vgl. die oben beschriebene Personalstruktur des beschriebenen Trägervereins).

bezahlen, mutet man freien Trägern zu, für vergleichbare Tätigkeiten niedrigere Hausrate einzuführen und nicht vertretbare arbeitsrechtliche Risiken einzugehen¹⁷.

Die jeweils haushaltsjährlich neu auftretenden finanziellen Unsicherheiten in Bezug auf die Gesamtfinanzierung freier Träger und das davon abhängige befristete Stellenangebot machen freie Träger zu uninteressanten Arbeitgebern für qualifizierte Fachkräfte.

Festzustellen ist:

In der Jugendarbeit werden dauerhafte verlässliche Angebote und Ansprechpartner gebraucht. Mit fest angestelltem Fachpersonal kann bessere und bedarfsgerechtere Jugendarbeit geleistet werden. Qualifiziertes Fachpersonal kann mit ungesicherten Jahresarbeitsverträgen nicht gewonnen werden. Existenzielle Unsicherheiten der freien Träger wirken sich nachteilig auf die Motivation des Personals aus.

3.2 Hoheitliche Bewilligung statt partnerschaftlicher Vereinbarungen:

Staatliche und kommunale Zuwendungsgeber verteilen Fördermittel mit Bewilligungsbescheiden auf der Basis der Vollzugsvorschriften zur SäHO. Sie neigen dazu, diese Vorschriften eher buchstabengetreu als ihrem Sinne nach anzuwenden und ordnen die Zielvorgaben des Jugendhilferechts den Formalien des Haushaltsrechts unter. Zum Teil ist dies auch auf unzureichende Fachkenntnisse zurückzuführen. Nur so ist es zu erklären, dass Zuwendungsgeber keine Leistungsvereinbarungen mit freien Trägern der Jugendhilfe abschließen, obwohl das Jugendhilferecht dieses Instrument ausdrücklich vorsieht¹⁸. Selbstverständlich ließe das Haushaltsrecht auch mehrjährige Bewilligungszeiträume zu¹⁹. In der Praxis werden haushaltsrechtliche Ermächtigungen für mehrjährige Ausgaben jedoch nicht erteilt²⁰.

Die Bewilligung von Zuwendungen an freie Träger der Jugendhilfe ist abhängig von genehmigten Haushaltsplänen der Zuwendungsgeber. Da die Haushaltspläne der Landkreise in der Regel erst im Mai des laufenden Haushaltsjahres genehmigt werden, werden Zuwendungen in den ersten vier bis fünf Monaten jedes Jahres („haushaltslose Zeit“) nicht ausgereicht. Würden Leistungsvereinbarungen geschlossen, gäbe es dieses Problem nicht, weil dann aufgrund einer rechtlichen Verpflichtung Zahlungen geleistet werden könnten²¹. Natürlich könnten die Landkreise zumindest Abschlagszahlungen in angemessener Höhe leisten, um die Weiterführung der mit ihrer Planung abgestimmten Jugend-

¹⁷ Zuwendungsgeber verhalten sich so, als lebten freie Träger in Bezug auf das Arbeitsrecht in einer anderen Rechtsordnung als sie. Sie weigern sich z. B., unverschuldete Folgekosten aus Arbeitsrechtsstreitigkeiten mitzufinanzieren. Bei Leistungsträgern nach § 77 KJHG wären solche Kosten erstattungsfähig (vgl. Kinder- und Jugendhilfe, Lehr- und Praxiskommentar Kunkel, Nomos Verlagsgesellschaft Baden Baden, 1998, Nr. 2.9 zu § 77 KJHG).

¹⁸ Vgl. § 77 KJHG, § 17 Abs. 5 LJHG, Nr. 4.1 Landesjugendplan.

¹⁹ Vgl. Nr. 4.2.5 VwV zu § 44 SäHO.

²⁰ Anmerkung des Verfassers: Diese Praxis ist durch nichts gerechtfertigt. Der örtliche Träger der Jugendhilfe hat nach § 11 KJHG die Gewährleistungspflicht für die Jugendarbeit. Während er vermeintlich nicht in der Lage ist, für diese Pflichtaufgabe mehrjährige Haushaltsbindungen einzugehen, tut er dies ohne Probleme, z. B. bei Wartungsverträgen für Kopiergeräte. Zur Frage der Gewährleistungspflicht der Jugendhilfe vgl. Kunkel, ZfJ Nr. 5/97 S. 108.

²¹ Nach § 61 der Landkreisordnung für den Freistaat Sachsen - SächsLKrO - i. V. m. § 78 der Gemeindeordnung für den Freistaat Sachsen - SächsGemO - können Landkreise während dieser Zeit Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie „rechtlich verpflichtet“ sind, oder „die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar“ sind.

hilfe zu gewährleisten. Kommunalpolitische Unzulänglichkeiten und fehlende Planungsgrundlagen verhindern jedoch ein praxisgerechtes Vorgehen.

