



# **Evaluation der Umsetzung des Förderprogramms „Örtliche Jugendförde- rung“**

*Abschlussbericht mit Handlungsempfehlungen*

August 2016

## Impressum

### Herausgeber

Organisationsberatungsinstitut Thüringen – ORBIT e. V.

Arvid-Harnack-Straße 1

07743 Jena

[www.orbit-jena.de](http://www.orbit-jena.de)

Telefon: (+ 49) 03641 / 636 99 16

Fax: (+ 49) 03641 / 636 99 17

### Verantwortlich

Ines Morgenstern

Lisa Ihle (M.A.)

Fabian Kötsche (B.A.)

### Redaktionsschluss

September 2016

1	Ausgangssituation.....	4
1.1	Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“ .....	4
1.2	Fortschreibung des Förderprogramms und Evaluationsauftrag .....	7
2	Vorgehen im Rahmen der Untersuchung .....	9
2.1	Informationsträger .....	9
2.2	Methoden der Datenerhebung.....	9
2.3	Datenauswertung.....	12
2.4	Begleitende Arbeitsgruppe .....	14
3	Untersuchungsergebnisse .....	15
3.1	Finanzielle Umsetzung .....	15
3.2	Wirkungen der Förderung .....	18
3.2.1	Kommunale Selbstverwaltung .....	18
3.2.2	Bedarfsgerechtes Angebot.....	23
3.2.3	Flexible Reaktion auf unvorhersehbare Bedarfe .....	26
3.2.4	Personal und Beschäftigung.....	29
3.2.4.1	Personal- und Beschäftigungssituation .....	29
3.2.4.2	Personalgewinnung.....	41
3.2.4.3	Personalentwicklung .....	43
3.2.5	Kommunalpolitische Argumentationshilfe.....	43
3.2.6	Öffentlich-rechtliche Verträge .....	45
3.3	Sicherstellung der Fachberatung.....	51
3.4	Indikator der Mittelbemessung .....	54
3.4.1	Ausgangslage Förderprogramm.....	54
3.4.2	Erkenntnisse der Untersuchung .....	54
3.4.2.1	Soziale Situation .....	55
3.4.2.2	Struktur der Gebietskörperschaft.....	57
3.4.2.3	Finanzielle Situation/Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften .....	60
3.5	Weitere Entwicklungspotentiale .....	63
4	Fazit und Handlungsempfehlungen.....	65
5	Anlagen.....	75

## 1 AUSGANGSSITUATION

### 1.1 Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“

Die durch das Förderprogrammprogramm „Örtliche Jugendförderung“ realisierte Förderung existiert dem Grunde nach seit dem 1. Januar 1997 und wurde vormals als „Jugendpauschale“ bezeichnet. Das Programm mit der derzeitigen Bezeichnung trat zum 01.01.2006 in Kraft. Hierbei erfolgten nur geringe Veränderungen, die wesentlichen Intentionen blieben erhalten. Grundsätzlich gewährt das Land damit den kreisfreien Städten sowie den Landkreisen finanzielle Zuwendungen, um diese bei der Umsetzung ihrer Pflichtaufgaben im Bereich Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen. Während der zurückliegenden Förderperioden ist die Höhe der Fördermittel pauschal anhand der Anzahl der in der jeweiligen Gebietskörperschaft lebenden Personen im Alter zwischen 10 bis unter 27 Jahren bemessen worden.

Der Zweck der Zuwendung ist in der Richtlinie wie folgt normiert:

„Zweck der Förderung ist die Unterstützung der örtlichen Träger der öffentlichen Jugendhilfe bei der Erfüllung ihrer nach §§ 79 Abs. 1, 85 Abs. 1 i. V. m. §§ 1 Abs. 3, 11 - 14, 52 Abs. 2, 81 des Achten Buches Sozialgesetzbuch - Kinder- und Jugendhilfe (SGB VIII) bestehenden Aufgaben der Planung, Bereitstellung und Förderung von bedarfsgerechten Angeboten in den Bereichen Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit und Kinder- und Jugendschutz [...]“ (siehe Punkt 1.1)

Grundlage sind die Regelungen des SGB VIII in der jeweils gültigen Fassung. Paragraph 79 Abs. 1 bestimmt die Gesamtverantwortung des örtlichen Trägers der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe für dieselbe einschließlich ihrer Planung. Paragraph 85 Abs. 1 regelt die sachliche Zuständigkeit für die Erfüllung der Leistungen und Aufgaben der Kinder- und Jugendhilfe. Unterschieden wird zwischen den örtlichen und den überörtlichen Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Wer örtlicher und wer überörtlicher Träger (in Thüringen) ist, regelt das Thüringer Landesrecht. Die örtlichen Träger sind die Kreise und kreisfreien Städte (Jugendämter), der überörtliche Träger ist das Land (Landesjugendamt) (vgl. §§ 1 und 6 ThürKJHAG i.V.m. § 69 Abs. 3).

Es zeigt sich also, dass die Umsetzung des Förderprogramms insbesondere den Jugendämtern bei der Erfüllung ihrer Aufgaben zugutekommt. Diese sind durch den erwähnten § 1 Abs. 3 SGB VIII an die allgemeinen Ziele der Kinder- und Jugendhilfe gebunden. Sie sollen demnach

- „[...] junge Menschen in ihrer individuellen und sozialen Entwicklung fördern und dazu beitragen, Benachteiligungen zu vermeiden oder abzubauen,
- Eltern und andere Erziehungsberechtigte bei der Erziehung beraten und unterstützen,

- Kinder und Jugendliche vor Gefahren für ihr Wohl schützen und
- dazu beitragen, positive Lebensbedingungen für junge Menschen und ihre Familien sowie eine kinder- und familienfreundliche Umwelt zu erhalten oder zu schaffen.“

Diese Zielen dienen auch die in den §§ 11-14 sowie 52 SGB VIII normierten förderfähigen Leistungen der Kinder- und Jugendhilfe. Der Zweck der Förderung lässt sich also dementsprechend konkretisieren: Die im Rahmen des Förderprogramms gewährten Landesmittel unterstützen die Jugendämter bei der Umsetzung folgender Leistungen:

**Jugendarbeit (§ 11 SGB VIII):** Jugendarbeit ist im weitesten Sinne ein Angebot der Sozialisation. Sie verwirklicht sich dabei in unterschiedlichsten Settings und Strukturen. Gemeint sind damit vor allem Jugendhäuser, Jugendzentren, Jugendklubs, aber auch mobile Angebote und kurzfristige Projekte. Insgesamt ist Jugendarbeit ein weitläufiges und schwer zu überschauendes Handlungsfeld, welches sich unter anderem durch folgende Eigenschaften beschreiben lässt: Außerschulisch, freizeitorientiert, pädagogisch gerahmt, nichtkommerziell, erlebnis- und erfahrungsbezogen sowie partizipativ. Das Bereithalten von Strukturen und Angeboten der Jugendarbeit stellt dem Grunde nach eine Pflichtleistung für die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe dar. Sie sollen dabei bedarfsgerecht angeboten werden<sup>1</sup>

**Jugendverbandsarbeit (§ 12 SGB VIII):** Jugendverbände sind als eine Form beziehungsweise eine Verwirklichungsmöglichkeit der Jugendarbeit anzusehen.<sup>2</sup> Für die dort etablierten Angebote gelten dabei die gleichen Charakteristika. Sie sind Orte der sozialen und kulturellen Bildung. Das SGB VIII stellt hinsichtlich der Jugendverbandsarbeit folgende Anforderungen: Sie ist partizipativ, das heißt, sie wird von Kindern und Jugendlichen mitgestaltet und -verantwortet, sie ist langfristig angelegt und bezieht sich vor allem auf die Mitglieder der Verbände. Nicht zuletzt bieten Jugendverbände Kindern und Jugendlichen Möglichkeiten, ihre Interessen und Anliegen zum Ausdruck zu bringen.<sup>3</sup>

**Jugendsozialarbeit (§ 13 SGB VIII):** Jugendsozialarbeit stellt auf die Verbesserung der sozialen Integration durch gezielte Förderungs-, Unterstützungs- und Bildungsangebote ab. Erzielt werden soll die Vermittlung sozialer wie auch schulischer, ausbildungs- sowie arbeitsmarktbezogener Kompetenzen. Dem Kinder- und Jugendhilfegesetz folgend, dient Jugendsozialarbeit dem Abbau von Benachteiligungen, der Überwindung individueller Beeinträchtigungen und somit letztlich der gesellschaftlichen Integration junger Menschen. Leistungen der Jugendsozialarbeit werden beispielsweise

---

<sup>1</sup> Wiesner, R. (Hrsg.)(2011). SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Kommentar. 4. Auflage. München: C.H. Beck, S. 158 ff.

<sup>2</sup> ebd. S. 160.

<sup>3</sup> ebd. S. 166 f.

se in Form von Streetwork, Schulsozialarbeit oder Angeboten der Jugendberufshilfe erbracht.<sup>4</sup>

**Erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (§ 14 SGB VIII):** Angebote des erzieherischen Kinder- und Jugendschutzes verfolgen im Wesentlichen den Schutz vor beziehungsweise die Sensibilisierung für gefährdende/n Einflüsse/n, die die Entwicklung von Kindern und Jugendlichen einschränken oder bedrohen. Diese sind vor allem im gesellschaftlichen Kontext begründet und bezeichnen Gefährdungen durch Gewalt, Medien, Sucht, Ideologie oder durch das Umfeld. Ziele sind insbesondere die Steigerung von Kritikfähigkeit, Entscheidungsfähigkeit und Eigenverantwortlichkeit.<sup>5</sup>

**Mitwirkung in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz (§ 52 SGB VIII):** Die Jugendämter sind nach der Maßgabe des SGB VIII verpflichtet, in Verfahren nach dem Jugendgerichtsgesetz mitzuwirken. Weiterhin sieht das SGB VIII die Erbringung ambulanter Leistungen für straffällige junge Menschen vor.<sup>6</sup>

Ansprüche im Sinne erwarteter Wirkungen des Förderprogramms örtliche Jugendförderung finden sich in der Richtlinie an unterschiedlichen Stellen:

- Die Förderung soll zu einem bedarfsgerechten Angebot in den benannten Leistungsbereichen beitragen.
- In der Richtlinie wird die mittelfristige Verstetigung dieser Angebote in den Landkreisen und kreisfreien Städten als dezidiertes Ziel gesetzt. Gleichmaßen sollen die Strukturen in der Jugendverbandsarbeit stabilisiert werden.
- Die Förderung soll die kommunale Selbstverwaltung in den Gebietskörperschaften stärken. Hierzu zu zählen ist auch die Unterstützung und Stärkung der lokalen Jugendhilfe- bzw. Jugendförderplanung.
- Weiterhin sollen präventive Angebote der Kinder- und Jugendhilfe erhalten und ausgebaut werden.
- Die Zuwendung unterstützt die Kooperation zwischen Kinder- und Jugendhilfe und Schule im Sinne einer gemeinsamen Sozialisationsinstanz. Angesprochen sind hiermit Angebote wie schulbezogene Jugendarbeit oder schulbezogene Jugendsozialarbeit.
- Freie Träger sind im Sinne des Subsidiaritätsprinzips in angemessenem Umfang an der Leistungserbringung zu beteiligen. Ein konkretes Ziel der Förderung stellt der Erhalt der Träger- und Konzeptpluralität dar.

Das Förderprogramm sieht weiterhin eine Reihe von Zuwendungs- bzw. Fördervoraussetzungen vor. In besonderer Weise relevant sind die folgenden:

---

<sup>4</sup> ebd. S. 169 ff.

<sup>5</sup> ebd. S. 180 ff.

<sup>6</sup> ebd. S. 831 ff.

- Einen besonderen Stellenwert misst es der Jugendhilfe- bzw. Jugendförderplanung bei. Die Zuwendung ist an die Bedingung geknüpft, dass die geförderten Leistungsbereiche Teil der Jugendförderplanung sein müssen. Auch das Thüringer Kinder- und Jugendhilfe-Ausführungsgesetz unterstreicht die Bedeutung des Jugendförderplanes (§ 16 ThürKJHAG).
- Hauptamtlich Beschäftigte müssen das Fachkräftegebot gemäß dem Beschluss des Thüringer Landesjugendhilfeausschusses erfüllen.
- Die fachlichen Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses für die jeweiligen Bereiche sollen Berücksichtigung erfahren.
- Es ist ein bedarfsorientierter Teil der Mittel für die schulbezogene Jugendarbeit beziehungsweise schulbezogene Jugendsozialarbeit zu verwenden.

Es gilt festzuhalten, dass die Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ nur ein Bestandteil des gleichnamigen Förderprogrammes ist. Gleichmaßen relevant sind die entsprechenden fachlichen Empfehlungen, das Thüringer Ausführungsgesetz des SGB VIII, sowie das SGB VIII.

## 1.2 Fortschreibung des Förderprogramms und Evaluationsauftrag

Die Richtlinie des Förderprogramms „Örtliche Jugendförderung“ wird in dreijährigen Zyklen fortgeschrieben. Das Land Thüringen ließ in den Jahren 1998-2000 die Programmumsetzung durch das Institut „Weeber und Partner“ (Weeber+Partner Institut für Stadtplanung und Sozialforschung W+P GmbH) evaluieren. Diese Evaluation erfolgte bereits nach etwas mehr als einem Jahr nach Einführung des Förderprogramms. Die damaligen Evaluationsergebnisse dienen durchaus als Bezugspunkt und werden den zu diskutierenden Evaluationsergebnissen vorangestellt.

