

Antworten auf die Prüfbemerkungen des Landesrechnungshofes

Im Jahrgang 08/09 hat der Landesrechnungshof (LRH) das schleswig-holsteinische FÖJ durch geprüft. Seine Schlussfolgerungen hat der LRH im Rahmen der „Bemerkungen 2009“ veröffentlicht unter <http://www.landesrechnungshof-sh.de/index.php?seid=74> .

Im Folgenden nehmen die beiden schleswig-holsteinischen FÖJ-Träger zu einigen der Prüfbemerkungen Stellung.

1) Prüfbemerkungen zur Teilnehmerstruktur

1.1) Schulbildung der FÖJ-Teilnehmenden

Nach Ansicht des LRH entspricht es nicht der Intention des JFDG, dass die Einsatzstellen FÖJ-Teilnehmende unter anderem danach auswählen, ob ihnen zugetraut wird, selbstständig Führungen zu leiten oder sich selbstständig neue Aufgaben zu suchen. Der LRH empfiehlt in diesem Zusammenhang, die Förderung des FÖJ mit verpflichtenden Vorgaben hinsichtlich der Berücksichtigung von Haupt- und Realschülern zu verbinden.

Diese Ansicht halten die schleswig-holsteinischen FÖJ-Träger für unzutreffend, weil

- ... das FÖJ nach § 1 JFDG eine besondere Form des bürgerschaftlichen **Engagements** ist. Engagement beinhaltet, nicht nur **für sich selbst etwas zu lernen**, sondern auch **selbst etwas zu leisten** im Rahmen der Ziele und Aufgaben der anerkannten FÖJ-Einsatzstellen. Dies sind nach § 3 JFDG Einrichtungen des Natur- und Umweltschutzes einschließlich der Bildung zur Nachhaltigkeit.
- ... das FÖJ nach § 4 JFDG als **überwiegend praktische** Hilfstätigkeit geleistet wird. Die praktische Erprobung mitsamt der wiederholten Möglichkeit zum Ausprobieren eigener Ideen samt Erleben von Erfolgen und Misserfolgen beinhaltet wesentlich mehr Lerneffekte und Beiträge zur Persönlichkeitsbildung als das, was die BetreuerInnen den Teilnehmenden theoretisch beibringen können.
- ... beim Vergleich der Schulabschlüsse von BewerberInnen und Teilnehmenden zu berücksichtigen ist, dass nicht alle Jugendlichen, die zwischen Oktober und Ende Februar eine Bewerbung einreichen, auch wirklich bereit sind, Monate später (Anfang August) eine FÖJ-Stelle anzutreten. Im gemeinsamen Bewerbungsverfahren machen die beiden Träger seit Jahren die Erfahrung, dass insbesondere BewerberInnen mit Hauptschulabschluss überdurchschnittlich oft aus dem laufenden Bewerbungsverfahren ausscheiden (teils sogar, wenn sie bereits eine Platzzusage haben), weil sie doch noch einen Ausbildungsplatz gefunden haben oder sich (ebenso wie manche RealschülerInnen) doch noch entschieden haben, weiter zur Schule zu gehen. Von den 45 HauptschülerInnen, die sich bei beiden Trägern um einen FÖJ-Platz im Jahrgang 2008/09 bewarben, nahmen nur 20 (= 44 %) überhaupt die Einladung zu Bewerbungsgesprächen wahr (s. o.).
- ... die Tatsache, dass die EST aus den BewerberInnen unterdurchschnittlich viele Haupt- und RealschülerInnen auswählen, weniger mit dem Bildungsabschluss zu tun hat als vielmehr damit, dass diese BewerberInnen zumeist jünger sind als AbiturientInnen und im Bewerbungsgespräch nicht den Eindruck vermitteln, dass sie schon in der Lage wären, allein oder in einer Wohngemeinschaft mit anderen Jugendlichen ihren privaten Alltag einschließlich Haushaltsführung zu organisieren und das ganze Jahr durchzustehen, ohne schwerwiegendes Heimweh zu bekommen. Eine Mindestquote für Haupt- und RealschülerInnen würde dazu führen, dass das bisherige Auswahl-Prinzip aufgegeben werden müsste, für jede Stelle die/den jeweils geeignetste BewerberIn zu suchen. Dieses Prinzip ist aber unabdingliche

Vorraussetzung für die hohe „Durchhalte-Rate“ der Teilnehmenden, durch die sich das FÖJ in Schleswig-Holstein auszeichnet.