Dieser Systemmangel führt jedes Jahr zur existenziellen Bedrohung freier Träger und in manchen Fällen zur Aufgabe der Jugendhilfeleistungen. Obwohl dies allen beteiligten Zuwendungsgebern bekannt ist, wurden bisher keine vernetzten Strategien entfaltet, das Problem zu lösen²².

Festzustellen ist:

Kontinuität und partnerschaftliche Zusammenarbeit in der Jugendhilfe erfordern mehrjährige Leistungsvereinbarungen.

3.3 Bürokratismus statt kooperative Zusammenarbeit:

Die Praxiserfahrung zeigt: eine am gemeinsamen Ziel orientierte aktive Kooperation von Zuwendungsgebern, die Maßnahmen und Projekte eines freien Trägers kofinanzieren, findet nicht statt. Leidtragende der unkoordinierten bürokratischen Vorgaben sind die freien Träger. Wird ein Projekt beispielsweise von drei Zuwendungsgebern kofinanziert, muss der Trägerverein dreierlei unterschiedliche Vordrucke für Antrag, zweimonatige Abschlagszahlung und Verwendungsnachweis vorlegen. Ändern sich die Kosten im Verhältnis zur Antragstellung, werden weitere Zahlungen nur geleistet, wenn entsprechend aktualisierte Kosten- und Finanzierungspläne - wiederum den unterschiedlichen formalen Wünschen der drei Zuwendungsgeber entsprechend - eingereicht und genehmigt worden sind.

In der Praxis verstoßen Bewilligungsbehörden vielfach gegen folgende Vorschriften der VwV zu § 44 SÄHO:

- Nr. 1.4:
 - Bei Kofinanzierung erfolgt die Bewilligung nicht durch nur eine Behörde.
 - Bei Kofinanzierung wird das Einvernehmen zwischen Zuwendungsgebern nicht im notwendigen Umfang hergestellt.
- Nr. 4.2.6 und Nr. 10.2:
 - Bei Kofinanzierung wird nicht die (nur eine) Stelle benannt, die für die Prüfung des (nur einen) Verwendungsnachweises zuständig ist.
- Nr. 10.2:
 - Bei Zuwendungen bis 100.000,- DM wird nicht von der Möglichkeit Gebrauch ge-

²² Freie Trägervereine verfügen nicht über disponible Haushaltsmittel oder Rücklagen. Für Personal- und Betriebskosten in der „haushaltslosen Zeit“ müssten sie Darlehen aufnehmen. Nach geltendem Förderrecht sind die dafür anfallenden Zinsen nicht zuwendungsfähig. Die Vereine werden daher zu illegalen, von den Zuwendungsgebern stillschweigend geduldeten Lösungen gezwungen. Da aufgrund des Jährlichkeitsprinzips Haushaltsmittel für Fachpersonal jeweils nur bis 31.12. zur Verfügung stehen, wird den Mitarbeitern zum 31.12. gekündigt. Entweder arbeiten die Fachkräfte in der Hoffnung auf weitere Zuwendungen einige Monate freiwillig ohne Entlohnung, oder sie melden sich arbeitslos. Sobald nach genehmigtem Haushaltsplan der Bewilligungsbescheid des Zuwendungsgebers eingeht, werden die Mitarbeiter rückwirkend zum 1. Januar wieder angestellt. Das in der „Übergangszeit“ gewährte Arbeitslosengeld zahlen sie zurück. Dem Verfasser ist nicht nachvollziehbar, dass die damit verbundenen rechtlichen Probleme und Risiken offenbar von allen Beteiligten in Kauf genommen werden und wie unter diesen Umständen Kontinuität, Motivation, Engagement und Qualitätssteigerung beim Fachpersonal erreicht werden soll.

macht, einen einfachen Verwendungsnachweis zuzulassen.

- Nr. 13:
Die Bewilligungsbehörden machen keinen Gebrauch von der Ermächtigung, in Fällen von geringer finanzieller Bedeutung entweder selbst (bis 50.000 DM) oder im Einvernehmen mit dem zuständigen Staatsministerium (bis 100.000 DM) Ausnahmen von den aufwendigen Antrags-, Bewilligungs- und Nachweisverfahren zuzulassen.

Die Nichtbeachtung dieser aus Sicht der Trägervereine sinnvollen Vorschriften zur Verwaltungsvereinfachung führt zu einer kaum mehr zu bewältigenden Bürokratisierung der Vereinsführung. Eigentlich müssten sich die freien Träger gegen diese Verfahrensweise und gegen die teilweise schwache rechtliche und handwerkliche Qualität der Bewilligungsbescheide wehren. Sie tun es aus zweierlei Gründen nicht: zum einen ist die Vereinsführung in der Regel nicht juristisch qualifiziert, zum anderen ist es nicht ratsam mit jemandem zu rechten, von dessen „Gunst“ man abhängig ist. Dies fördert das vorzufindende Rollenverhalten: auf der einen Seite Erhabenheit, auf der anderen Seite Ergebenheit.