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport (TMBJS) hat Ende des Jahres 2015 die erneute Evaluation des Förderprogramms ausgeschrieben. Anspruch ist es, die Umsetzung des mithilfe der Richtlinie realisierten Förderprogramms einer qualitativen Evaluation zu unterziehen.

Generelle Evaluationsfragen betreffen

- die Wirksamkeit der Förderung,
- die Effizienz des Ressourceneinsatzes,
- die eventuellen Schwächen der Förderpraxis sowie
- die Eignung beziehungsweise die Weiterentwicklung der Indikatoren der Fördermittelbemessung.

Mit Blick auf die Umsetzung bzw. die Wirksamkeit der Förderung werden folgende konkretisierende Fragen gestellt:

- Kommt es durch die Förderung zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung mit Blick auf die Gewährung von Leistungen nach den §§ 11-14 SGB VIII?
- Unterstützt die Förderung die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots in den geförderten Leistungsbereichen auf der Grundlage einer qualitativen Jugendhilfeplanung?
- Wie wird auf kurzfristige und/oder unvorhersehbare Bedarfe reagiert?
- Wirkt sich die Förderung auf die Verbesserung der personellen Situation im Sinne einer langfristigen Beschäftigungskultur aus? Hierbei relevant ist die Frage, inwieweit Veränderungen der Anzahl befristeter/unbefristeter Arbeitsverträge zu beobachten sind.
- Werden öffentlich-rechtliche-Verträge zwischen den Akteuren geschlossen?
- Trägt die Förderung zur Gewinnung und/oder Entwicklung qualifizierten Personals bei?
- Wie wird die Fachberatung im Rahmen der geförderten Leistungsbereiche abgesichert?
- Inwieweit hat sich die Mittelverteilung unter Zuhilfenahme des pauschalen Indikators „Menschen im Alter zwischen 10 und unter 27 Jahren“ bewährt? Sollte dieses Vorgehen unter Umständen abgewandelt werden?



## 2 VORGEHEN IM RAHMEN DER UNTERSUCHUNG

ORBIT näherte sich den Untersuchungsfragen auf unterschiedliche Weise. Hierbei wurden sowohl unterschiedliche Informationsträger als auch unterschiedliche Methoden der Datenerhebung einbezogen. Die bei 1.2 wiedergegebenen Evaluationsfragen waren bei der Datenerhebung und -auswertung handlungsleitend. Auch der vorliegende Bericht orientiert sich an diesen Fragen.

### 2.1 Informationsträger

Auftragsgemäß sind folgende Informationsträger durch ORBIT in die Befragung einbezogen worden:

- Die Vertreter/innen der Verwaltungen der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe (Jugendämter),
- die Vertreter/innen freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe, die im Rahmen der geförderten Leistungsbereiche tätig sind sowie
- die stimmberechtigten Mitglieder der Jugendhilfeausschüsse der Thüringer Gebietskörperschaften.

Die Befragung der Vertreter/innen der Jugendamtsverwaltungen erfolgte durch Leitfadeninterviews. Im Übrigen erfolgte die Datenerhebung mittels sogenannter Fokusgruppen. Beide Techniken werden im Fortgang erläutert.

### 2.2 Methoden der Datenerhebung

Das Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport hat in der Ausschreibung der Evaluation die Anwendung qualitativer Methoden zur Bedingung gemacht. Ein dementsprechendes Vorgehen ist durch den Auftragnehmer gewählt worden. Die untenstehende Abbildung zeigt schematisch den Ablauf der Untersuchung. Allen Schritten voran steht die Analyse der für die Umsetzung des Förderprogramms relevanten Dokumente. Daran schließen sich die Phasen der Datenerhebung sowie -auswertung an. Der vorliegende Bericht mit den enthaltenen Handlungsempfehlungen markiert somit den letzten Schritt der Untersuchung. Im Fortgang werden die angewendeten Methoden näher beschrieben.



Abbildung 1 Schematische Darstellung des Untersuchungsablaufes

Die durchgeführte Untersuchung geht von der IST-Situation der Fördersituation aus. Daher gilt es, diese zunächst zu ergründen. Hierfür wurden unterschiedliche Dokumente herangezogen und analysiert:

- **Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“:** Die Richtlinie als Handlungs- oder Ausführungsvorschrift der haushaltsrechtlichen Grundlagen nach §§ 23, 44 Landeshaushaltsordnung (LHO) ist Grundlage der Förderung. Aus ihr gehen sowohl die grundlegenden Regularien/Voraussetzungen als auch die angedeuteten Wirkungserwartungen hervor. Die Analyse der Richtlinie dient insbesondere der Erstellung der Befragungsinstrumente. Sie ist damit sowohl Gegenstand als auch Grundlage der Evaluation.
- **Jugendförderpläne:** Die Landkreise und kreisfreien Städte müssen aufgrund des ThürKJHAG die geförderten Maßnahmen in Form eines Jugendförderplanes beschreiben. Diese Pläne stellen somit die allgemeine Zielebene der Kinder- und Jugendhilfe in den betreffenden Gebietskörperschaften dar. Die Pläne wurden sowohl zur Vorbereitung der Befragung als auch zum Zwecke der Bewertung in die Auswertung einbezogen.
- **Kurzfragebögen:** In Form eines Fragebogens wurden die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe aufgefordert, Angaben bezüglich der geförderten Kinder- und Jugendhilfestruktur zu machen. Dies betrifft einerseits die Höhe der Ausgaben in den jeweiligen Leistungsbereichen und andererseits

die Anzahl der dort geförderten Vollbeschäftigungseinheiten (VbE). Die Kurzfragebögen dienen sowohl der Vorbereitung der Befragung als auch der Sichtbarmachung des Eigenfinanzierungsanteils der Gebietskörperschaften.

### **Leitfadeninterviews**

Zentraler Bestandteil des Untersuchungsdesigns beziehungsweise der Datenerhebung sind sogenannte Leitfadeninterviews. Diese gewährleisten eine grundsätzliche Vergleichbarkeit der einzelnen Interviews aufgrund des stets gleichen Themensets. Ein Leitfaden ist eine Ansammlung von Fragen beziehungsweise Themen, die im Verlauf des Interviews durch den Interviewer abzuhandeln sind. Die Befragten erhalten trotz der thematischen Fokussierung die Möglichkeit, ihre eigenen Relevanzstrukturen zu entfalten. Die Leitfadeninterviews kamen vor allem bei der Befragung der Mitarbeiter/innen auf den Verwaltungsebenen aller Jugendämter in Thüringen zur Anwendung.

Mithilfe der beschriebenen Leitfadeninterviews konnten alle 23 Jugendämter im Freistaat erreicht werden. Hier fand jeweils ein Interview mit Vertretern/innen der Verwaltungsebene statt. In der Regel beteiligten sich hieran Jugendamtsleiter/innen, Sachgebietsleiter/innen sowie Mitarbeiter/innen der Jugendhilfe- beziehungsweise Jugendförderplanung. Insgesamt wurden 61 jugendamtsangehörige Personen mithilfe dieser Leitfadeninterviews befragt.

### **Fokusgruppengespräche**

Als weitere wichtige Datenerhebungsmethode sind sogenannte Fokusgruppen eingesetzt worden. Fokusgruppen sind interaktionsbasierte, moderierte sowie themenbezogene Gruppenveranstaltungen. Sie lassen sich als eine Form von Gruppeninterviews bezeichnen. Die Methode der Fokusgruppe verbindet unterschiedliche methodische Elemente, wobei sowohl Fragetechniken als auch diverse Moderationstechniken zum Einsatz kommen. Fokusgruppen sollten dazu dienen, die Befragung auf weitere Interessengruppen auszuweiten beziehungsweise unterschiedliche Perspektiven auf den Untersuchungsgegenstand berücksichtigen zu können.

Der Vorzug von Fokusgruppen lässt sich in der möglichen Ausweitung der Befragung auf eine Vielzahl von zu befragenden Personen ausmachen. Auf der Basis der Fokusgruppen konnte ORBIT 97 Trägervertreter/innen und 71 Jugendhilfeausschussmitglieder/innen in die Befragung einbeziehen. Hierbei wurden 81 Träger der freien Jugendhilfe berücksichtigt, worin auch Mehrfachbeteiligungen enthalten sind (AWO, Caritas, Sportbünde). Insgesamt folgten Vertreter/innen 53 verschiedener Träger der Einladung zu den Fokusgruppen.

### 2.3 Datenauswertung

Alle durchgeführten Leitfadeninterviews wurden transkribiert. Transkription ist eine wissenschaftliche Arbeitstechnik, mithilfe derer in Form von Audioaufzeichnungen vorliegende Daten in Text transformiert werden. Transkription stellt somit im Wesentlichen die Verschriftlichung von Gesprächsinhalten dar. Die Sicherung der Inhalte der Fokusgruppen erfolgte in Form von Protokollen, die die Gesprächsinhalte stichpunktartig wiedergeben.

Die eigentliche Auswertung der Daten (Transkripte und Protokolle) erfolgte inhaltsanalytisch. Hierbei wurde auf die Methode der qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring zurückgegriffen. Qualitative Inhaltsanalyse ist eine wissenschaftliche Datenauswertungsmethode, die der qualitativen Sozialforschung zuzurechnen ist. Ihre wesentlichen Anliegen sind in der Informationszusammenfassung beziehungsweise in der Verdichtung von Datenmaterialien zu sehen. Hauptanliegen ist somit die Reduktion von Komplexität im Datenmaterial. So soll eine vom Ausgangsmaterial verschiedene Sinnstruktur geschaffen werden, die zwar deutlich weniger komplex und umfangreich ist, aber trotzdem die wesentlichen Informationen aggregiert enthält.

Die benannte Komplexitätsreduktion erfolgt in der Regel in mehreren Schritten und mit unterschiedlichen Ansätzen. Hierbei ist insbesondere die Bildung sogenannter Kategorien maßgeblich. Kategorien lassen sich beschreiben als Paraphrasen der wesentlichen Materialinhalte. Kategorienbildung kann sowohl auf der Grundlage des Ausgangsmaterials (induktiv) als auch auf der Ebene zuvor gefasster Aspekte erfolgen (deduktiv). Induktive Kategorienbildung sieht vor, dass die forschende Person weitestgehend ohne Vorkenntnisse an das Material herantritt, dieses abschnittsweise sichtet und die, die Fragestellung betreffenden, wesentlichen Inhalte in Kategorien festhält. Deduktive Kategorien werden außerhalb der Auseinandersetzung mit dem Material gebildet und erst später an dasselbe herangetragen. Gleichmaßen sind Mischformen denkbar. Bei diesem Vorgehen erfolgt zunächst die deduktive Bildung einiger strukturierender Kategorien. Diese können beispielsweise inspiriert sein durch die Fragestellungen der Untersuchung, durch das Befragungsinstrument, durch weitergehende Interessen oder auch durch im Vorfeld stattfindende theoretische Auseinandersetzungen mit dem Thema. In einem zweiten Schritt kommt es dann zur induktiven Weiterentwicklung der vormals deduktiv gefassten Kategorien am Material.

ORBIT wendete bei der Auswertung des erhobenen Materials die beschriebene Mischform an. Grundlage der deduktiven Kategorienbildung waren hierbei vor allem die Untersuchungsfragen der Evaluation. Folgende Hauptkategorien wurden eingangs an das Material herangetragen:

Bezeichnung	Themen
Politische Unterstützung	Grad der Unterstützung der geförderten Arbeitsfelder durch die (jugendhilfe)politischen Vertreter/innen im Landkreis/in der kreisfreien Stadt, Grad und Umfang kommunaler Unterstützung, kommunale Kofinanzierung
Entwicklungen der Klientel	Aktuelle Bedarfsentwicklungen bei der Zielgruppe der geförderten Angebote
Personal und Beschäftigung	Personalsituation, Personalgewinnung, Befristung, Bezahlung, Fachkräftegebot
Zielerreichungskontrolle	Angewendete Strategien auf Ebene der Fördermittelempfänger, Ziel- und Leistungsvereinbarungen, Qualitätsmanagement
Bedarfsgerechtigkeit der Angebot	Reaktion auf flexible Bedarfe, Bedarfsfeststellung, Beteiligungsstrukturen Jugendhilfeplanung
Förderpraxis	Realisierung der Zuwendungsgewährung zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger
Weiterentwicklung der Förderpraxis	Notwendige Weiterentwicklungen bei der Realisierung der Zuwendungsgewährung zwischen Zuwendungsgeber und -empfänger, Stärken, Schwächen
Wirkungen der Förderung	Angebotsentwicklung, Schwerpunkte, Bedeutung der Förderung für Angebotslandschaft
Verwendung zusätzlicher Landesmittel	Mehrbedarfe, Bedarfsschwerpunkte
Indikator zur Mittelbemessung	Eignung Indikator Mittelbemessung, Weiterentwicklung, Sozialindikatoren, Gewichtung

Tabelle 1 Deduktiv gebildete Kategorien

Dieses Grundgerüst fand zunächst bei fünf Interviews Anwendung. Hierbei erfolgten die induktive Weiterentwicklung des Kategoriensystems sowie dessen Vervollständigung. Weiterentwicklung meint hier die Untersetzung der Oberkategorien durch entsprechende Unterkategorien. Später vorgenommene Änderungen am Kategoriensystem zogen lediglich die Umbenennungen einzelner Kategorien oder deren Verschiebung, beispielsweise in eine andere Oberkategorie, nach sich.