- ... es komplett wirklichkeitsfremd wäre, von den EST zu verlangen, sich neben ihren bereits überreichlich vorhandenen Aufgaben im Dienste der grundgesetzlich verankerten Erhaltung unserer Mitwelt und unserer natürlichen Lebensgrundlagen ständig zusätzliche spezielle Tätigkeiten für weniger selbstständige Freiwillige auszudenken. Eine solche Vorgabe würde mit Sicherheit zu einem Rückzug vieler bewährter EST aus dem FÖJ führen.
- ... eine Quote für Teilnehmende ohne Schulabschluss mit hoher Wahrscheinlichkeit dazu führen würde, dass die betreffenden Stellen gar nicht besetzt werden könnten, da sich nur extrem wenige Jugendliche ohne Schulabschluss für ein FÖJ bewerben. Beim Träger Wattenmeer haben sich in den letzten vier Jahren (Jahrgänge 05/06 – 08/09) insgesamt zwei Jugendliche beworben, die keinen Abschluss hatten bzw. in ihrer Bewerbung keine Angaben zu ihrem Schulabschluss machten. Stellen unbesetzt zu lassen, würde zwar tatsächlich Landesmittel sparen, kann aber nicht als zielführend im Sinne des JFDG angesehen werden.

1.2) Herkunft der FÖJ-Teilnehmenden („Landeskinderregelung“)

Bezüglich der Herkunft der FÖJ-Teilnehmenden stellte der LRH fest, dass im Durchschnitt der Förderjahre 2004/2005 bis 2008/2009 lediglich 31 % der FÖJ-Teilnehmer aus Schleswig-Holstein kamen. 3 % kamen aus dem Ausland und der weit überwiegende Teil (66 %) aus anderen Bundesländern. In seinen Bemerkungen 2009 empfiehlt der LRH, das Umweltministerium solle ermitteln, ob die anderen Bundesländer ebenfalls überwiegend FÖJ-Teilnehmer aus anderen Ländern fördern. Dazu gehören auch konkrete Angaben zu den aus Schleswig-Holstein stammenden Teilnehmern, die ihr FÖJ in anderen Bundesländern absolvieren. Unabhängig davon empfiehlt der LRH, angesichts der Haushaltslage des Landes den Anteil der FÖJ-Teilnehmer aus anderen Bundesländern zu begrenzen.

Das FÖJ ist zumeist als erstes Jahr nach dem Schulabschluss prägend für die TeilnehmerInnen und führt bei ihnen oft zu einer lang anhaltenden Bindung an ihre Einsatzstelle bzw. an die Region. Zahlreiche FÖJ-TeilnehmerInnen aus anderen Bundesländern wollen sich daher auch nach dem FÖJ zeitweise (Ausbildung, Studium) oder langfristig in Schleswig-Holstein ansiedeln bzw. haben dies bereits getan. In Zeiten des demografischen Wandels ist dies ein nicht zu unterschätzender positiver Nebeneffekt für das Land Schleswig-Holstein.

Darüber hinaus müsste die Landesregierung übrigens mit gleicher Berechtigung eine Beschränkung für StudentInnen aus anderen Bundesländern an den schleswig-holsteinischen Universitäten einführen, falls sie dieser Argumentation des LRH folgen würde.

2) Prüfbemerkungen zur Höhe der Landesmittel für das FÖJ

2.1) Reduzierung der Landesmittel für das FÖJ, da das derzeitige Engagement des Landes im Vergleich zu anderen Bundesländern überproportional sei

Zwar ist der im Landeshaushalt für das FÖJ ausgewiesene Betrag im Vergleich zu einigen anderen Bundesländern relativ hoch, doch herrschen in anderen Bundesländern oft komplett andere Förderbedingungen: In den neuen Bundesländern können z. B. Mittel des europäischen Sozial-Fonds zusätzlich für das FÖJ eingesetzt werden, in SH nicht. Obwohl der LRH durch die Träger entsprechend informiert wurde, unterlässt er die Relativierung, dass in den neuen Bundesländern ca. 60% der FÖJ-Mittel von der EU stammen. Die Einsatzstellen müssen dort zum Teil überhaupt keinen Eigenbeitrag dazuzahlen und auch die

Landesförderungen können unter diesen Umständen naturgemäß sehr viel niedriger ausfallen. Andere Bundesländer wie Hamburg oder Niedersachsen stellen Landespersonal bereit für die Betreuungsarbeit der Träger, während in SH das Personal aus dem FÖJ-Haushalt bezahlt werden muss.

