
Jährlichkeitsprinzip beeinträchtigt Jugendhilfe

- eine kritische Betrachtung des Fördersystems im Freistaat Sachsen-

Vorbemerkung

1. Fördersystem der Jugendhilfe im Freistaat Sachsen

2. Systemkritik

- 2.1 Jährlichkeitsprinzip verhindert Qualität
- 2.2 Jährlichkeitsprinzip gefährdet Existenz der freien Träger
- 2.3 Jährlichkeitsprinzip zwingt zu illegalem Verhalten
- 2.4 Koordinierungsmängel erschweren die Kofinanzierung

3. Lösungsvorschläge

- 3.1 Mehrjährige Leistungsvereinbarungen statt jährliche Bewilligungsbescheide
- 3.2 Bekenntnis zur institutionellen Grundförderung
- 3.3 Festbetragsfinanzierung statt Anteilsfinanzierung

Verfasser:

Werner Schnabel

Kanzler der Fachhochschule der Sächsischen Verwaltung Meißen

Vorbemerkung:

In den folgenden Ausführungen verwertet der Verfasser seine Erkenntnisse aus einjähriger Tätigkeit als ehrenamtlicher Vorstandsvorsitzender des Vereins „Soziokulturelles Zentrum Hafenstraße e. V. Meißen“. Der Verein ist als freier Träger der Jugendhilfe anerkannt und kann wegen seiner idealtypisch von ehrenamtlicher Mitarbeit und einer sozialen Gründeridee geprägten Gemeinnützigkeit als Standardtyp eines freien Trägers der Jugendhilfe angesehen werden.

1. Fördersystem der Jugendhilfe im Freistaat Sachsen

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.

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 stehen². Örtliche Träger der öffentlichen Jugendhilfe sind die Landkreise und kreisfreien Städte mit ihren Jugendämtern³. 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 gebunden⁴.

Staatliche Zuwendungsgeber stützen sich im Freistaat Sachsen bei der Bewilligung von Zuwendungen auf § 44 der Sächsischen Haushaltsordnung - SÄHO -⁵ sowie die dazu geltenden Verwaltungsvorschriften und Allgemeinen Nebenbestimmungen⁶. Die Förderrichtlinien der sächsischen Staatsministerien orientieren sich an diesen staatlichen Vollzugsvorschriften⁷.

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 Vgl. § 79 KJHG.

³ Vgl. § 69 Abs. 1 KJHG, § 1 des Landesjugendhilfegesetzes - LJHG - vom 29.07.1998 (SächsGVBl. S. 506).

⁴ Vgl. § 10 Abs. 1 LJHG.

⁵ SächsGVBl. 1990 S. 21.

⁶ Vgl. Vorläufige Verwaltungsvorschriften des Sächsischen Staatsministeriums der Finanzen zur Vorläufigen Sächsischen Haushaltsordnung (VwV-SÄHO) vom 20.10.1999 (SächsABl. S. 649).

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

2. Systemkritik

Die politischen Zielsetzungen und Vorgaben der Legislative werden durch ungeeignete administrative Rahmenvorgaben konterkariert. Das geltende Fördersystem entwickelt sich weg von den Leitlinien des Landesjugendplans und engt die Verfahrens- und Ermessensfreiräume 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:

2.1 Jährlichkeitsprinzip verhindert fachliche Qualität

Unstreitig ist unter allen Beteiligten: die fachliche Qualität der Jugendarbeit muss verbessert werden⁸. Dies ist - wie in Förderrichtlinien gefordert⁹ - nur durch fest angestelltes Fachpersonal zu erreichen. Die tatsächliche Situation ist von diesen Zielvorstellungen weit entfernt.

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 möglich¹⁰. Weil die Befristung von Arbeitsverträgen nur ausnahmsweise 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 wegen des Fördersystems unvermeidbare arbeitsrechtliche Auswirkung wird von Zuwendungsgebern völlig ignoriert.

Stellenangebote mit jährlich befristeten Verträgen sind für qualifizierte Fachkräfte nicht interessant; sie sind allenfalls Not- oder Ausweglösung für arbeitslose Bewerber. Hinzu kommt, dass Zuwendungsgeber aus nicht nachvollziehbaren Gründen die Fachkräfte bei freien Trägern zweitklassig einstufen. Während öffentliche Träger nach BAT bezahlen, mutet man freien Trägern zu, für vergleichbare Tätigkeiten niedrigere Haustarife einzuführen und nicht vertretbare arbeitsrechtliche Risiken einzugehen.

Festzustellen ist:

Qualifiziertes Fachpersonal kann mit ungesicherten Jahresarbeitsverträgen nicht gewonnen werden. Die wegen des Jährlichkeitsprinzips auftretenden Finanzierungsunsicherheiten wirken sich nachteilig auf die Motivation des Personals und

⁸ Das Sächsische Staatsministerium für Kultus - 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 - FrPräfJuArb - vom 05.12.1996 (SächsABl. S. 81)).

⁹ 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).

¹⁰ Vgl. Nr. 2.5 Landesjugendplan.

damit auf die Qualität der Jugendhilfe aus.

2.2 Jährlichkeitsprinzip gefährdet Existenz der freien Träger

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 könnten¹¹. Natürlich könnten die Landkreise zumindest Abschlagszahlungen in angemessener Höhe leisten, um die Weiterführung der mit ihrer Planung abgestimmten Jugendhilfe 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 lösen.

2.3 Jährlichkeitsprinzip zwingt zu illegalem Verhalten

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.

Dazu ein Beispiel: 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.