Das insgesamt entwickelte Kategoriensystem sollte im Wesentlichen zwei Eigenschaften aufweisen. Es liegt auf der Hand, dass die Erfüllung der beiden dargestellten Merkmale wesentlich von der Untersuchungsfrage beziehungsweise vom Untersuchungsschwerpunkt abhängt:

- Disjunkt: Die Korrespondenzen zwischen Kategorienbezeichnungen und Materialinhalten müssen eindeutig sein. Materialinhalte sollten sich immer nur einer Kategorie zuordnen lassen.

- Erschöpfend: Alle relevanten Materialinhalte müssen sich im Kategoriensystem abbilden lassen.

Während eines weiteren Schrittes wurden alle Materialien mithilfe des erstellten Kategoriensystems kodiert. Das entwickelte Kategoriensystem umfasst weit über 100 Unterkategorien, welche den oben dargestellten zehn Hauptkategorien untergeordnet sind. Dieses fand sowohl bei der Auswertung der Leitfadeninterviews mit den Verwaltungsvertreter/innen der Jugendämter als auch der Fokusgruppenprotokolle der Trägervertreter/innen Anwendung. In diesen beiden Materialgruppen ließen sich so über 2000 Textstellen kodieren. Dies bedeutet, dass in den benannten Materialien die gleiche Anzahl an informativen respektive sinntragenden Textstellen vorhanden ist, die wiederum mithilfe der Kategorien gefasst werden konnten. Dieser Umstand macht eindrucksvoll die angedeutete Komplexitätsreduktion mithilfe qualitativer Inhaltsanalyse deutlich.

Bis hierher wurden also folgende Schritte zur Datenauswertung vollzogen:

- Transkription und Zusammenstellung der Audioaufzeichnungen und somit Herstellung des eigentlichen Datenmaterials.
- Deduktive Entwicklung der Hauptkategorien anhand der Evaluationsfragen.
- Induktive Weiterentwicklung der Hauptkategorien zu einem Kategoriensystem mit mehr als 100 Unterkategorien.
- Kodieren des Datenmaterials mithilfe des Kategoriensystems.

Der vorliegende Bericht ist in diesem Sinne als Abschluss beziehungsweise als letzter Schritt der Datenauswertung anzusehen, da die im Kapitel 3 dargestellten Erkenntnisse letztlich aus der zusammenfassenden Deskription der kodierten Materialstellen resultieren.

## 2.4 Begleitende Arbeitsgruppe

Eine eigens hierfür eingesetzte Arbeitsgruppe begleitete den Untersuchungsprozess. Sie diente insbesondere der Diskussion und Verabschiedung des Untersuchungsdesigns sowie der Reflexion bisheriger Daten beziehungsweise Untersuchungsergebnisse. Folgende Personen gehörten der Arbeitsgruppe an:

- Angela Lorenz, Ute Karger, Dr. Marion Malz und Bernward Credo (Thüringer Ministerium für Bildung, Jugend und Sport)
- Heike Grimm (Jugendamt Eichsfeld) und Nicole Warthemann (Jugendamt Jena)
- Jeanette Schilling (Landessportbund Thüringen)
- Ines Morgenstern, Lisa Ihle und Fabian Kötsche (ORBIT e.V.)

ORBIT dank den genannten Personen für die Mitwirkung.

### 3 UNTERSUCHUNGSERGEBNISSE

Wie einleitend beschrieben, ist der Anspruch der vorliegenden Untersuchung in der qualitativen Evaluation des mittels der Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ realisierten Förderprogramms zu sehen. Eine über alle Einzelheiten hinweg festzuhaltende Erkenntnis ist die der ausgeprägten Vielfalt der aufgefundenen und dokumentierten Vollzüge, Strukturen, Probleme und Ansichten.

Die Darstellung der aktuellen Untersuchungsergebnisse soll mehrstufig erfolgen. Den Ausgangspunkt bildet die Beschreibung der jeweiligen Voraussetzungen der Richtlinie. In diesem Zusammenhang wird eine kurze Zusammenschau auf die Evaluationsergebnisse aus dem Jahre 1999/2000 vorgenommen. Die eigentliche Erkenntnis entsteht dann mithilfe eines normativen Vergleiches, also durch Bezugnahme auf die Frage, inwieweit die tatsächlichen Vollzüge mit den Erwartungen/Anforderungen seitens der Richtlinie korrespondieren. Der Rückbezug auf die vormaligen Ergebnisse soll zusätzlich einen zeitlichen Bezug herstellen.

#### 3.1 Finanzielle Umsetzung

**Rückblick:**<sup>7</sup> Die 1999 durchgeführte Evaluation geht davon aus, dass die Fördergelder seitens des Landes begrenzt sind und absolute Steigerungen hier zukünftig nicht zu erwarten sind. Dies sorgt für vielfältige Implikationen. Die Gebietskörperschaften sollen zusätzliche Mittel erschließen (beispielsweise kommunale Ko-Finanzierung) oder den eigenen Etat erhöhen. Auch ist es als notwendig erkannt worden, die Fördermittelsumme durch das vollständige Aufbringen der Eigenfinanzierungssumme komplett auszuschöpfen.

Zur Verdeutlichung der aktuellen Entwicklung der finanziellen Aspekte werden folgende Indikatoren beziehungsweise deren Entwicklung herangezogen:

- Höhe der Landesfördersumme
- Eigenfinanzierungsanteile der Gebietskörperschaften
- Fördermittelrückzahlungen

---

<sup>7</sup> Die folgenden Rückblicke entstammen dem Kapitel 4 bzw. der Zusammenfassung des 1999 von Weeber+Partner für das TMSFG erstellten (internen) Evaluationsberichts.

### Höhe der Landesfördersumme

Die zu verteilende Landesfördersumme ist zwischen 2009 und 2015 nahezu konstant geblieben. Pro Jahr sind 11 Millionen Euro durch das Land zur Verfügung gestellt worden. Aufgrund dieser Konstanz sowie des gleichförmig angewendeten Mittelbemesungsindikators haben die begünstigten Landkreise und kreisfreien Städte im oben genannte Zeitraum jährlich eine definierte Fördersumme erhalten. Die Befragung ergab, dass dies grundsätzlich positiv zu beurteilen ist, da das Förderprogramm einen gewissen finanziellen Rahmen gewährleistet, mit dem die Gebietskörperschaften rechnen können beziehungsweise dies in der Vergangenheit konnten. Im Jahre 2016 kam es zur Anhebung der Gesamtfördersumme auf 12 Millionen Euro. Auf der Grundlage des bisherigen Indikators (Bevölkerungszahlen Stand 31.12.2008) erhielten die Gebietskörperschaften so absolut mehr Geld.

### Eigenfinanzierungsanteile der Gebietskörperschaften

Insgesamt ist festzuhalten, dass die notwendigen Eigenfinanzierungsanteile in Höhe von 40 Prozent der gesamtförderfähigen Summe von nahezu allen Gebietskörperschaften im Zeitraum zwischen 2009 und 2014 aufgebracht werden konnten. Insofern sind auch die jeweiligen Fördersummen von den Gebietskörperschaften nahezu vollständig abgerufen worden (was sich durch spätere Rückzahlungen in Einzelfällen teilweise relativiert). Tabelle 2 zeigt die Mittelwerte der durch die Landkreise und kreisfreien Städte aufgetragenen Eigenfinanzierungsanteile nach Jahren. Erkennbar ist eine relative Konstanz im Zeitraum zwischen 2009 und 2014. Dies trifft auf die absoluten Beträge gleichermaßen zu (vgl. Abbildung 4 auf Seite 24). Der vergleichsweise hohe Wert im Jahre 2013 erklärt sich durch das Hinzukommen eines Berichtswertes. Bis zum Jahre 2012 liegen die Informationen aus lediglich 22 Gebietskörperschaften vor. Weiterhin zeigt sich, dass der notwendige Eigenfinanzierungsanteil von 40 Prozent im Mittel deutlich überschritten wird.

	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Mittelwert Eigenfinanzierung	60,6	60,3	61,1	61,0	62,8	59,2

Tabelle 2 Mittelwerte der aufgetragenen Eigenfinanzierungsanteile in Prozent.

### Fördermittelrückzahlung

Abbildung 2 zeigt die Entwicklung der von den Landkreisen und kreisfreien Städten an das Land zurückgezahlten Fördermittelanteile nach Jahren. Diese ist ein Hinweis auf die Effizienz der Mittelverwendung vor Ort. Erkennbar ist, dass zwischen 2009 und 2014 sowohl die insgesamt zurückgezahlte Summe als auch die Anzahl der zurückzahlenden Gebietskörperschaften deutlich zurückgegangen sind.



	2009	2010	2011	2012	2013	2014
Anzahl der Rückzahler	7	3	2	2	1	1

Tabelle 3 Anzahl der rückzahlenden Gebietskörperschaften.

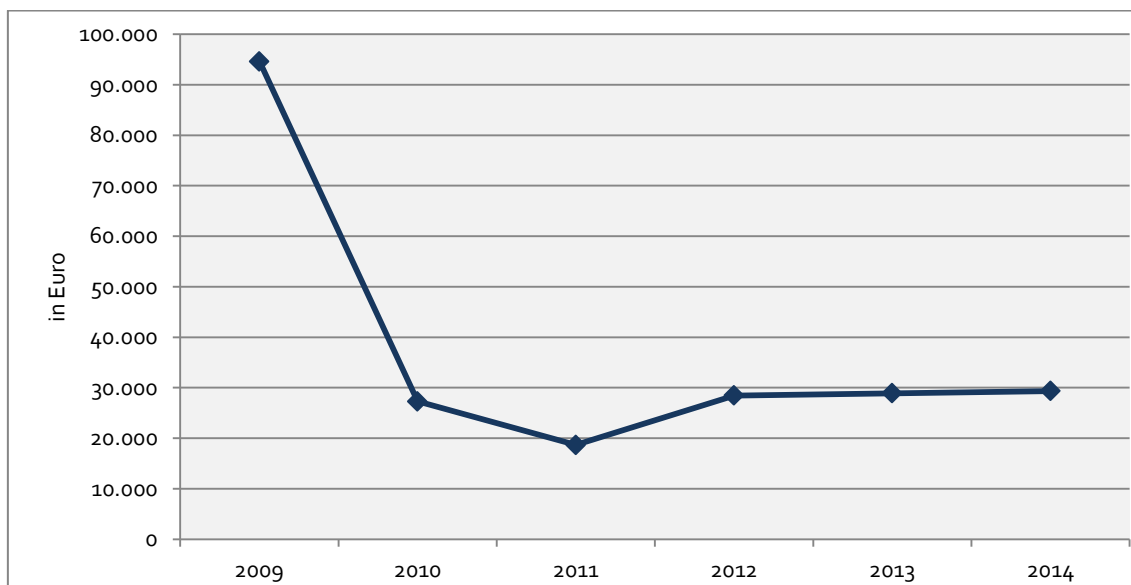


Abbildung 2 Entwicklung der von den Landkreisen und kreisfreien Städten zurückgezahlten Fördermittelsumme in Euro.

Mit Blick auf den Rückgang der Fördermittelrückzahlungen sowie den umfassenden Abruf der verfügbaren Fördermittel lässt sich davon ausgehen, dass der Zweck des Förderprogramms, das Gewähren einer finanziellen Zuwendung, umfassend realisiert wird. Der Fördermitteleinsatz erscheint effektiv, da die Gesamtsumme der zur Verfügung stehenden Mittel ihren Bestimmungsort erreicht.

## 3.2 Wirkungen der Förderung

### 3.2.1 Kommunale Selbstverwaltung

**Rückblick:** Die im Jahre 1999 durchgeführte Evaluation kommt insgesamt zu dem Ergebnis, dass die Förderung durch das damals noch als Jugendpauschale bezeichnete Förderprogramm die kommunale Selbstverwaltung stärkt. Die Gebietskörperschaften begreifen die geförderten Leistungsbereiche zunehmend als durch sie zu gestaltende soziale Dienstleistungen. Dies ist auf das bewusste Offenhalten der Förderinhalte rückführbar. Die Evaluation empfiehlt ferner, die Entscheidungsspielräume der örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe durch die Aufhebung der Verwendungsquoten für bestimmte Leistungsbereiche zu stärken.

Es ist Anspruch des Förderprogramms, die kommunale Selbstverwaltung in den Gebietskörperschaften zu stärken. Hierzu zu zählen ist auch die Unterstützung und Stärkung der lokalen Jugendhilfe- bzw. Jugendförderplanung.