***Festzustellen ist:
Kooperation und Bewilligungsverfahren müssen verbessert werden.***

3.4 Bittsteller statt Partner

„Die Umsetzung des SGB VIII verlangt zwingend ein partnerschaftliches Miteinander aller beteiligten Träger.“²³ Die öffentliche Jugendhilfe soll mit der freien Jugendhilfe zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien partnerschaftlich zusammenarbeiten. Sie hat dabei die Selbstständigkeit der freien Jugendhilfe in Zielsetzung und Durchführung ihrer Aufgaben sowie in der Gestaltung ihrer Organisationsstruktur zu achten²⁴. Diese Partnerschaft verlangt „eine Vernetzung zwischen den Angeboten, Leistungen und Strukturen in öffentlicher und freier Trägerschaft ebenso, wie ein abgestimmtes Miteinander der personalen, kommunalen und Landesebene, das sich nicht an hierarchischen Strukturen, sondern in erster Linie am Wohl von Kindern und Jugendlichen orientiert“²⁵.

Zu einer echten Partnerschaft zwischen öffentlichen und freien Trägern ist noch ein weiterer Weg. Genauso wie ein Umdenkungsprozess bei den Behörden in Bezug auf die Bürger notwendig ist (weg vom hoheitlichen Obrigkeitsstaatsdenken, hin zur Kundenorientierung²⁶), muss auch die Umgangskultur zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe in Richtung Kontraktmanagement entwickelt werden²⁷.

Es liegt auch an den freien Trägern: Sie müssen ein besseres Selbstverständnis entwickeln und aus der Bittstellerrolle heraustreten. Was wäre denn, wenn sie ihre Leistungen einstellen würden und die öffentlichen Träger die Jugendhilfe alleine gewährleisten müssten?²⁸

²³ Zitiert aus Nr. 2.4 Landesjugendplan.

²⁴ § 4 Abs. 1 KJHG, § 17 Abs. 3 LJHG.

²⁵ Zitiert aus Nr. 2.4 Landesjugendplan.

²⁶ Vgl. Musall/Schnabel, Dienstordnung Sachsen, München, Rehm, 1995, Erläuterungen zu Nr. 5.

²⁷ Vgl. KGSt-Bericht Nr. 12/1998: Kontraktmanagement zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe.

²⁸ Darauf haben die im Fördersystem Beteiligten keine Antwort. In mindestens jährlichen Abständen finden öffentliche Auseinandersetzungen in der Presse, in Podiumsrunden mit politischen Mandatsträgern und

Natürlich erschweren unterschiedliche Denkstrukturen das gegenseitige Verstehen und Zusammenarbeiten. Aus Sicht der Zuwendungsgeber sind die bei freien Trägern verantwortlichen Sozialpädagogen und Sozialarbeiter bürokratiefeindlich, unstrukturiert, unkonventionell, spontan, basisdemokratisch, idealistisch, kritisch - also chaotisch. Aus deren Sicht sind die Mitarbeiter der Zuwendungsgeber bürokratisch, formalistisch, konservativ, vorschrittengläubig, unbeweglich, arbeitsplatzzänglich und entscheidungsschwach - also Bürokraten²⁹.

Außerdem wird das für ehrliche Partnerschaft notwendige Vertrauen auf beiden Seiten gelegentlich durch parteipolitische, regionalpatriotische oder karrierebedingte Einflüsse beeinträchtigt.

Festzustellen ist:

Zwischen öffentlichen und freien Trägern muss eine echte Partnerschaft entwickelt werden. Zum Wohl von Kindern und Jugendlichen.

3.5 Fallbearbeitung statt Zielvorgabe:

Die im Zusammenhang mit der Einführung neuer Steuerungsmodelle auftretende Kritik an der ungenauen Verantwortungsabgrenzung zwischen Politik und Verwaltung trifft auch für den Bereich der Jugendhilfe zu. Mandatsträger haben vielfach ein falsches Aufgabenverständnis³⁰. Während sie es vernachlässigen, langfristige strategische Ziele zu formulieren, befassen sie sich mit Verwaltungsvollzugsfragen. In unzähligen Ausschuss- und Unterausschuss-Sitzungen beraten sie über einzelne Förderanträge, anstatt der Verwaltung konkrete Förderkriterien zur eigenständigen Bearbeitung der Anträge vorzugeben. Zu Unrecht erhält dann oft die Verwaltung die „Prügel“ für verzögerte und unbefriedigende Entscheidungen. Frustration bei Verwaltungsmitarbeitern ist die Folge. Freie Träger leiden darunter.

Festzustellen ist:

Zwischen Politik und Verwaltung bedarf es einer klaren Verantwortungsabgrenzung im Sinne neuer Steuerungsmodelle.