Es wird auch die Aussage unterlassen, dass es Bundesländer gibt, denen die Qualität so wichtig ist, dass höhere Taschengeld- und Unterkunfts- und Verpflegungssätze gezahlt werden als in Schleswig-Holstein.

2.2) Einstellung der Landes-Förderung von FÖJ-Plätzen für Kriegsdienstverweigerer

Bezüglich der Förderung für anerkannte Kriegsdienstverweigerer (= KDV) im FÖJ kam der LRH zu dem Ergebnis, dass die FÖJ-Plätze nach § 14 c ZDG für anerkannte Kriegsdienstverweigerer durch das Bundesamt für den Zivildienst (BAZ) um 268,50 € eine höhere Bundesförderung erhalten als normale FÖJ-Plätze durch das Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ). Der LRH hielt es daher für geboten, die Förderung des Landes (667,50 € pro Platz und Monat im Jahrgang 08/09) ausschließlich darauf zu beschränken, die Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit junger Menschen im Sinne des JFDG zu fördern. Eine ergänzende Landesfinanzierung für vom bereits vom BAZ bezuschusste Plätze gehöre nicht dazu und sei vollständig einzustellen, da sie der Förderung der Natur- und Umweltschutzverbände diene und damit nicht Gegenstand des JFDG sei.

Unserer Ansicht nach ist diese Argumentation nicht nachzuvollziehen, weil

- ... die ausgewählten Plätze bei Wegfall der Landesförderung zwar nicht mehr um 268,50 € „überfinanziert“, dafür aber um 429 € pro Platz und Monat unterfinanziert wären. Das Defizit wäre theoretisch von den Einsatzstellen zu tragen, was allerdings dazu führen würde, dass sich keine Einsatzstelle mehr bereit erklären würde, eine FÖJ-Stelle nach § 14 c ZDG anzubieten.
- ... die Auslegung des LRH falsch ist, dass das Land nicht für die Aufgabe Zivildienst (der nach einem Leistungsgesetz des Bundes zu fördern ist) eintreten könne. Die jungen Männer leisten nämlich eben keinen Zivildienst, sondern statt dessen ein (längeres) FÖJ. Da normale FÖJ-Plätze nicht mit Kriegsdienstverweigerern besetzt werden dürfen, wären diese jungen Männer ohne eine (die Mittel des BAZ ergänzende) Landesförderung gegenüber gleichaltrigen anderen Bundesbürgern benachteiligt, weil für es für sie dann nämlich in Schleswig-Holstein keine FÖJ-Plätze gäbe. Eine solche Benachteiligung einzelner Gruppen der Bevölkerung ist nach unserem Grundgesetz § 3 (3) nicht zulässig.
- ... das JFDG gleichwertig neben der Förderung der Bildungsfähigkeit auch die Förderung des bürgerschaftlichen Engagements zu den Zielen der Jugendfreiwilligendienste zählt, wozu unzweifelhaft die Unterstützung gemeinnütziger Vereine bei ihren satzungsgemäßen Aufgaben gehört. Eine willkürliche Beschränkung auf eins der beiden Hauptziele entbehrt jeder Berechtigung.
- ... die Co-Finanzierung sogenannter „§ 14c-Stellen“ wurden 2007 im Einvernehmen mit dem MLUR gezielt eingeführt, um durch den höheren Bundeszuschuss einen Teil des Defizits zu decken, das dem FÖJ durch die Streichung von Landesmitteln entstanden war. Diese Einwerbung zusätzlicher Bundesmittel sollte nicht gerügt, sondern im Gegenteil als Bestreben der FÖJ-Träger gewürdigt werden, zusätzliche Finanzquellen für das FÖJ zu erschließen.
- ... die Bildungsfähigkeit im gleichen Maße auch bei anerkannten Kriegsdienstverweigerer gefördert wird, wenn diese ein FÖJ anstelle des Zivildienstes machen. Eine besondere Förderung der Verbände ergibt sich daraus nicht, da zusätzlichen Einnahmen aus den BAZ-Zuschüssen dem schleswig-holsteinischen FÖJ insgesamt zugute kommen.