„Durch die Zuwendung wird die kommunale Selbstverantwortung für die Gewährung von Leistungen der Jugendhilfe nach Nummer 2 der Richtlinie entsprechend des § 85 Abs. 1 SGB VIII gestärkt, die Jugendhilfeplanung nach § 80 SGB VIII und die Jugendförderplanung gemäß § 16 des Thüringer Kinder- und Jugendhilfeausführungsgesetzes (ThürKJHAG) unterstützt sowie der Erhalt oder der Ausbau präventiver Angebote der Jugendhilfe gefördert.“ (siehe Punkt 1.3.1a der Richtlinie).

Auf der Ebene der Leistungsgewährung bezieht sich dieser Anspruch, wie dargestellt, im Wesentlichen auf die in §§ 11-14, 52 SGB VIII normierten Angebote (i.V.m. § 85 Abs. 1 SGB VIII). Insgesamt lassen sich folgende Tendenzen bei der Befragung feststellen:

#### **Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung**

Hierzu trägt nach Meinung der Akteure/innen insbesondere bei, dass die fördermittelempfangenden Gebietskörperschaften diese Mittel flexibel einsetzen können. Dies betrifft vor allem die Möglichkeiten der bedarfsgerechten Finanzierung einzelner Angebote bzw. Angebotsbereiche. In diesem Zusammenhang findet auch die aufgegebene Bindung bestimmter Mittelanteile an bestimmte Angebotsbereiche positive Erwähnung. Dies sowie die flexiblen Finanzierungsmöglichkeiten gestatten es den Gebietskörperschaften, die Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur steuernd den lokalen Bedarfen anzupassen, Veränderungen zu erkennen und zu berücksichtigen sowie Schwerpunkte zu setzen.

Die oben angeführten Spielräume entsprechen dem Zuwendungsrecht sowie der Konstruktion der zugrundeliegenden Richtlinie. Nicht zuletzt wirkt die Förderung im Sinne der finanziellen Unterstützung stärkend auf die kommunale Selbstverwaltung. Regelmäßig wird zu erkennen gegeben, dass ohne die Förderung die Pflichtaufgaben nicht im derzeitigen und/oder notwendigen Umfang erfüllt werden könnten. In die-

sem Sinne erfährt die kommunale Selbstverwaltung durch die finanzielle Bezuschussung eine Aufwertung in den Möglichkeiten.

„[...] klar, unterstützt sie uns. Sonst könnten wir unsere Pflichtaufgaben nicht lösen. In der Form jedenfalls nicht. In dieser Größenordnung vielleicht nicht. Und das ist ja schon eine Ausnahme, wenn das Land hier eine kommunale Pflichtaufgabe fördert. Das muss man einfach auch so realistisch sehen. Das ist nicht überall selbstverständlich.“ (Interview 6, Absatz 198)

Als objektiver Tatbestand, welcher die These der Stärkung kommunaler Selbstverwaltung stützt, kann das Bestehen unterschiedlicher Strukturen vor Ort gewertet werden. Die Gebietskörperschaften wählen jeweils eigene Strategien, um sich den lokalen Bedarfen unter Zuhilfenahme der zur Verfügung stehenden Ressourcen zu nähern. Beispielfhaft zu erwähnen wären insbesondere:

- Der Umfang mobiler Angebote in der Jugendarbeit,
- die Trägerstruktur bzw. die Einteilung des Planungsgebiets nach Planungs- oder Sozialräumen,
- das unterschiedliche Einbeziehen kommunaler Träger und
- die unterschiedlichen Lösungen, kreisangehörige Kommunen an der Finanzierung der Angebote zu beteiligen.

Auf der Ebene der Angebote fällt weiterhin auf, dass auch hier erhebliche Gestaltungsunterschiede existieren. Dies lässt sich anhand der Leistungsbereiche erkennen, die in den jeweiligen Gebietskörperschaften gefördert werden (siehe Abbildung 3). Die dortigen Angaben beziehen sich ausschließlich auf gefördertes Personal beziehungsweise auf geförderte Personalstellen. Es ist erkennbar, dass die Leistungsbereiche in äußerst unterschiedlichem Umfang mithilfe der Landesmittel realisiert werden. Es gilt bei der Interpretation der untenstehenden Ergebnisse zu beachten, dass aus 21 der 23 Thüringer Gebietskörperschaften valide Informationen vorliegen (n=21).

- Alle Gebietskörperschaften verwenden die Landesmittel auf die Umsetzung von **Jugendarbeit**. Dies schließt mobile/aufsuchende sowie einrichtungsbezogene Angebote ein.
- Das zweithäufigste Verwendungsfeld stellen Leistungen des **Kinder- und Jugendschutzes** dar. Hierunter fallen einerseits die vergleichsweise neuen sogenannten Frühen Hilfen. Andererseits kommt es hier zur Förderung unterschiedlicher vor allem mobiler/aufsuchender Angebote.
- **Jugendverbandsarbeit** erfährt vielerorts Förderung durch das Förderprogramm. Dabei ist zu beachten, dass dies auf Stellen/Personal regelmäßig in sehr geringem Umfang zutrifft (1-2 VbE).
- **Jugendsozialarbeit** wird in der Regel durch aufsuchende Angebote für benachteiligte junge Menschen (Streetwork) oder durch Angebote der Jugendberufshilfe realisiert. Ein weiteres in diesem Leistungsbereich bedeutsames

Handlungsfeld ist die **schulbezogene Jugendsozialarbeit**. Obwohl ein separates Förderprogramm existiert, setzen neun Gebietskörperschaften hierfür Mittel des Förderprogramms Örtliche Jugendförderung ein.

- Vier Gebietskörperschaften fördern mithilfe des Förderprogramms Personal im Bereich **Jugendgerichtshilfe**.
- Die Förderung **schulbezogener Jugendarbeit** erfolgt in der Regel nicht über Personalkostenzuschüsse, sondern ganz überwiegend über Projektförderung. Die Angebote werden in der Regel von neben- oder ehrenamtlich Tätigen realisiert.

Bei der Betrachtung der finanziellen Zuwendungen unabhängig von der Frage, ob damit Personalstellenförderung verbunden ist, zeichnet sich ein nahezu identisches Bild. Dies gilt nicht für die **schulbezogene Jugendarbeit**, welche, wie bereits angedeutet ausschließlich von ehren- und nebenamtlich Tätigen realisiert wird.

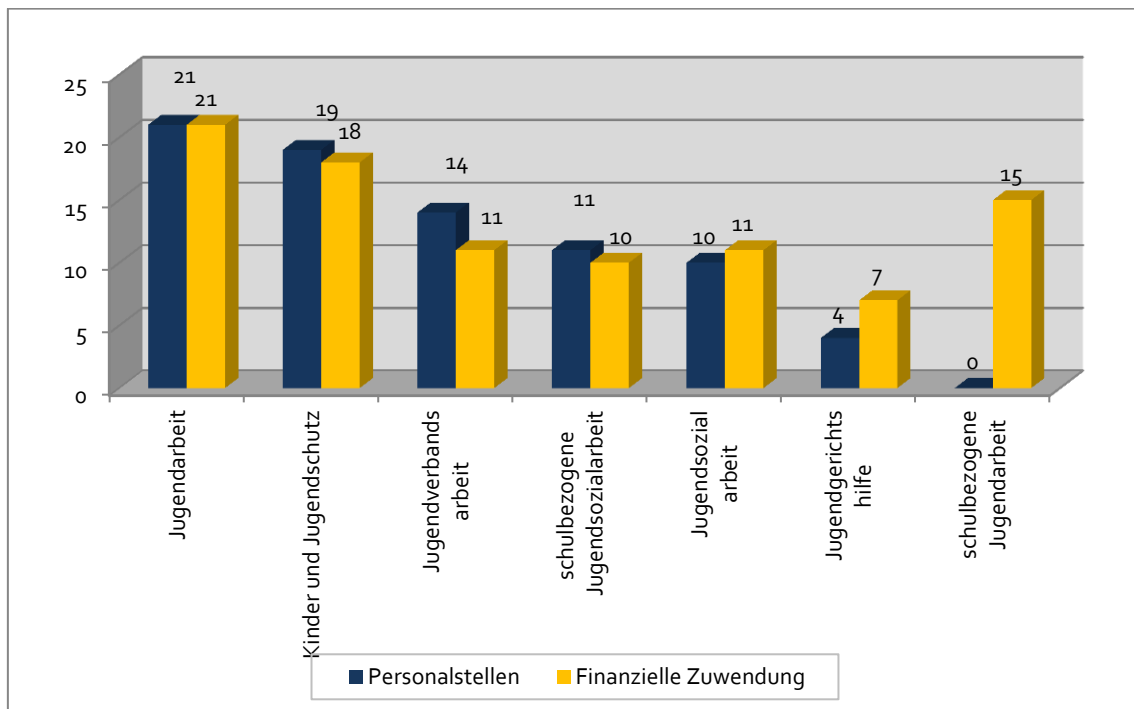


Abbildung 3 Anzahl der Gebietskörperschaften, welche Personalkosten in den jeweiligen Leistungsbereichen des SGB VIII fördern bzw. andere finanzielle Zuwendung ausgeben (n=21).

### Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung

Ob eine Einschränkung der kommunalen Selbstverwaltung auszumachen ist, hängt im Wesentlichen davon ab, wie dogmatisch dieser Begriff ausgelegt wird. Durch die Festlegung der Förderschwerpunkte (v.a. §§ 11-14 SGB VIII) beziehungsweise die Zweckbindung der Förderung (v.a. Punkt 1.1 der Richtlinie) erfolgt natürlich eine grundsätzliche Einschränkung, da die Gebietskörperschaften die Mittel auch für diese Leistungsbereiche beziehungsweise Zwecke verwenden müssen.

„Schwierige Frage, weil kommunale Selbstverwaltung heißt, ich mach mit der Pauschale, was ich möchte. Das tut sie ja nicht ganz, sie sagt schon: „Wir als Land sagen euch, liebe Kommune, hier habt ihr für die Arbeitsfelder einzusetzen“. Es gibt keine Quotierung mehr, die gab es früher mal. Also wir sind verhältnismäßig offen, also wir sollen noch einen bestimmten Teil einsetzen für, das ist okay. Nein, also sie schränkt mich nicht ein, aber wenn ich es richtig wörtlich nehmen würde, würde eine Pauschale ja heißen, ich kann damit machen, was ich möchte. Ja, das soll es nicht werden, dann soll das Ding einen anderen Namen kriegen. Gut sie heißt ja schon örtliche Jugendförderung und nicht mehr Jugendpauschale. Also eingrenzen tut sie uns nicht, aber nein es ist okay so wie es ist.“ (Interview 11, Absatz 73)

Ernsthaft kritisiert wird dieser Umstand, wie auch aus dem oben dargestellten Zitat zu entnehmen ist, jedoch nicht. Die Akteure/innen sind sich durchaus der Tatsache bewusst, dass das Förderprogramm als landesseitige Unterstützung zu werten und daher eine gewisse Anspruchshaltung des Fördermittelgebers (in diesem Falle die schwerpunktmäßige Förderung bestimmter Leistungsbereiche) nicht zu vermeiden sowie letztlich nachvollziehbar ist. Daneben überwiegen die positiven Effekte hinsichtlich der kommunalen Selbstverwaltung.

Aus Problemen, welche sich um das Fachkräftegebot anordnen, resultieren vielerorts Einschränkungen. In der Richtlinie wird es wie folgt normiert:

„Hauptamtlich Beschäftigte werden nur gefördert, wenn sie das Fachkräftegebot entsprechend des Beschlusses des Landesjugendhilfeausschusses [...] erfüllen.“ (siehe Punkt 4.5 der Richtlinie).

Auf die generellen Auswirkungen des Fachkräftegebots wird an anderer Stelle vertieft eingegangen (siehe 3.2.4). Als Hinweis bezüglich kommunaler Selbstverwaltung muss die Tatsache gesehen werden, dass die Mehrheit der befragten Jugendämter das Fachkräftegebot zwar einerseits als wichtige und insgesamt begrüßenswerte Regelung einschätzt, die sich sowohl positiv auf die Qualität der Angebote als auch auf die finanzielle Wertschätzung des dort tätigen Personals auswirkt. Andererseits wird zum Ausdruck gebracht, dass zu restriktive Vorgaben in Einzelfällen vor allem bei der Rekrutierung neuen Personals hinderlich sind. Dies trifft insbesondere dann zu, wenn das Anforderungsprofil der zu besetzenden Stelle nicht (vollständig) durch die mithilfe vorgeschriebener Formalqualifikationen nachzuweisenden beziehungsweise zu erwerbenden Fähigkeiten repräsentiert wird. Beispielhafte Schilderungen betreffen musische/musikalische, handwerkliche oder sportliche Fähigkeiten.