Verantwortlichen der Jugendhilfe mit dem Ziel statt, über die ungesicherte Existenz freier Träger und über Notwendigkeit und Veränderung der Rahmenbedingungen zu informieren. Meist führen diese Veranstaltungen und Aktivitäten zu einem ergebnislosen Verantwortungsroulett. Das System schützt sich durch Kompetenzwirrwarr. Niemand kann für das unbefriedigende Gesamtergebnis der Jugendhilfeförderung verantwortlich gemacht werden.

²⁹ Zu Ursachen und Befürchtungen dieses grundlegenden Spannungsverhältnisses vgl. KGSt-Bericht 12/1998, S. 9.

³⁰ Zur Kritik an der Verantwortungsvermischung und der Notwendigkeit klarer Verantwortungsabgrenzung zwischen obersten Kommunalorganen und der Verwaltung vgl. KGSt-Bericht Nr. 5/1993, S. 16 ff.

4. Lösungsvorschläge

Aus Sicht eines freien Trägers der Jugendhilfe gäbe es folgende Lösungsansätze zur Verbesserung und Fortentwicklung des Fördersystems:

4.1 Leistungsvereinbarungen:

Das Anliegen des KJHG, alle verfügbare Kräfte und Ressourcen zum Wohl junger Menschen und ihrer Familien zielgerichtet zu bündeln, lebt vom Miteinander der in der Jugendhilfe engagierten Personen. Wenn sich Zuwendungsgeber, öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe als Partner verstehen, liegt es nahe, vertrauensvoll zusammenzuarbeiten und Leistungen vertraglich zu vereinbaren. Für obrigkeitsstaatliches Anordnen, Bewilligen, Kontrollieren und Reglementieren besteht kein Anlass. Neue Steuerungsmodelle heißt das Rezept³¹.

Eine konkrete Vereinbarung über die zu erbringenden Leistungen und ihre Qualitätsstandards ist für beide Vertragspartner ein wichtiges Instrument, ziel- und ergebnisorientiert zu arbeiten und den Erfolg messbar zu machen. Nur mit einer mehrjährigen Leistungsvereinbarung kann langfristige Kontinuität und Qualität der Jugendarbeit sichergestellt werden. Dabei geht es aus Sicht der freien Träger nicht vordergründig um die Höhe, sondern um das partnerschaftliche Bekenntnis zur Qualität des Leistungsangebots und zur Verlässlichkeit der Finanzierung.³²

Für den freien Träger ist eine Leistungsvereinbarung mit dem örtlichen Träger auch eine wichtige Anerkennung, die sein Qualitätsniveau und seine Leistungsfähigkeit dokumentiert. Aus Sicht des örtlichen Trägers der öffentlichen Jugendhilfe ist die Leistungsvereinbarung aufgrund der Komponenten Evaluation, Berichtswesen und Leistungsanpassung ein Instrument der langfristigen Jugendhilfeplanung und der Haushaltsplanung³³. Für weitere Zuwendungsgeber ist die Leistungsvereinbarung ein Signal, dass die Leistungen des Vereins bedarfsgerecht erbracht werden. Dies erleichtert die Kofinanzierung und den Abschluss etwaiger weiterer Leistungsvereinbarungen.

Ein Textvorschlag für eine Leistungsvereinbarung ist als **Anlage 1** beigefügt.

4.2 Institutionelle Grundförderung:

Die Haushaltsvollzugsvorschriften unterscheiden zwei Zuwendungsarten: Projektförderung und institutionelle Förderung³⁴. Projektförderung ist definiert als „Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorha-

³¹ Es beinhaltet Entgelte für konkrete messbare Leistungen, anstelle von Zuschüssen für nicht definierte Ziele. Dieses Modell erfordert ein Leitbild der Jugendhilfe und ermöglicht ergebnisorientierte Steuerung und Controlling. Ziel ist die gemeinsame Steuerung der Jugendhilfe durch öffentliche und freie Träger der Jugendhilfe. Vgl. dazu KGSt-Bericht Nr. 12/1998, Nr. 4.1 und „Modellprojekt zur Neuen Steuerung in der Jugendhilfe“ in VOP 5/99, S. 15.

³² Mindestens zur Sockelfinanzierung bzw. der institutionellen Grundförderung, vgl. Nr. 4.2.

³³ Zum Leidwesen freier Träger und der Aufsichtsbehörden haben die öffentlichen Träger der Jugendhilfe ihre Jugendhilfeplanung im Sinne der §§ 79, 80 KJHG noch nicht befriedigend konkretisiert. In diesem „gewissermaßen luftleeren sozialpolitischen und inhaltlichen Raum ... sind allerlei Irrtümer und Missverständnisse ...“ möglich, die ein zielgerichtetes Kontraktmanagement noch nicht zulassen. Sinngemäßes Zitat vgl. KGSt-Bericht Nr. 12/1998, Nr. 3.2.