2.4 Koordinierungsmängel bei Kofinanzierung:

Die Praxiserfahrung zeigt: eine am gemeinsamen Ziel orientierte aktive Kooperation von Zuwendungsgebern, die Maßnahmen und Projekte eines freien Trägers kofinanzieren, findet nicht statt. Leidtragende des unkoordinierten bürokratischen Vorgehens sind die freien Träger.

¹¹ Nach § 61 SächsLKrO i. V. m. § 78 SächsGemO können Landkreise während dieser Zeit Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie „rechtlich verpflichtet“ sind, oder „die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar“ sind.

In der Praxis verstoßen Bewilligungsbehörden vielfach gegen Haushaltsvorschriften. Zum Beispiel:¹²

- Bei Kofinanzierung erfolgt die Bewilligung nicht durch nur eine Behörde. Das Einvernehmen zwischen Zuwendungsgebern wird nicht im notwendigen Umfang hergestellt.
- Bei Kofinanzierung wird nicht die (nur eine) Stelle benannt, die für die Prüfung des (nur einen) Verwendungsnachweises zuständig ist.
- Bei Zuwendungen bis 100.000,- DM wird nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht, einen einfachen Verwendungsnachweis zuzulassen.
- Die Bewilligungsbehörden machen keinen Gebrauch von der Ermächtigung, in Fällen von geringer finanzieller Bedeutung 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.

3. Lösungsvorschläge

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

3.1 Mehrfährige Leistungsvereinbarungen statt jährliche Bewilligungsbescheide

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.

Neue Steuerungsmodelle heißt das Rezept. 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.¹³

Zum Leidwesen freier Träger und der Aufsichtsbehörden haben die öffentlichen Träger der Jugendhilfe ihre Jugendhilfeplanung im Sinne der §§ 79, 80 KJHG allerdings 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 (sinngemäß zitiert aus KGSt-Bericht Nr. 12/1998, Nr. 3.2).

Für den freien Träger ist eine Leistungsvereinbarung mit dem örtlichen Träger eine

¹² Vgl. dazu Nrn. 1.4, 4.2.6, 10.2, 13 VwV zu § 44 SÄHO.

¹³ Vgl. dazu KGSt-Bericht Nr. 12/1998, Nr. 4.1 und „Modellprojekt zur Neuen Steuerung in der Jugendhilfe“ in VOP 5/99, S. 15.

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 Haushaltsplanung. 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.

3.2 Bekanntnis zur institutionellen Grundförderung

Ein freier Träger, der mehrere Projekte mit fest angestelltem Personal in dafür überlassenen Gebäuden und Räumlichkeiten verwirklicht, braucht eine personelle Mindestgrundausrüstung. Sie besteht aus den drei Funktionsbereichen Geschäftsführung, Buchführung und Vereinsverwaltung sowie haus- und betriebstechnischer Service¹⁴. Ohne diese Grundausrüstung kann ein freier Träger sein Leistungsangebot nicht kontinuierlich mehrjährig sicherstellen. Insbesondere ist es ohne eine qualifizierte 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 werden.

Die öffentlichen Träger der Jugendhilfe und sonstigen Zuwendungsgeber handeln wider bessere Erkenntnisse und Erfahrungen mit eigenen Verwaltungsstrukturen, wenn sie freien Trägern die notwendige personelle Grundausrüstung nicht bewilligen. Es ist nicht nachvollziehbar, warum sie sich -obwohl ausschließlich hauptamtlich und professionell geführt- eine bessere personelle und sächliche Ausrüstung zubilligen als den freien Trägern (ihren Partnern), die unter laienhafter ehrenamtlicher Führung arbeiten und warum sie in Kauf nehmen, daß die von ihnen geförderten Fachkräfte der Jugendhilfe für administrative Aufgaben „zweckentfremdet“ werden.

Weil Zuwendungsgeber sich weigern, die Kosten qualifizierter Vereinsführung zu finanzieren, werden diese Aufgaben von deswegen frustrierten Fachkräften der Jugendarbeit wahrgenommen. Diese Kräfte sind mit dem berufsfremden Einsatz in den Bereichen Organisation, Personalwesen, betriebliches Management, kaufmännische Buchführung, Arbeitsrecht, Zivilrecht, Verwaltungsrecht, Steuerrecht usw. total überfordert. Gleichzeitig rauben ihnen diese Funktionen die Zeit für inhaltliche jugendfachliche Arbeit.

Wenn ein freier Träger längerfristig als Partner der Jugendhilfe tätig sein soll, muss die personelle Mindestausrüstung als institutionelle Grundförderung 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.

3.3 Festbetragsfinanzierung statt Anteilsfinanzierung

Die Förderrichtlinien gehen davon aus, dass Zuwendungen grundsätzlich nur zur Teilfinanzierung gewährt werden. Es werden drei Teilfinanzierungsarten unterschieden: An-

¹⁴ In Abhängigkeit vom Leistungsprofil eines Vereins muss es sich hierbei nicht um drei Vollzeitstellen handeln.

teilsfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung und Festbetragsfinanzierung¹⁵.

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. Nicht zuletzt deswegen präferiert der Rechnungshof des Freistaates Sachsen - SRH - die Festbetragsfinanzierung. Er 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.

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.

Um diese Nachteile auszuschließen, müssen Leistungsvereinbarungen mit Festbetragsfinanzierung abgeschlossen werden. Damit wird unnötiger Verwaltungsaufwand vermieden und die Planungssicherheit für alle Beteiligten erhöht.

¹⁵ Vgl. Nr. 2 VwV zu § 44 SäHO.