„Die Idee des Fachkräftegebotes ist ja zumindest mal okay. Das ist einfach so. Also das ist wichtig, dass man auch und insbesondere in diesem Bereich gute Leute bekommt, keine Frage. Wir hatten allerdings das eine oder andere Problem. Ich hatte es ja gesagt. Wir hatten musikalische Leiter von Orchestern ja mit drin und da hat sich schon die Frage gestellt, erfüllen die das Fachkräftegebot. Die haben in der Regel keine Sozialpädagogik studiert oder das, was da drinsteht. Die haben in der Regel eine musikalische Ausbildung gehabt und da hatten wir doch schon das eine oder andere Nachweisproblem. Das hat dann letzten Endes funktioniert und man hat das auch ge-

nehmt. Ich will damit nur sagen, man sollte den Spielraum vielleicht ein bisschen vergrößern und die Einschätzung vor Ort, des örtlichen Trägers sozusagen mehr akzeptieren und nicht nur sozusagen fünf Studienrichtungen mal hineinschreiben und sagen: entweder haben sie das oder das haben sie nicht, und da können sie es nicht machen. Das müsste mehr dem örtlichen Träger sozusagen vorbehalten bleiben, da auch mal eine Ausnahme zu machen. Denn, schauen Sie, warum brauchen wir eine Sozialpädagogin beispielsweise im Bereich der Jugendverbandsarbeit im Kreissportbund. Könnte unter anderem auch eine Sportwissenschaftlerin reichen, verstehen Sie mich?“ (Interview 15, Absatz 147)

Das obenstehende Zitat verdeutlicht im Grunde das hinter der Kritik stehende Postulat nach Flexibilisierung im Einzelfall, welche dann auch im Ermessen des jeweiligen örtlichen Trägers der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe liegen, mithin dessen Entscheidungsfähigkeit sowie letztlich Selbstverwaltung stärken müsste.

**Insgesamt lässt sich festhalten, dass das Förderprogramm die kommunale Selbstverwaltung der Landkreise und kreisfreien Städte stärkt. Hierfür maßgeblich ist die Gestaltungsfreiheit vermittelnde Konstruktion des Förderprogrammes an sich. Aufgrund der nur in geringem Umfang verankerten Restriktionen können die Gebietskörperschaften vor Ort gestaltend auf die Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur einwirken. Hervorhebung erfährt hier die schon seit einiger Zeit aufgegebenen Quotierung der Fördermittel für bestimmte Leistungsbereiche. Nach Einschätzung der Akteure/innen müsste dies sowie die Möglichkeiten zu Gestaltung insgesamt erhalten bleiben. In diesem Zusammenhang stärkend wirkt der finanzielle Aspekt der Förderung. Die Gebietskörperschaften erfahren Stärkung ihrer kommunalen Selbstverwaltung, indem sie gewissermaßen ertüchtigt werden, ihren kommunalen Pflichtaufgaben (besser) nachkommen zu können.**

**Als Indiz für mit dem Förderprogramm assoziierte Einschränkungen der kommunalen Selbstverwaltung lassen sich die grundsätzliche Bindung der Mittelverwendung an die Fördergegenstände sowie die Regelungen des Fachkräftegebots ausmachen. Dies ist auf die Funktion der Richtlinie zurückzuführen, welche für eine fachlich begründete Steuerung sorgen soll.**

### 3.2.2 Bedarfsgerechtes Angebot

**Rückblick:** Die im Jahre 1999 durchgeführte Evaluation stellt fest, dass die Förderung das Fundament für die qualitative Sicherung und bedarfsgerechte Entwicklung der entsprechenden Angebote der Kinder- und Jugendhilfe schafft. Hierzu trägt auch die Flexibilität der Förderung bei. Als Voraussetzung hierfür wird die Durchführung einer qualifizierten, den Vorgaben des SGB VIII beziehungsweise ThürKJHAG entsprechenden Planung ausgemacht. Insgesamt misst der damalige Bericht der Planung umfassende Bedeutung zu. Der Fördermittelgeber kann mittels Kenntnisnahme der Planungsaktivitäten sicherstellen, dass es trotz relativer Offenheit des Förderprogramms zur bedarfsentsprechenden Mittelverwendung kommt. Die Evaluation empfiehlt die zwei- bis dreijährige Aktualisierung sowie jährliche Prüfung der Planung.

Wie einleitend angeführt lautet der generelle Anspruch der Förderung, zu einem bedarfsgerechten Angebot in den benannten Leistungsbereichen beizutragen. Zu diesem Zweck gewährt das Land Thüringen den Landkreisen und kreisfreien Städten finanzielle Zuwendungen. Inwiefern die Angebote der geförderten Leistungsbereiche bedarfsgerecht sind, kann letztlich nur aus den Äußerungen der Befragten geschlossen werden sowie aus den Erkenntnissen, die die Jugendhilfeplanung betreffen.

Ganz überwiegend gehen die Befragten davon aus, dass die Förderung durch das Land zur Verstetigung der Angebote beigetragen hat. Diese Aussage muss sich jedoch vor allem auf die Ebene der Strukturen beziehen. Die personelle Entwicklung scheint sich in anderer Weise zu vollziehen. Die Strukturentwicklungen lassen sich wie folgt zusammenfassen, wobei diese Einschätzungen sicherlich nur den Gesamttrend darstellen: Mithilfe der Förderung ist es gelungen, die Angebote in den geförderten Leistungsbereichen zu verfestigen, ihnen mithin zu Beständigkeit und Kontinuität zu verhelfen. Nicht selten bestehen Strukturen bereits seit 15 bis 20 Jahren. Dies sorgt für eine hohe Bekanntheit derselben und insbesondere im Aufgabenbereich offene Jugendarbeit für eine gleichbleibende Nutzung. Gleichmaßen trägt die Förderung zur Aufrechterhaltung von Strukturqualität bei, wozu Aspekte wie die flächendeckende Nutzbarkeit, Niedrigschwelligkeit sowie Erreichbarkeit zu zählen sind.

Kontinuität meint Fortbestand existierender und etablierter Strukturen. Dies stellt ein allgemein geteiltes Ziel dar, welches vielerorts verfolgt und als Qualitätsmerkmal interpretiert wird. Auf die hypothetische Frage, welche Situation ohne die Förderung bzw. durch deren Wegfall entstehen würde, beschreiben die Befragten in der Regel die erwartende gravierende Veränderungen in der Angebotsstruktur bzw. massive Einschränkungen. Das Bestehende ließe sich nicht oder nicht in der bisherigen Größenordnung fortführen. Die mithilfe des Förderprogramms gewährte Förderung stellt, trotz einiger Unwägbarkeiten (hierzu später), in diesem Sinne eine relevante und verhältnismäßig stabile Bezugs- und Planungsgröße dar. Dies gilt auch für Gebietskör-

perschaften, die kommunalrechtlich dem Haushaltssicherungskonzept unterliegen. Insgesamt ist es in den vergangenen Jahren gelungen, einschneidende Kürzungen auf struktureller Ebene zu vermeiden.

„Ich kann nur wiederholen, also, wenn wir das Geld örtliche Jugendförderung nicht hätten, könnten wir die Zahl der Maßnahmen in der Qualität und in der Quantität nicht umsetzen. Fakt. Also das ist die Wirkung, die es primär für uns hat. Wir können jetzt nicht sagen, ja, innerhalb dieser Maßnahmen haben wir ja unsere Wirkung. Nehmen Sie das jetzt raus, dann würden wir natürlich sagen, Ergebnis wäre schlecht. Weniger Maßnahmen, weniger Geld, weniger Personen.“ (Interview 17, Absatz 54)

Zwei Indizien sprechen für die oben dargestellte Entwicklung: Die Förderung durch das Land ist komplementär angelegt. Das Land Thüringen trägt 60 Prozent der förderfähigen Summe, die Landkreise und kreisfreien Städte müssen 40 Prozent Eigenfinanzierungsanteil aufbringen. Erstens gelingt es nahezu allen, der Eigenfinanzierungserwartung nachzukommen (betrachtet wird der Zeitraum 2009-2014). Zweitens ist erkennbar, dass die insgesamt durch alle Gebietskörperschaften aufgebrachte Eigenanteilfinanzierungssumme mit geringen Schwankungen konstant ist sowie über der Erwartung von 40 Prozent liegt (siehe Abbildung 4). Jedoch ist gleichermaßen festzuhalten, dass es einigen Gebietskörperschaften deutlich schwerer fällt, die geforderte Summe zu stellen, als anderen.

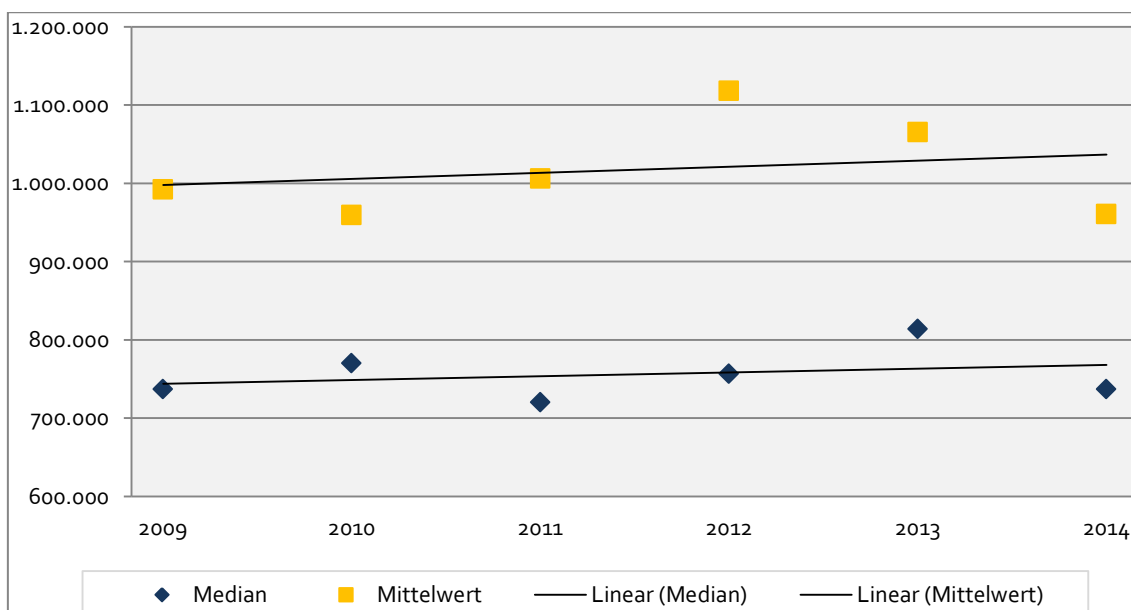


Abbildung 4 Entwicklung der Gesamteigenfinanzierungssumme; Mittelwert und Medianwert über die aufgebrachten Summen der Gebietskörperschaften; 2009-2014. (Der Median beschreibt den mittleren Wert einer Stichprobe. Interpretation: Jeweils 50 % der Gebietskörperschaften finanzieren mehr bzw. weniger als einen bestimmten Betrag gegen. Der Medianwert ist vor allem unsensibler gegenüber Ausreißern, also besonders hohen und niedrigen Merkmalsausprägungen).

Die Finanzierung durch das Förderprogramm trägt also grundsätzlich dazu bei, dass die lokalen Angebotsstrukturen sich zumindest quantitativ den Bedarfen annähern und tragfähig sind. Die Beurteilung der (qualitativen) Bedarfsgerechtigkeit der Angebote muss dabei auf der Ebene der Gebietskörperschaften und hier durch die Jugend-



hilfeplanung geschehen. Bezüglich der lokalen Beschaffenheit derselben generierte die Befragung unterschiedliche Ergebnisse. Ein alle einzelnen Erkenntnisse überragendes Ergebnis lautet wie folgt: Alle 23 betrachteten Jugendämter in Thüringen betreiben Jugendhilfeplanung. Es lässt sich ihnen also prinzipiell die Sicherstellung einer insgesamt bedarfsgerechten Angebotsstruktur unterstellen. Es ist jedoch erkennbar, dass die Jugendhilfeplanung äußerst unterschiedlich umgesetzt wird und von erheblichen Qualitätsunterschieden auszugehen ist. Exemplarisch sind folgende Aspekte zu nennen:

- Alle Gebietskörperschaften verfügen über Jugendförderpläne. Die **Aktualität** der Beschlusslage ist dabei äußerst unterschiedlich. Vielerorts erfolgt die Planung in Abständen von ca. 3-6 Jahren im Sinne einer weiterentwickelnden Fortschreibung. Andernorts kommt es seit mehreren Jahren zur unveränderten Fortschreibung der Pläne.
- Die Jugendämter verfolgen unterschiedliche Methoden und Strategien zur regelmäßigen und kontinuierlichen **Bedarfsfeststellung**. Der hierfür betriebene Aufwand ist gleichermaßen verschieden. Einige Jugendämter greifen hierfür auf externe Institute oder Forschungseinrichtungen zurück. In der Regel erfolgt die Bedarfsfeststellung jedoch durch die Fachkräfte bzw. die Jugendhilfeplaner/innen.
- Regelmäßige **externe Evaluation** der Planungsaktivitäten wird von wenigen Jugendämtern vorgenommen.
- **Beteiligung** der relevanten Akteure/innen (freie Träger, Adressaten/innen, etc.) erfolgt in der Regel, jedoch zeigen sich auch hier erheblich Unterschiede in der Intensität sowie in den angewendeten Strategien.
- Jugendhilfeplanung ist institutionell unterschiedlich in den Jugendämtern verankert. Dies meint vor allem die organisatorische Zuordnung der Personalstellen. Auch ist die **Ausstattung** mit personellen Ressourcen verschieden ausgeprägt. Während in einigen Jugendämtern eigens hiermit befasste Fachkräfte existieren, geschieht Planung andernorts gewissermaßen „nebenbei“.