³⁴ Vgl. Nr. 2 VwV zu § 23 SÄHO.

ben³⁵. Institutionelle Förderung meint „Zuwendungen zur Deckung eines nicht abgegrenzten Teils ... der gesamten Ausgaben eines Zuwendungsempfängers, z. B. einer gemeinnützigen Einrichtung“³⁶. Die Bewilligungsbehörden sind verpflichtet zu prüfen, „welche Finanzierungsart unter Berücksichtigung der Interessenlagen des Staates und des Zuwendungsempfängers den Grundsätzen der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit am besten entspricht“³⁷. Im Kontext dieser Vorschriften müsste die personelle Grundausstattung gemeinnütziger freier Träger durch institutionelle Förderung gesichert werden.

Wie oben dargestellt, ist die Existenz des beschriebenen Standardtyps freier Träger der Jugendhilfe abhängig von Jahresintervallen der Zuwendungsbescheide. In der Praxis führt dies dazu, dass ein Großteil der Arbeitskraft der ehrenamtlichen und hauptamtlichen Mitarbeiter der Trägervereine für existenzsichernde administrative Arbeiten verbraucht wird. Dies ist vor allem für die Fachkräfte der Jugendarbeit eine äußerst frustrierende Situation. Zum einen sind sie mit dem berufsfremden Einsatz in den Bereichen Organisation, Personalwesen, betriebliches Management, Arbeitsrecht, Zivilrecht, Verwaltungsrecht, total überfordert, zum anderen rauben ihnen diese Funktionen die Zeit für inhaltliche jugendfachliche Arbeit. Hinzu kommt, dass sich Zuwendungsgeber weigern, die Notwendigkeit solcher Vereinsführungsfunktionen anzuerkennen und die dafür anfallenden Kosten zu finanzieren. Stillschweigend nehmen sie in Kauf, dass die von ihnen geförderten Fachkräfte der Jugendhilfe „zweckentfremdet“ beschäftigt werden.

Ein freier Träger, der mehrere Projekte mit fest angestelltem Personal in dafür überlassenen Gebäuden und Räumlichkeiten verwirklicht, braucht eine personelle Mindestgrundausstattung. Sie besteht aus den drei Funktionsbereichen Geschäftsführung, Buchführung und Vereinsverwaltung sowie haus- und betriebstechnischer Service³⁸. Ohne diese Grundausstattung kann ein freier Träger sein Leistungsangebot nicht kontinuierlich mehrjährig sicherstellen. Insbesondere ist es ohne eine geschäftsführende Kraft nicht möglich, Projekte zu kreieren, Fachpersonal zu gewinnen, die Finanzierung zu sichern und alle Angebote und Leistungen des Vereins zu koordinieren. Diese Leistungen können auch nicht - weder zeitlich noch qualitativ - von noch so engagierten ehrenamtlichen Vereinsmitgliedern wahrgenommen werden³⁹.

Wenn ein freier Träger längerfristig als Partner der Jugendhilfe tätig sein soll, bedarf es einer institutionellen Grundförderung für die personelle Mindestgrundausstattung. Diese Grundförderung muss durch mehrjährige Leistungsvereinbarungen abgesichert werden. Darauf aufbauend können Projekte verwirklicht werden. Sie werden durch Einzelprojektförderung finanziert. Dafür sind Projekt- oder Produktvereinbarungen mit potentiellen Zuwendungsgebern abzuschließen. Das Grundmodell einer kombinierten institutionellen und projektbezogenen Förderung zeigt **Anlage 2**. Das vom Verfasser für den von ihm

³⁵ Vgl. Nr. 1.5.1 VwV zu § 44 SÄHO.

³⁶ Vgl. Nr. 1.5.2 VwV zu § 44 SÄHO.

³⁷ Vgl. Nr. 2.1 VwV zu § 44 SÄHO.

³⁸ In Abhängigkeit vom Leistungsprofil eines Vereins muss es sich hierbei nicht um drei Vollzeitstellen handeln.

³⁹ Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe und sonstigen Zuwendungsgeber handeln wider bessere Erkenntnisse und Erfahrungen mit eigenen Verwaltungsstrukturen, wenn sie freien Trägern die notwendige personelle Grundausstattung nicht zubilligen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum öffentliche Träger sich - obwohl ausschließlich hauptamtlich und professionell geführt - eine bessere personelle und sächliche Ausstattung zubilligen als den freien Trägern (ihren Partnern), die unter laienhafter ehrenamtlicher Führung arbeiten.

vertretenen Verein entwickelte Finanzierungsmodell ist in **Anlage 3** dargestellt. Aus **Anlage 4** ist die Aufgabenbeschreibung für die personelle Grundausstattung für dieses Modell ersichtlich.