Für kommende Jahrgänge wurde von den beiden schleswig-holsteinischen FÖJ-Trägern und dem Umweltministerium (MLUR) glücklicherweise eine Lösung gefunden, die den Bedenken des LRH Rechnung trägt, ohne die Plätze für anerkannte KDV aus der Landesförderung entlassen zu müssen: Die Förderpauschale des Landes für Plätze nach § 14c ZDG werden verringert und parallel die Förderpauschalen für die „normalen“ Plätze mit den freiwerdenden Mitteln erhöht, bis die Gesamtförderung aus Bundes- und Landesmitteln für beide Varianten gleich hoch ist.

2.3 Erhöhung des pädagogischen Betreuungsschlüssels

Der LRH hält den in Schleswig-Holstein über dem Bundesdurchschnitt liegenden Betreuungsschlüssel von 1 : 30 in Anbetracht der Teilnehmerstruktur in keiner Weise gerechtfertigt und weist darauf hin, dass die Ausgaben für die pädagogische Betreuung deutlich reduziert werden könnten, wenn der Betreuungsschlüssel wie in anderen Bundesländern auf 1:40 angehoben würde. Die für das schleswig-holsteinische FÖJ positiven Ergebnisse der externen Evaluation im Jahr 2006 bewertet der LRH dahingehend, dass „ein anderes Ergebnis (...) in Anbetracht der Teilnehmerstruktur und der überdurchschnittlich hohen Betreuungsdichte überraschend gewesen wäre.“

Ende 2008 hat der Bundesarbeitskreis der FÖJ-Träger auf Anregung der FÖJ-Träger in Mecklenburg-Vorpommern, Berlin, Brandenburg und Sachsen-Anhalt in einem offenen Brief an die LändervertreterInnen des FÖJ eindringlich darauf hingewiesen, dass der Betreuungsaufwand in den letzten Jahren bei TeilnehmerInnen gleich welchen Bildungsgrades durch zunehmende Auffälligkeiten und Problemstellungen deutlich angestiegen ist und plädiert für eine Anpassung des Betreuungsschlüssels auf 1 : 25. Von dieser Entwicklung ist auch das schleswig-holsteinische FÖJ betroffen, wo zunehmend mehr individuelle Betreuung erforderlich ist für Teilnehmende mit psychosomatischen Erkrankungen wie Depressionen, Ess-Störungen, Kontakt-Störungen oder Borderline-Syndrom sowie Suchtproblemen.

Infolge eines solchen erhöhten Einzelbetreuungs-Bedarfs samt der dafür nötigen eigenen Fortbildung der PädagogInnen bleibt weniger Zeit für die Betreuung „normaler“ Teilnehmender und reguläre Einsatzstellenbesuche ohne Krisen-Hintergrund. Eine Erhöhung des schleswig-holsteinischen Betreuungsschlüssels hieße diese Problematik zu verschärfen statt zu verbessern.

2.4 Synergien durch trägerübergreifende Seminare

Der LRH weist darauf hin, dass „nach dem Bildungsauftrag des JFDG“ Synergien genutzt und damit Mittel eingespart werden könnten, wenn die Seminare von beiden Trägern gemeinsam durchgeführt werden würden.

Dieser Vorschlag ist eindeutig nicht umsetzbar, weil

- ... im JFDG kein Hinweis auf trägerübergreifende Seminare durchführung zu finden ist.
- ... der Vorschlag nicht mit der pädagogische Rahmenkonzeption des Bundes zu vereinbaren ist, die vorsieht, dass „die Träger (...) bei der Auswahl und Gestaltung der Seminarthemen und -inhalte weitgehend frei bleiben (sollen), um ihr jeweiliges fachliches Profil einzubringen, um das Interesse der Teilnehmerinnen und Teilnehmer zu berücksichtigen und um Problemstellungen von besonderer regionaler Bedeutung aufnehmen zu können“. Weiterhin ist dort vorgeschrieben, dass Träger „jeweils trägerspezifische Zielsetzungen und Qualitätsstandards“ sowie „ein Konzept für die pädagogische Begleitung zu entwickeln und vorzulegen haben, „welches die in

diesem Rahmenkonzept formulierten Bildungsziele umsetzt“ sowie „Angaben über die Methoden der pädagogischen Begleitung“ macht.