Die bisherigen Einschätzungen zeichnen ein durchaus positives Bild, was jedoch nicht über eine Vielzahl kritischer Stimmen hinwegtäuschen kann. Trotz der oben beschriebenen generellen Verstetigung sind vielfach auch Einschränkungen in den Strukturen zu erkennen. Hiermit gemeint sind insbesondere die Reduktion von Öffnungszeiten sowie das Schließen von Jugendräumen/-zimmern. Die Gründe hierfür sind sicherlich unterschiedlich. Zum Ausdruck kommen bisweilen Anpassungen an den tatsächlichen Bedarf, beispielsweise durch die Verringerung der Nutzer/innenzahlen aufgrund demografischer Effekte, oder Prioritäten- sowie Schwerpunktsetzungen. In einigen Gebietskörperschaften zeigt sich jedoch auch, dass die bisherigen Angebote aufgrund fiskalischer Nöte nicht fortbestehen können.

Die Aussagen der Befragten zeichnen insgesamt ein positives Bild. Es ist Ziel und Anspruch der Landesförderung, die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Bereitstellung einer bedarfsgerechten Kinder- und Jugendhilfeeinfrastruktur zu unterstützen. Eine diesbezügliche Wirkung ist mit Blick auf die quantitative Angebotsentwicklung und die beschriebenen Effekte der Zuwendungen zu erkennen.

Alle Landkreise und kreisfreien Städte betreiben Jugendhilfe- beziehungsweise Jugendförderplanung, um das Passungsverhältnis von Strukturqualität und -quantität sowie lokalen Bedarf zu bearbeiten. Wie beschrieben, sind diese Aktivitäten äußerst unterschiedlich beschaffen, was sich auch in den Planungsergebnissen beziehungsweise in deren Qualität niederschlägt. Das Förderprogramm positioniert sich nicht hinsichtlich der Beschaffenheit der Planungsaktivitäten, sondern postuliert deren Vorhandensein.

Insgesamt ist folgender Schluss zulässig: Die bestehenden Angebote entsprechen ganz überwiegend den Bedarfen, das heißt, es sind soziale Situationen auffindbar, die den Bestand rechtfertigen. Andersherum formuliert: Kein Angebot existiert unnötig. Dies ist jedoch nicht gleichbedeutend damit, dass überall eine rundum den Erfordernissen gerecht werdende Angebotsstruktur existiert, mithin keine unbefriedigten Bedarfe vorliegen.

### 3.2.3 Flexible Reaktion auf unvorhersehbare Bedarfe

**Rückblick:** Die im Jahre 1999 durchgeführte Evaluation postuliert, dass die geförderte Kinder- und Jugendhilfeeinfrastruktur sowohl langfristige Qualität gewährleisten als auch anpassungsfähig hinsichtlich neu entstehender Bedarfe sein müsse. Hierfür maßgeblich sind sowohl eine ständige Qualitätsdiskussion als auch die Jugendhilfeplanung, welche diese initiieren muss.

Das Förderprogramm verfolgt die Unterstützung der Landkreise und kreisfreien Städte bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Kinder- und Jugendhilfeeinfrastruktur. Die örtlichen Jugendämter müssen hierfür Planungsaktivitäten unternehmen, die die entsprechenden Bedarfe eruieren und hierauf bezogene Maßnahmen ableiten. Das SGB VIII formuliert weiterhin den Anspruch, dass die Jugendämter als Träger der öffentlichen Jugendhilfe Vorsorge treffen, auch auf unvorhergesehene Bedarfe reagieren zu können. Mit Blick auf die Konstruktion des Förderprogramms muss dieser Anspruch auch für die so realisierte Förderung Gültigkeit beanspruchen.

Insgesamt kann davon ausgegangen werden, dass die Landkreise und kreisfreien Städte Strategien entwickelt haben, um auf flexible, nicht vorhersehbare Bedarfe reagieren zu können. Allen voran findet in diesem Zusammenhang die Zuwanderung ge-

flüchteter Menschen Erwähnung. Es zeigt sich, dass der dahingehende Einfluss der Förderung als nicht sonderlich ausgeprägt einzuschätzen ist. Dies betrifft vor allem flexible finanzielle Reaktionen, die nicht oder äußerst eingeschränkt möglich sind. Hierfür ist insbesondere die finanziell angespannte Situation der Gebietskörperschaften verantwortlich. Dies trifft in besonderer Weise auf solche zu, die einem Haushalts-sicherungskonzept unterliegen. Des Weiteren sind die zur Verfügung stehenden Mittel sowohl auf der die Fördermittel gewährenden als auch der empfangenden Seite durch Planungsprozesse (insbesondere Haushalts- und Jugendhilfeplanung) bereits im Vorhinein an bestimmte Verwendungen gebunden, was den Gedanken der Flexibilität relativiert.

„Also neue Angebote mit hauptamtlichen Personal zu schaffen - nein, sage ich definitiv, weil die Gelder über den Jugendförderplan natürlich gebunden sind. Wir versuchen dann natürlich immer wieder über Projekte zu reagieren und noch mal neue bedarfsgerechte Angebote und Sachen zu machen. Ob das jetzt nun Weiterbildungen sind, dafür haben wir aber auch „Demokratie leben“ oder so, dass man dann darauf hin mit ausweicht, aber das Grundgerüst für den Jugendförderplan nach der Sozialraumanalyse steht dann eigentlich, weil damit Gelder gebunden sind.“ (Interview 18, Absatz 20)

Folgende Reaktionsstrategien förderte die vorliegende Erhebung zutage:

- Gebietskörperschaften reagieren durch **Planung**: Dies betrifft sowohl lang- als auch kurzfristige Prozesse. Langfristige sind hier solche der Jugendhilfeplanung insgesamt. Einige Körperschaften schreiben ihre Pläne jährlich fort und aktualisieren so die Bedarfsermittlung. Diese ist deutlich aktueller, als die vier- oder fünfjähriger Pläne. Vereinzelt kommt es auch vor, dass im Rahmen von Fördermittelbescheiden oder Ziel- und Leistungsvereinbarungen Anpassungen vorgenommen werden. Die Intentionen der Aktivitäten kann gesehen werden in der Verminderung des Risikos unvorhergesehener Bedarfe durch Verkürzung der Planungshorizonte.
- Durch **kurzfristige Planung** wird im Bedarfsfall reagiert. Dies kann völlig unterschiedlich erfolgen. Genannt werden die Nutzung von Kooperationen, die Initiierung gemeinsamer Projekte, die bessere Ausnutzung der bestehenden Strukturen, etc.
- Im Zusammenhang mit Planung steht der Aspekt des **Qualitätsmanagements**. Zahlreiche Träger haben derartige Strukturen etabliert. Zu nennen sind hier im Besonderen Berichtssysteme, eingeführt im Zuge öffentlich-rechtlicher Verträge. Diese helfen dabei, Unvorhersehbarkeit durch eine enge sowie regelmäßige Rückkopplung zwischen den Akteuren zu minimieren und die bestehenden Strukturen zielgerichtet auf sich abzeichnende Bedarfe hin auszurichten. Oftmals erfolgen diese Aktivitäten jährlich in Form von Berichten und/oder Gesprächen.
- Wie zu zeigen sein wird, erfolgt die Umsetzung der **Fachberatung** in unterschiedlicher Art und Weise. Die Leistung derselben mit Blick auf unvorherge-

- sehene Bedarfe lässt sich gleichermaßen in der Reduktion von Unvorhersehbarkeit ausmachen.
- Die Gebietskörperschaften akquirieren **Drittmittel**, um bedarfsbezogen zusätzlich reagieren zu können.
  - Andernorts stellen die Befragten auf die **dezentralen Reaktionen** der beauftragten freien Träger der Kinder- und Jugendhilfe ab. In diesem Kontext kommt eine Sichtweise auf die Planbarkeit der geförderten Leistungsbereiche zum Tragen, die sich überspitzt wie folgt darstellen lässt: Insgesamt ist eher von unvorhersehbaren Bedarfen als Regelfall auszugehen, was vor allem auf die Beschaffenheit der geförderten Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe (v.a. Jugendarbeit) zurückzuführen ist. Die Träger agieren vor Ort im Rahmen ihrer Konzepte und sind aufgrund ihrer Nähe zum Arbeitsfeld am ehesten in der Lage, flexibel zu reagieren.
  - Vereinzelt erfolgt die Verwendung von **Mittelrückflüssen** auf unvorhergesehen entstandene Bedarfe. Aus unterschiedlichen Gründen kommt es bisweilen dazu, dass begünstigte Träger Mittel zurückzahlen, beispielsweise aufgrund der Nichtbesetzung geplanter Personalstellen.

Trotz der beschriebenen Strategien bringt die Befragung der Verwaltungsbeschäftigten wie auch die Befragung der Trägervertreter/innen zum Ausdruck, dass vielerorts die kurzfristige Reaktion auf unvorhersehbare Bedarfe Schwierigkeiten und Überforderungen mit sich bringt. Insbesondere die Trägervertreter berichten, dass aufgrund der Verdichtung von Aufgaben auf tendenziell eine geringer werdende Anzahl von Mitarbeitern/innen beziehungsweise Personalstellen bisweilen bereits die gleichförmig auftretenden Bedarfe nur unter großen Anstrengungen zu bewältigen sind. Unvorhersehbare Bedarfe, wie beispielsweise eine Vielzahl geflüchteter Menschen in den Einrichtungen der Jugendarbeit, sorgen dann dafür, dass dieses System zu kippen droht.

Die Vertreter/innen der unterschiedlichen Statusgruppen fordern häufiger ein zusätzliches Budget in Form eines kurzfristig verfügbaren Fonds auf Landesebene. Die hier deponierten bereitzustellenden Mittel könnten dann von den Gebietskörperschaften im Bedarfsfall abgerufen werden.

**Die Gebietskörperschaften haben Strategien gefunden, die Reaktionsmöglichkeiten auf unvorhergesehene Bedarfe sicherstellen sollen. Ganz überwiegend sind diese jedoch nicht als Leistung des Förderprogramms anzusehen. Dieses verbleibt sowohl in seinen Formulierungen als auch in seinen Mechanismen auf einer pauschalen Ebene. Andersherum ausgedrückt: Das Flexible, Unvorhergesehene wird im Förderprogramm, das dem Grundprinzip der pauschalen Förderung folgt, nicht explizit berücksichtigt. Der Verweis auf die Normierung des § 80 SGB VIII und die dort geregelte Planungsverantwortung legt die Verantwortung der jeweiligen ört-**

lichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe nahe, unvorhergesehene Bedarfe einzukalkulieren. Wenn, wie erkennbar, die örtlichen Träger beispielsweise durch Planung oder Ansätze des Qualitätsmanagements auf unvorhersehbare Bedarfe reagieren, ist dies sicherlich ein Effekt im Sinne der Landesförderung, ohne dass diese durch jene maßgeblich initiiert worden wären.

Inwiefern die gefundenen Reaktionen tatsächlich tragfähig beziehungsweise bedarfsentsprechend sind, um auf kurzfristige Bedarfe zu reagieren, bedürfte sicherlich der vertieften Betrachtung auf der Ebene der Gebietskörperschaften.

### 3.2.4 Personal und Beschäftigung

**Rückblick:** Die Zielstellung der als „Jugendpauschale“ eingeführten Förderung lautet, die vormals arbeitsmarktpolitisch geförderten Personalstrukturen in hauptamtliche zu überführen. Die im Jahre 1999 durchgeführte Evaluation kommt zum dem Ergebnis, dass dies die Voraussetzung schafft für die langfristige Beschäftigung qualifizierten und geeigneten Personals und dass dieses ferner zielgerichtet zu suchen ist. Da bereits damals weder der Zuwendungsgeber noch die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in den meisten Fällen Arbeitgeber waren, sondern freie Träger, konnte nicht von einem direkten Einfluss derselben auf die Beschäftigungsverhältnisse ausgegangen werden. Die Evaluation forderte, dass diese mittels Zielvereinbarungen sowie Evaluationen durch die öffentlichen Träger abgesichert sein sollten. Ferner wurde prognostiziert, dass die Leistungs- und Qualifikationsanforderungen an das Personal perspektivisch in eine Diskussion um dessen leistungsgerechte Bezahlung münden.

#### 3.2.4.1 Personal- und Beschäftigungssituation

Eine der Evaluationsinteressen lautet: Inwieweit hat die Förderung durch das Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“ die Verbesserung der personellen Situation im Sinne einer langfristigen Beschäftigungskultur herbeigeführt? Hat die Förderung dafür gesorgt, dass von befristeten Arbeitsverhältnissen Abstand genommen worden ist?