Ziel muss es sein, mit den an den Leistungen des freien Trägers interessierten „Hauptförderern“ eine Leistungsvereinbarung zur institutionellen Grundförderung abzuschließen. Der Verfasser hat eine Leistungsvereinbarung entwickelt, die im Sinne einer Vertragspartnerschaft von ehrlichen, klar definierten Kostenfaktoren ausgeht⁴⁰.

In der **Anlage 5** ist die einer solchen Vereinbarung zu Grunde zu legende Kostenstruktur dargestellt.

4.3 Festbetragsfinanzierung

Die Förderrichtlinien gehen davon aus, dass Zuwendungen grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung gewährt werden. Es werden drei Teilfinanzierungsarten unterschieden: Anteilsfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung und Festbetragsfinanzierung⁴¹. Bei Anteilsfinanzierung bezieht sich die Förderung auf einen bestimmten Vomhundertsatz oder einen Anteil der zuwendungsfähigen Ausgaben, bei Fehlbedarfsfinanzierung auf den nicht durch eigene oder fremde Mittel zu deckenden Finanzierungsfehlbedarf, bei Festbetragsfinanzierung auf einen konkret festgelegten Teilbetrag der zuwendungsfähigen Ausgaben. Das Antrags- und Verwendungsnachweisverfahren für Anteilsfinanzierung und Fehlbedarfsfinanzierung ist so aufwendig und kompliziert, dass es trotz der umfangreichen Berechnungsschemata, die als Anlage 1 zu § 44 SÄHO entwickelt wurden, von den Beteiligten kaum beherrscht wird und mit riesigem Abstimmungsaufwand verbunden ist. Deswegen präferiert der Rechnungshof des Freistaates Sachsen - SRH - zurecht die Festbetragsfinanzierung⁴².

Das System der Mehrfachförderung fordert für alle Beteiligten einen unverhältnismäßig hohen Verwaltungsaufwand. Hinzu kommt, dass in der Praxis die nach VwV SÄHO vorgeschriebenen Abstimmungen unter den beteiligten Zuwendungsgebern aus unterschiedlichen Gründen nicht präzise genug stattfinden. Änderungen der Leistungen, die sich auf den von den jeweils beteiligten Zuwendungsgebern genehmigten Kosten- und Finanzierungsplan beziehen, erfordern ein aufwendiges Nachbewilligungsverfahren. Dieses aufwendige Verfahren würde sich erübrigen, wenn die Zuwendungsgeber von der Anteilsfinanzierung auf Festbetragsfinanzierung umstellen würden. Dadurch würde für alle Beteiligten die Planungssicherheit erhöht und unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden.

⁴⁰ Die gängige Förderpraxis präferiert die Projektförderung und ignoriert bzw. verschleiert damit, dass in jedem Fall institutionelle Grundkosten anfallen. Diese Verfahrensweise widerspricht nach Auffassung des Verfassers dem Haushaltsgrundsatz von Wahrheit und Klarheit. Mit Billigung der Zuwendungsgeber werden nämlich in die Projektkosten Umlageanteile der institutionellen Grundkosten eingerechnet. Diese - durch nichts begründete unverständliche Verfahrensweise - führt in der Praxis zu erheblichem verwaltungsmäßigem und buchführungsmäßigem Mehraufwand bei den freien Trägern.

⁴¹ Vgl. Nr. 2 VwV zu § 44 SÄHO.

⁴² Der SRH gibt z. B. für die Kulturräume die Empfehlung, von Anteilsfinanzierung auf Festbetragsfinanzierung umzustellen (vgl. Jahresbericht 1998, V. Kulturraumfinanzierung, S. 337). Dabei empfiehlt er zu gestatten, dass im Rahmen der Festbetragsfinanzierung nicht verbrauchte Zuwendungsmittel einer Rücklage für das folgende Haushaltsjahr zugeführt werden. Leider hat diese Empfehlung bisher weder in Förderrichtlinien noch in der Förderpraxis einen Niederschlag gefunden.

4.4 Kompetenzbündelung

Notwendig wäre eine Bündelung der Entscheidungskompetenzen auf der Ebene der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe (Delegation). Das Fachkraftpotential übergeordneter hierarchischer Ebenen wäre auf die unterste Ebene zu verlagern. Damit wäre ein mehrinstanzlicher Verfahrensweg entbehrlich⁴³. Dies würde zu erheblicher Kosteneinsparung und Verfahrensbeschleunigung beitragen.

Die legislativen Zielvorgaben könnten im Kontraktmanagement auf der Basis genehmigter Jugendhilfepläne gesichert werden. Dadurch würden auf unterer Ebene Irritationen und Frustrationen wegen unterschiedlicher Vorgaben zum Vollzug des KJHG vermieden⁴⁴.