- ... eine trägerübergreifende Zusammenlegung der Seminare aus Kostengründen nur dann sinnvoll wäre, wenn zuvor auch das Prinzip der Aufteilung in Seminargruppen aufgegeben würde (das von der landesweiten Seminarkonzeption vorgeschrieben wird). Schon die Anzahl von 40 Teilnehmenden beim Einführungsseminar des FÖJ Wattenmeer aber wird regelmäßig von den Teilnehmenden) als „Stress“ empfunden, der sich deutlich zulasten der Aufnahmefähigkeit für Seminarinhalte auswirkt. In der Pädagogik gelten allgemein kleine Gruppen- und Klassengrößen als eine der Grundvoraussetzungen für erfolgreiche Bildungsarbeit. Genau aus diesem Grund werden die Zwischen-Seminare – nicht nur in Schleswig-Holstein – in getrennten Seminargruppen durchgeführt.

Auch ist zu bezweifeln, ob trägerübergreifende Seminare tatsächlich Kosten sparen würden, weil

- ... bei einer gemeinsamen Durchführung (aller?) Seminare mit 150 Teilnehmenden eines FÖJ-Jahrgangs höhere Fahrtkosten entstünden, da bei einer zentralen Durchführung die durchschnittliche Entfernung zwischen Seminarort und EST ansteigen würde.
- ... eine Zahl von 150 Seminarteilnehmenden zuzüglich der BetreuerInnen die Auswahl möglicher Seminarorte drastisch einschränken würde. Insbesondere gibt es (abgesehen von Zeltplätzen) in dieser Größenordnung kaum, möglicherweise auch gar keine Selbstversorger-Häuser, so dass – abgesehen von zahlreichen pädagogischen Nachteilen – auch die Kosten für die Verpflegung höher wären.

2.5) Aufnahme öffentlicher Einrichtungen oder Wirtschafts-Unternehmen (mit deutlich höherer Eigenbeteiligung) als FÖJ-Einsatzstellen

Der LRH führt aus, dass „in anderen Bundesländern auch Einsatzstellen in öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen für das FÖJ vorgehalten werden. Da diese in der Lage sind eine höhere Eigenbeteiligung aufzuwenden, sollte dieses Potenzial künftig auch in Schleswig-Holstein genutzt werden. Bereits bei 20 entsprechenden Einsatzstellen mit einer monatlichen Eigenbeteiligung von 400 € wären Einnahmen von 96.000 € gegenüber jetzt 8.000 € im Jahr zu erreichen. Das Umweltministerium wird im FÖJ-Ausschuss auf ein entsprechendes Ergebnis hinwirken.

Dies ist nicht anzuraten, weil

- ... eine Einrichtung von Einsatzstellen in der Umweltverwaltung (besonders der Kreise) sehr unwahrscheinlich ist, denn dort wird seit einigen Jahren viel Personal eingespart und zusätzliche Aufgaben werden eher gestrichen, so dass wohl kaum Personal für die Anleitung und Betreuung von Freiwilligen bereitgestellt werden könnte. Bei der gegebenen Personalknappheit in den öffentlichen Verwaltungen läge im Gegenteil der berechtigte Verdacht nahe, dass die für den Einsatz von FÖJlerInnen gesetzlich vorgeschriebene arbeitsmarktpolitische Neutralität nicht gegeben wäre. Auch bei einer Einrichtung von FÖJ-Stellen in Unternehmen wäre die Gefahr groß, dass die Freiwilligen dort vornehmlich als billige Arbeitskräfte für die Imagepflege eingesetzt werden.
- ... es unsinnig wäre, Landesmittel im FÖJ-Etat einzusparen, um sie dann durch erhöhte EST-Beiträge „finanzkräftiger“ öffentlicher EST „auf Landes- und Kommunalebene“, mithin durch Landes- und Kommunal-Mittel, zu ersetzen. Eine Ersparnis würde sich nur vordergründig (nämlich beim Ausgabenposten „FÖJ“) ergeben, jedoch durch Mehr-Ausgaben an anderer Stelle wieder aufgehoben werden.



- ... es sehr unwahrscheinlich ist, dass in Behörden und Unternehmen das Lernziel „Förderung des bürgerschaftlichen Engagements“ nennenswert gefördert werden kann bzw. wird. Dies dürfte auch der Grund dafür sein, dass trotz möglicher hoher finanzieller Eigenbeiträge derartige Stellen in allen Bundesländern nur in sehr geringer Anzahl anzutreffen sind.