##### Ausgangssituation Förderprogramm

Es gilt festzuhalten, dass sich der Zuwendungsgeber in der Richtlinie nur in äußerst begrenztem Umfang bezüglich das Personal betreffender Fragen positioniert. Die Richtlinie formuliert die Erwartung, dass hauptamtlich Beschäftigte das Fachkräftegebot erfüllen müssen:

„Hauptamtlich Beschäftigte werden nur gefördert, wenn sie das Fachkräftegebot entsprechend des Beschlusses des Landesjugendhilfeausschusses [...] erfüllen. Dies gilt nicht für neben- oder ehrenamtlich tätige Personen.“ (Siehe Punkt 4.5 der Richtlinie)

Das Förderprogramm stellt dabei auf den Beschluss des Thüringer Landesjugendhilfeausschusses vom 4. Juni 2012 zum Fachkräftegebot ab. Das Bundesgesetz SGB VIII trifft bezüglich der Eignung von Personen Festlegungen auf der Ebene der Jugendämter und Landesjugendämter, welche nicht weiter bestimmt sind. Das Thüringer Fachkräftegebot beschreibt die notwendigen formalen Qualifikationen aller in der Kinder- und Jugendhilfe (v.a. §§ 11-14 SGB VIII) hauptamtlich tätigen Personen im Besonderen. Daneben hält es Empfehlungen bereit bezüglich spezieller Kompetenzen und Voraussetzungen, welche die Beschäftigten mitbringen sollten. Demnach kann eine Person hauptamtlich in den Handlungsfeldern Jugendarbeit, Jugendsozialarbeit, Jugendverbandsarbeit sowie erzieherischer Kinder- und Jugendschutz (§§ 11-14 SGB VIII) tätig sein, wenn sie eine sozialwissenschaftliche Hochschulausbildung vorweisen kann. Hierzu zählen ausschließlich Diplom-, Magister-, Bachelor- beziehungsweise Masterabschlüsse in den Disziplinen Soziale Arbeit, Erziehungswissenschaft und Psychologie.

Ein weiterer Hinweis hinsichtlich der personellen Situation in den geförderten Leistungsbereichen findet sich unter Punkt 4.6. der Richtlinie Hier heißt es: „Die fachlichen Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses für die jeweiligen Förderbereiche sollen berücksichtigt werden.“. Hiermit wird unter anderem auf die fachlichen Empfehlungen des Thüringer Landesjugendhilfeausschusses für die offene Kinder- und Jugendarbeit verwiesen. In diesen finden sich, neben dem erneuten Hinweis auf das Fachkräftegebot, zahlreiche personalrelevante Hinweise:

- Mitarbeiter/innen sollen vor allem hauptamtliche Fachkräfte sein
- Diese Fachkräfte müssen persönlich geeignet sein
- Die beschriebenen Arbeitsfelder der Kinder- und Jugendhilfe halten für die Beschäftigten zahlreiche Herausforderungen und Belastungen bereit; daher ist insbesondere eine tarifgerechte Bezahlung erforderlich

### **Ergebnisse der Untersuchung**

Folgende Aspekte werden zur Beantwortung der oben genannten Evaluationsfragen diskutiert:

- Personalstruktur
- Befristung der Arbeitsverträge
- Bezahlung der Fachkräfte
- Einhaltung des Fachkräftegebots
- Entwicklung der Beschäftigtenzahlen

## Personalstruktur

Insgesamt müssen die Wirkungen des Förderprogramms auf Personal und Beschäftigung in unterschiedlichen Zeithorizonten verortet werden. In einem langfristigen Zeitraum ist davon auszugehen, dass die Förderung für die Etablierung einer stabilen und kontinuierlichen hauptamtlichen Personalstruktur in den geförderten Arbeitsfeldern gesorgt hat. Dies ist sicherlich, wie einleitend mit den Ergebnissen der vorangegangenen Evaluation dargestellt, mit der intendierten Abstandnahme von mittels arbeitsmarktpolitischer Instrumente geförderten Personalstellen (sogenannter ABM-Stellen) zu erklären. Die Ablösung dieser zeitlich begrenzten Strukturen verringerte im Ergebnis die Mitarbeiter/innenfluktuation. Daneben konnte die Fachlichkeit beziehungsweise der Qualifikationsgrad der Mitarbeiter/innen auf ein qualitativ hochwertigeres Niveau gehoben werden. Hierzu trägt sowohl die Beschäftigung einschlägig qualifizierter Personen als auch die Nachqualifizierung der bisher Tätigen bei.

„Und wir haben freie Träger, die meisten der Stellen sind natürlich über freie Träger angestellt. Und das ist ja damals eigentlich, um dieser hohen Fluktuation der Arbeitskräfte, des Personals aus dem zweiten Arbeitsmarkt auch entgegen zu wirken, ich kann mich daran erinnern, '96/'97, da war Erfurt, Jena, Weimar, die hatten natürlich Festanstellung, aber die Landkreise, wir sind ja nun auch ein ländlicher Landkreis, da war nichts. Da war zweiter Arbeitsmarkt da und da gab es immer einen Wechsel, die Maßnahmen sind alle abgelaufen. Mit dieser Einführung damals, Jugendpauschale, ist natürlich ein Stück weit auch Kontinuität rein gekommen, das muss man ganz eindeutig sagen.“ (Interview 15, Absatz 10)

Im Zeitverlauf betrachtet, ist die Wirkung der Landesförderung hinsichtlich der Personalstruktur vor allem in deren Stabilisierung und Verstetigung zu sehen. Die Befragten geben zu erkennen, dass dies in Abgrenzung zur Ausgangssituation eine deutliche Verbesserung darstellt. Daneben sind vielerorts Rückwirkungen der Beschaffenheit der geförderten Arbeitsfelder auf die Personalstruktur auszumachen: Diese lassen sich als deren relativ geringe Attraktivität zusammenfassen. Die Befragten geben an, dass bestimmte Personengruppen (v.a. Absolventen/innen und Mütter) schwer auf den diesbezüglichen Arbeitsstellen zu halten sind, wozu sicherlich auch die derzeit günstige Arbeitsmarktsituation beiträgt.

„Also es ist eine Kontinuität da. Ich glaube auch, eine gute. Man muss aber sagen, dass es unterschiedliche Felder gibt. Also die Kontinuität ist unterschiedlich. Meine Wahrnehmung ist die, und die werden Sie hier alle kennen, dass die offene Jugendarbeit das Feld ist, was der höchsten Fluktuation unterzogen ist. Weil das auch einfach ein Einstiegsfeld ist für viele. Und dann doch gesucht wird: gibt es andere Arbeitsfelder? Das ist mit Schichtarbeit, mit Wochenendarbeit verbunden. Das lässt sich dann oftmals mit Familie oder Kinderplanung nicht mehr so gut vereinbaren. Und da merken wir so die höchste Fluktuation.“ (Interview 3, Absatz 127)

Die Einschätzung der kurzfristigen Entwicklungen der Personalstruktur im Zuge der Förderung fallen eher ambivalent aus. Es scheint, als könnte das Förderprogramm hier



nicht sonderlich konsistent positive Wirkungen entfalten. Dies wird anhand der folgenden Aspekte dargelegt.

### **Befristung der Arbeitsverträge**

Es gilt festzustellen, dass die positiven Effekte der Förderung hinsichtlich der Befristung von Arbeitsverträgen gegen Null tendieren. Dies erscheint folgerichtig, da sich das Förderprogramm hierzu nicht positioniert. Inwiefern die Arbeitsverträge befristet sind, hängt in ausgeprägter Weise von der Weitergabe der Landesfördermittel auf der Ebene der Landkreise und kreisfreien Städte ab. Diese unterliegen der Gestaltungsfreiheit im Rahmen der kommunalen Selbstverwaltung. Die Richtlinie appliziert in Anwendung der VV zu § 44 LHO als Regelfall den Bescheid und als weitere Möglichkeit das Abschließen öffentlich-rechtlicher Verträge. Ob dies geschieht, wird an anderer Stelle genauer auseinandergesetzt. Es kann jedoch vorweggenommen werden, dass die diesbezüglichen Praktiken äußerst unterschiedlich sind. Der wesentliche Einflussfaktor auf die Befristung von Arbeitsverträgen scheint die aufgrund der genannten Mechanismen tatsächlich vorhandene beziehungsweise die erlebte/gefühlte Planungssicherheit und -langfristigkeit insbesondere auf der Ebene der freien Träger zu sein. Folgende idealtypische Konstellationen sind auszumachen:

**Bescheide** (eventuell kombiniert mit Zielvereinbarungen) suggerieren die geringste Planungssicherheit. Die Fördermittel sind jährlich neu zu beantragen und stehen damit jährlich zu Disposition. Dieser Umstand schreckt vor allem kleinere Träger ab, unbefristet anzustellen, da die Weiterfinanzierung der Personalkosten bei Wegfall der Fördermittel nicht gesichert ist. Die arbeitsrechtlichen Konsequenzen wirken gleichermaßen abschreckend.

„Nein, also Ziel ist es, das müssen wir jetzt nochmal festzurren, dass auch jeder damit dahintersteht; dass man das mindestens für drei Jahre auch festschreibt. Das ist erstmal persönlich aus meiner Sicht unzumutbar, von Jahr zu Jahr - ich habe ja eine ähnliche Stelle, aber das läuft ein bisschen anders. Man kann irgendwann nicht mehr einen befristeten Arbeitsvertrag haben. Das heißt also, dass der Arbeitgeber von ihr, von mir, mit einem Bein schon im Knast steht, weil wenn die Förderung dann nicht kommt, müssen sie das Geld selber übernehmen; in der Regel ist das nicht da und dann haften die Vorstände dort auch noch mit. Das ist nicht gut und ich denke, man soll auch eine Perspektive den Mitarbeitern geben. Und deswegen wäre es auch gut, wenn in so einer Richtlinie dann von Ihnen mitgestaltet, dort auch nicht nur die Empfehlung, sondern vielleicht auch eine Förderung mit drin steht auf mindestens - mindestens - zwei Jahre, nach Möglichkeit drei Jahre, dass man auch wirklich einen Zeitraum hat, wo man auch planen kann.“ (Interview 20, Absatz 109)

„Die Träger beantragen bei uns jährlich also im Vorjahr für das darauffolgende Jahr generell für ihre Maßnahme, der ein Beschluss zugrunde liegt vom Jugendhilfeausschluss, ihre notwendigen Personal- und Sachkosten. Damit gehen wir zum einen in unsere Haushaltsplanung für den Kreis, zum anderen in die Beantragung der örtlichen Jugendförderung. Wenn unser Kreishaushalt beschlossen ist, vom Ablauf, erhalten wir meistens den Zuwendungsbescheid und gehen dann in die Förderung. Es ist eine jähr-



liche Förderung, also immer von Januar bis Dezember. Aber die Auszahlungen erfolgt dann aber entsprechenden Verwaltungsmodalitäten, die so üblich sind. Wir haben einige Träger, die auch nicht in Vorleistung gehen können, wenn noch kein Haushalt da ist. Sie bekommen von uns Abschlagszahlungen, damit die Maßnahmen nicht gefährdet sind und durchweg gefördert werden können. Wir hatten aber auch schon den Fall, dass durch nicht festangestelltes Personal Lücken auftraten. Dass manche Maßnahmen nicht durchweg gelaufen sind, also die Stellen nicht durchweg besetzt waren, weil sie gekündigt wurden. Also die Finanzierung war ausgelaufen, das Finanzierungsrisiko des Trägers war zu hoch gewesen, da in Vorleistung zu gehen, ohne die Gewissheit zu haben, dass die Mittel über die örtliche Jugendförderung, über den Kreis kommen.“ (Interview 19, Absatz 102)

**Ziel- und Leistungsvereinbarungen auf Zeit** regeln die Zuwendungen zwischen örtlichen Trägern und freien Trägern auf eine bestimmte Zeit (beispielsweise während der Laufzeit des Jugendförderplanes), vergrößern die Planungssicherheit immens und verringern das Trägerrisiko, was sich dann günstig auf die Gestaltung der Arbeitsverträge auswirkt.

„**Befragter:** Also bei uns ist das so, dass die Einrichtungen und die mobilen Jugendarbeiter, also Bereichsjugendpfleger, da gibt es Verträge, da sind Personal- und Sachkosten festgeschrieben. Die haben meistens eine Finanzierung der Kommunen und uns, also wir bezahlen beispielsweise bei den Bereichsjugendpflegern, also bei den mobilen Jugendarbeitern, bezahlen wir XY % und die Kommunen vor Ort dann XY %. Bei den beiden großen Jugendeinrichtungen ist es so, dass wir Verträge haben, da bezahlt der Landkreis XY % und die Kommune XY % und die anderen vier Einrichtungen, die vier Häuser der offenen Tür ist es so, dass wir einen Pauschalbetrag zu den Personalkosten, also XY % der 35 Stunden-Stelle mitfinanzieren.