Ein Beleg dafür, dass in Förderrichtlinien bürokratische Hemmnisse in mehrinstanzlichen Verfahren festgelegt werden, ist die Richtlinie des SMK zur Gewährung von Zuwendungen aus dem Programm zur Verbesserung der Struktur der Jugendarbeit im Freistaat Sachsen sowie zur Fachkraftförderung in der Jugendarbeit vom 28.05.1997⁴⁵. Unabhängig davon, dass sich in dieser Förderrichtlinie die Zielvorgaben des Landesjugendplans, Mehrjährigkeit und Kontinuität durch Leistungsverträge anzustreben, nicht wiederfinden, ist für das Bewilligungsverfahren ein eigenartiges Rückdelegationssystem entwickelt worden. Eigentlich zuständige Bewilligungsbehörde für den Bereich Fachkraftförderung ist das Sächsische Landesamt für Familie und Soziales. Über Fachkraftförderung darf dieses Amt aber nur im Einvernehmen mit dem SMK entscheiden. Außerdem beschränkt sich seine eigenständige Kompetenz beim Strukturförderprogramm auf Antragssummen bis 100.000 DM.

Die hierarchiegeprägten Detailregelungen dieser Richtlinie widersprechen den bundesweit geltenden Grundsätzen für Förderrichtlinien⁴⁶. Die Rückdelegation von Einzelfallentscheidungen ab einer Wertgrenze von 100.000 DM an ein Staatsministerium widerspricht im Übrigen den Vorgaben der Nr. 10 Abs. 4 und 5 der Dienstordnung des Freistaates Sachsen vom 14.01.1999⁴⁷ und den Grundsätzen der Verschlankung staatlicher Behörden im Sinne von Vereinfachung der inneren und äußeren Verwaltungsorganisation⁴⁸.

4.5 Mitarbeiterqualifizierung

Sowohl bei Mitarbeitern der freien Träger als auch bei den für die öffentliche Jugendhilfe zuständigen Behörden bedarf es eines stetigen Qualifizierungsprozesses⁴⁹ durch Aus- und

⁴³ Auch der SRH fordert eine Konzentration der Förderzuständigkeiten (vgl. Jahresbericht 1998, V. Kulturraumfinanzierung, S. 337).

⁴⁴ Vertreter von SMK und SMS haben unterschiedliche Auffassungen über allgemeine Grundsätze des Zuwendungsrechts. Während das SMK Kofinanzierungen bei Abschluss von Leistungsverträgen zwischen öffentlichen und freien Trägern der Jugendhilfe ausschließt, hält das SMS in diesen Fällen eine Kofinanzierung für möglich.

⁴⁵ SächsABl. S. 368.

⁴⁶ Vgl. VwV zu § 44 SÄHO, Anlage 7. Danach soll in Förderrichtlinien ein Übermaß an Detailregelungen vermieden werden.

⁴⁷ SächsABl. S. 99.

⁴⁸ Zur Entlastung von obersten Landesbehörden von Einzel- und Vollzugsaufgaben vgl. Schleer/Wagner, Verwaltungsreform in Sachsen, LKV 6/1998, S. 220, Nr. III, Funktionalreform.

⁴⁹ Nicht nur bei freien Trägern besteht erheblicher Nachholbedarf zur fachlichen Qualifikation des Personals. Auch die Qualitätsstandards der in der staatlichen und kommunalen Jugendhilfeadministration und im Förderwesen Beschäftigten müssen verbessert werden, wenn die Ziele des Landesjugendplans erreicht werden sollen. Vielfach fehlt es an fachlicher Kompetenz, zielorientierten Entscheidungsstrukturen, vernetztem Denken und längerfristigen, gediegenen Planungsgrundlagen. Die juristische und die verwaltungstechnische

Fortbildung⁵⁰. Mitarbeiter, die im Bereich der öffentlichen Jugendhilfe Verantwortung tragen, sollten während ihres Studiums jeweils ein Praktikum bei einem freien Träger, die bei freien Trägern verantwortlichen Mitarbeiter sollten ein Praktikum bei einer Behörde absolvieren. Auf diese Weise könnte das gegenseitige partnerschaftliche Verständnis für die unterschiedlichen Arbeits- und Rahmenbedingungen gefördert und die Motivation für zielgerichtete gemeinsame Aktivitäten zum Wohle der Kinder und Jugendlichen verstärkt werden.

Dass die Beteiligten mit den zu bewältigenden komplexen Aufgaben überfordert sind, beleuchtet folgendes Beispiel:

Ein freier Träger muss mit dafür nicht vorhandenem Fachwissen gerichtsferne Eingruppierungen und Entscheidungen nach BAT vornehmen. Für diese Aufgabe gibt es bei Behörden der öffentlichen Jugendhilfe speziell qualifizierte Sachbearbeiter, die mindestens dem gehobenen nichttechnischen Verwaltungsdienst angehören. Im Zuwendungsbewilligungsverfahren entscheidet über die Richtigkeit der vom Trägerverein (laienhaft) erstellten BAT-Einstufung nicht ein Personalsachbearbeiter, sondern möglicherweise eine sozialpädagogische Fachkraft im Jugendamt, die ebenfalls keine Spezialkenntnisse im Arbeitsrecht besitzt.

4.6 Workshops

Die im KJHG und vom Landesjugendhilfeplan geforderte partnerschaftliche Kooperation aller an der Jugendhilfe Beteiligten könnte am besten in gemeinsamen Workshops und Arbeitsgemeinschaften verwirklicht werden. Dort könnten Schwachstellen des Systems analysiert und mit übergreifendem multidisziplinärem Fachwissen Ziele, Strategien und Verfahrensvereinfachungen konzipiert und weiterentwickelt werden. Angesichts knapper werdender Ressourcen führt allein dieser Weg zu Effizienz- und Effektivitätssteigerungen ohne Kostenmehrung.

4.7 Service-Pool

Es muss auch über Outsourcing von Leistungen nachgedacht werden. In Betracht kämen dafür vor allem diejenigen Funktionen der institutionellen Grundausstattung, für die seitens freier Träger Fachpersonal (außerhalb des sozialpädagogischen Bereichs) eingestellt werden müsste, das von einem einzelnen Trägerverein nicht ausgelastet werden könnte. Dies sind die Aufgaben

- Bearbeiten von Förderanträgen, Finanzierungsplänen und Verwendungsnachweisen
- kaufmännische Buchführung und steuerrechtliche Bilanzierung einschließlich Inventarverwaltung
- Personalsachbearbeitung (Stellenausschreibung, Arbeitsverträge, Vergütungs- und Lohnnebenkostenabrechnung, Arbeitsrechtsstreitigkeiten)
- Justitiar (Vertragswesen, Haftungsrecht)
- Versicherungspool

handwerkliche Qualität der Verwaltungsakte lassen zu wünschen übrig. Arbeitsplatzängste bewirken, dass Ermessensspielräume input- und nicht output-orientiert genutzt werden. Obwohl allenthalben von neuen Steuerungsmodellen geredet wird, finden sie in der Praxis mit Außenwirkung für die Jugendhilfe keine Anwendung.

⁵⁰ Der Verfasser hält es für dringend notwendig, dass die mit der Jugendhilfe und im Fördersystem beschäftigten öffentlichen Bediensteten ein passgenaues Aus- und Fortbildungsprogramm absolvieren. Er verweist dazu auf die Angebote der Akademie für öffentliche Verwaltung des Freistaates Sachsen (vgl. z. B. Seminare Nr. 08 - 200, Fortbildungsprogramm 1999).

- Datenbank, Statistik, Kennzahlen.

Mögliche Vorteile eines solchen Pools wären

- die Gleichbehandlung öffentlicher und freier Träger
- Synergieeffekte durch Konzentration von Fachaufgaben
- Entlastung der Trägervereine von bürokratischen Arbeiten.
-

Ein Modell modifizierter institutioneller Grundförderung mit ausgelagertem Service-Pool ist in **Anlage 6** dargestellt.

Zu bezweifeln ist, ob ein solches Modell unter den gegenwärtig vorzufindenden Rahmenbedingungen funktionieren würde. Es müsste ja von den bisherigen Zuwendungsgebern finanziert werden. Sie würden ein solches Modell überwiegend unter dem Gesichtspunkt weiterer Kosteneinsparungen sehen. Da es am partnerschaftlichen Grundkonsens für vertragliche Leistungsabsprachen fehlt (s. o., Nr. 4), würde sich am gegenwärtigen, unbefriedigenden Zustand nichts ändern.

Wählt man ein Finanzierungsmodell, das sich aus Nutzungsentgelten der Vereine für beanspruchte Pool-Leistungen speist (Privatisierung), ergäben sich für die Zuwendungsgeber keine Vorteile. Weil die Trägervereine für ihre institutionellen Grundkosten keine anderen Einnahmen haben, die dafür anfallenden Drittkosten (Pool-Leistungen) wiederum von den Zuwendungsgebern finanziert werden.

Eine Alternative wäre, den freien Trägern eine Grundkostenpauschale zu gewähren, die es ihnen freistellt, entweder durch selbsteingestelltes Personal oder durch Servicebüros die entsprechenden Leistungen zu erbringen.

Schlussbemerkung

„In einer Zeit, in der von umfassender Kommunikation und Vernetzung gesprochen wird, ist es zwingend erforderlich, dass die Partner in der Jugendhilfe und in den die Jugendhilfe tangierenden Bereichen zu einer intensiven Zusammenarbeit finden.

Eine hohe Qualität der Angebote ist auf Dauer nur zu gewährleisten, wenn sich Ausbildung, öffentliche und freie Träger sowie angrenzende Leistungsbereiche der Sozialverwaltung miteinander verständigen und gemeinsam neue Wege der Zusammenarbeit finden“⁵¹.

⁵¹ Zitiert aus Nr. 4.4 Landesjugendplan.