**Interviewer:** Und wie lange sind dann diese Verträge, also jährlich, oder sind die so lange wie der Plan.

**Befragter:** „Unbefristet.“ (Interview 11, Absätze 30-32)

„Es kommt darauf an, wie es von den Landkreisen umgesetzt wird. Wenn ich als Landkreis zu dem Träger sage: "Ich kann dir nur eine Förderung geben, wenn ich das Geld vom Land gekriegt habe, dann wird der Träger auch immer nur aufgrund einer Bewilligung wieder ein Arbeitsvertrag abschließen. Ja der wird dann ja auch nicht auf den Kosten sitzen bleiben wollen, das stellt sich aber bei uns nicht das Problem, also haben wir das Problem nicht“ (Interview 12, Absatz 221)

**Unbefristete Ziel- und Leistungsvereinbarungen** scheinen den Optimalfall darzustellen. Diese repräsentieren jedoch auch das größte Risiko für die Gebietskörperschaften beziehungsweise die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. In Einzelfällen beauftragen diese freie oder kommunale Träger für eine unbestimmte Zeit und unabhängig von der Landesförderung mit der Durchführung bestimmter Leistungen. Dies blendet sowohl die zeitliche Befristung der Richtlinie an sich als auch die jährliche Befristung der Förderung durch Bescheide oder Verzögerungen bei der Haushaltsplanung weitestgehend aus. Dies heißt sicherlich nicht, dass diese Risiken damit eliminiert sind. Auch unbefristete Verträge zwischen den Akteuren können gekündigt werden, Fördermittel sind nach wie vor haushaltsabhängig (sowohl auf Ebene des Landes als auch der Gebietskörperschaften) und Haushalte bestehen in der Regel

für ein oder zwei Jahre. Weiterhin ist die Richtlinie landesseitig auf einen Zeitraum von drei Jahren befristet. Dennoch scheinen Ziel- und Leistungsvereinbarungen ein relatives Maß an Sicherheit zu vermitteln, welches das Abschließen unbefristeter Arbeitsverträge zu begünstigen scheint.

„Also wir haben schon immer, in allen Zeiten haben wir den Trägern keine befristeten Zuwendungen zukommen lassen. Das heißt also, befristete Verträge hat es bei unseren freien Trägern bisher, wenn ich das richtig weiß, nicht gegeben, die waren immer unbefristet beschäftigt. Und auch unserer jetzigen Verträge sind nicht befristet, bis die Laufzeit des Förderplans zu Ende ist. Sondern wir haben bewusst darauf geachtet, dass es unbefristete Verträge sind, so dass auch der Träger seine Mitarbeiter unbefristet einstellen kann.“ (Interview 7, Absatz 60)

Davon unberührt bleibt die Befristung der Arbeitsverträge durch einen sogenannten Sachgrund. Dies erfolgt vielerorts und bindet die Befristung nicht an einen Zeitraum, sondern an den Fortbestand der Förderung durch das Land. Dieser Umstand ist insofern janusköpfig, als der zeitliche Aspekt der Befristung eigentlich ausgeblendet wird, jedoch durch die unterschiedlichen zeitlichen Bindungen der Förderung auf Landes- und Gebietskörperschaftsebene fortbesteht.

„Wir haben unbefristete Stellen. Sowohl als auch aber ich glaub es ist ganz gut, dass es die unbefristete auch gibt. Allerdings nutzt dir das relativ wenig, weil im Arbeitsvertrag auch steht, sollte die Haushaltslage sich dementsprechend auch ändern, da gilt das schlichtweg nicht. Das ist ein Problem dann auch.“ (Interview 24, Absatz 61)

Eine Einschätzung der Verbreitung von befristeten und unbefristeten Arbeitsverträgen ist auf der Grundlage der Befragung schwer möglich. Viele der befragten Vertreter/innen der öffentlichen Träger verweisen auf die Autonomie der freien Träger bei der Vertragsgestaltung. Über alle einzelnen Ergebnisse hinweg lässt sich die These aufstellen, dass befristete wie unbefristete Arbeitsverträge gleichermaßen verbreitet sind. Dies gilt auch für die Befristung durch einen Sachgrund. Daneben scheint eine Polarisierung von Arbeitsverhältnissen vorzuliegen, die mit einer relativ ausgeprägten Sicherheit beziehungsweise Unsicherheit versehen sind. Wie oben dargestellt, ist dies auch auf die Verbreitung der unterschiedlichen Mechanismen bei der Fördermittelweitergabe auf der Ebene der Gebietskörperschaften zurückzuführen.

### Bezahlung der Fachkräfte

Im Unterschied zu anderen landes- oder europaweit agierenden Förderprogrammen enthält das Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“ keine Festlegungen zur Bezahlung der geförderten Fachkräfte. Auch hier ist feststellbar, dass eine starke Polarisierung vorliegt. Dies kann anhand folgender Merkmale festgehalten werden:

- Höhe der Bezahlung
- Bindung der Bezahlung an tarifliche Vorgaben

In praxi sind äußerst unterschiedliche Ausprägungen der Bezahlung der Fachkräfte zu beobachten. Die Befragung förderte einen Bereich zwischen den Tarifgruppen von S4 bis S11 TVöD-SuE zutage. Gleiches gilt für die tarifliche Orientierung der Bezahlung. Hier sind folgende Verläufe erkennbar:

- **Keine tarifliche Orientierung.** Die Träger legen die Höhe der Vergütung nach eigenem Ermessen fest. Die Befragten verweisen in diesem Zusammenhang regelmäßig auf die Autonomie der freien Träger.
- **Anlehnung** an öffentliche Tarife bei der Personalkostenförderung. Dies ist in engem Zusammenhang mit pauschaler Finanzierung der Personalkosten durch die öffentlichen Träger zu sehen. Für die Bemessung wird dann eine bestimmte tarifliche Eingruppierung sowie Erfahrungsstufe zugrunde gelegt und bisweilen mit einem Sachkostenanteil versehen. Dies führt letztlich zu einer tarifangelehnten Bezahlung der Fachkräfte.
- **Tarifentsprechende Bezahlung** der Mitarbeiter/innen kommt auf unterschiedliche Weise zustande. Bisweilen sind Kommunen die von der Gebietskörperschaft begünstigten Träger der Leistungen. Dort Tätige können auf tarifliche Bezahlung zurückgreifen. Dies trifft vielerorts auch auf Beschäftigte großer Wohlfahrtsverbände sowie der Kirchen zu. Es existieren einige Gebietskörperschaften, in denen die Bezahlung der Fachkräfte vollständig an den Tarif des öffentlichen Dienstes angepasst wurde. Dies bedeutet beispielsweise Tarifgruppe S11 TVöD-SuE unter Berücksichtigung der jeweiligen Erfahrungsstufen.

Ähnlich wie beim Problem der Befristung der Arbeitsverträge hängt das Ausmaß der tarifentsprechenden Bezahlung der Fachkräfte maßgeblich vom Engagement der Akteure beziehungsweise der öffentlichen Träger ab. Einige Gebietskörperschaften realisieren diese oder lehnen die Bezahlung an Tarife an, andere blenden dieses Thema aus und verweisen auf die Trägerautonomie. Dies erklärt auch die Varianz der Beobachtungen. Insofern sind nicht die vereinzelt tarifentsprechende Bezahlung der Fachkräfte als Wirkung der Förderung anzusehen, sondern eher die oben angedeutete Varianz und letztlich auch bisweilen prekäre und/oder nicht qualifikationsgemäße Entlohnung.

Um die Höhe der Bezahlung sowie deren tarifliche Bindung ordnen sich eine Reihe von Problemen an, die zu beschreiben sind.

- Vielerorts erfolgt die **pauschale Förderung der Lohnkosten** durch den jeweiligen öffentlichen Träger. Dies zeitigt zwei wesentliche Folgen: Entweder ist so die Dynamisierung des zugrunde gelegten Tarifes eliminiert, das heißt, dass kein Aufstieg in den Erfahrungsstufen erfolgt oder es drohen an irgendeiner Stelle finanzielle Defizite, beispielsweise wenn die vom öffentlichen an den

- freien Träger gezahlte Pauschale Sachkosten enthält, die dann durch die tarifbedingten Lohnkostensteigerung Schritt für Schritt abschmelzen.
- Je nach Größe und Tätigkeitsbereich(en) des jeweiligen Trägers besteht ein bestimmtes **Lohngefüge** innerhalb desselben. Die Einflussnahme seitens des jeweiligen öffentlichen Trägers oder des Landes würde dieses unter Umständen stören. Andererseits existieren bereits Ungleichgewichte innerhalb der Träger, die auf die Landesförderung zurückzuführen sind. Dies trifft im Besonderen auf Träger zu, die sowohl durch das Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“ als auch durch das Förderprogramm „Schulbezogene Jugendsozialarbeit“ finanziert werden. Letzteres schreibt die vollständig tarifentsprechende Bezahlung der Fachkräfte vor (S11/Eg), ersteres lässt dem Träger vollständigen Handlungsspielraum. In der Folge werden Mitarbeiter/innen eines Trägers für ähnliche Tätigkeiten bisweilen unterschiedlich bezahlt.
  - Ein immer wieder diskutiertes Problem betrifft die **Paradoxien** tarifgerechter und/oder in irgendeiner Form qualifikationsgerechter Bezahlung. Das Argument lautet, dass steigende Lohnkosten die bestehenden Strukturen gefährden würden. Das Gleichgewicht zwischen Strukturen/Stellen und deren Dotierung ist vielerorts hergestellt und gleichermaßen sensibel. Das Anheben des Lohnniveaus würde unweigerlich zu strukturellen Einschränkungen führen. Bildlich gesprochen verschließen daher vielerorts die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe die Augen vor teilweise ausgesprochen schlechter Bezahlung, um die bestehenden Strukturen erhalten zu können. Letztlich scheinen sich hier die Philosophien in den Gebietskörperschaften erheblich zu unterscheiden, denn hier und da wird bereits ein anderer Weg gegangen und, wie angedeutet, die tarifentsprechende Bezahlung realisiert. Die benannten Paradoxien treten jedoch ein und so musste/n bereits Personal und/oder Stellen reduziert werden. Einige Verwaltungsvertreter/innen berichten, dass im Zuge jüngerer Lohnkostenanpassung bis zu 1,5 Stellen gewichen sind. Andernorts wird das Wagnis tarifgerechter Entlohnung eingegangen, ohne die Folgen vollständig überschauen zu können.
  - Letztlich stellt sich in der Befragung heraus, dass das Förderprogramm hinsichtlich der oben angedeuteten Paradoxien sowie der bisweilen schlechten Bezahlung der Fachkräfte **keine Vorgaben** macht und diese letztlich nicht verhindert. Zumindest ist ihre Wirkung dahingehend nicht sonderlich kompensierend einzuschätzen. Alles, was vor Ort für die tarif- und qualifikationsgerechte Bezahlung spricht, muss dem Engagement, Bewusstsein und letztlich auch der finanziellen Leistungsfähigkeit und -bereitschaft der jeweiligen Gebietskörperschaft zugerechnet werden. Dass diese unterschiedlich ausgeprägt ist, machen beispielsweise die in Anlage 13 dargestellten Eigenfinanzierungsanteile deutlich.

- Die Höhe der Bezahlung wirkt sich in erheblichem Maße auf die **Personalgewinnung** aus. Dies ist an einigen Stellen mit dafür ausschlaggebend gewesen, das Bezahlungsniveau an tarifliche Vorgaben anzupassen, da es schlicht immer schwerer wurde, geeignete Fachkräfte zu den genannten Konditionen zu finden.

„Und jetzt kommen wir soweit, das heißt immer von der Stadt her, vom Bürgermeister, dass da nichts gestrichen werden soll, sondern es soll ja gleich bleiben von der Finanzierung her. Und da gab es auch letztens erst eine Diskussion, dass es für uns Träger einfach schwer wird, diese Angebote zu halten, die an einer Zielvereinbarung festgelegt sind. Die können wir nicht mehr halten, damit müssten wir Vertragsbruch begehen mit diesen Zielvereinbarungen. Oder wir zahlen nicht mehr tariflich, sind aber gebunden daran. Auch in den Vereinbarungen ist das festgehalten, dass wir tariflich bezahlt werden sollen, das heißt irgendeine Maßnahme muss wegfallen. Und jetzt ist es soweit, was ich sagen wollte, dass wir auch an diese Leistungen dran gehen müssen langsam. Also wir stocken schon wieder den Eigenanteil auf, die Eigenmittel gucken wir, wo wir die herbekommen, aber es geht auch irgendwann mal an die Sachleistungen.“ (Interview 27, Absatz 64)

### Einhaltung des Fachkräftegebots

Die Befragten gehen durchaus mehrheitlich davon aus, dass das Fachkräftegebot eine notwendige und zugleich sinnvolle Regelung darstellt. Hierbei finden regelmäßig zwei Argumente Erwähnung: Die Beschäftigung einschlägig qualifizierter Personen hebt die Qualität der Angebote. Des Weiteren belebt sie die Diskussion um die qualifikationsentsprechende Bezahlung der Mitarbeiter/innen. Gleichermaßen verbinden sich mit dem Fachkräftegebot eine Reihe paradoxer Effekte und Schwierigkeiten:

- Die Beachtung des Fachkräftegebots ist eine Zuwendungsvoraussetzung des Förderprogramms. Es handelt sich dabei um eine Muss-Bestimmung, deren Umsetzung vom Fördermittelgeber überprüft wird. Kritisiert wird, dass der Fördermittelgeber zwar Anforderungen formuliert, jedoch die Tragweite beziehungsweise die **Konsequenzen** derselben aus dem Blick zu verlieren scheint. Diese Feststellungen ordnen sich um die Bezahlung der Fachkräfte, deren Gewinnung sowie deren Sicherung an.
- Wie weiter oben angedeutet, sorgt die Diskussion um die Beschäftigung von Fachkräften auch für Bewegungen hinsichtlich der **Bezahlung** derselben. Vielerorts ist es dazu gekommen, die Mitarbeiter/innen tariflich oder an Tarife angelehnt zu bezahlen. Diese Entwicklungen erfahren grundsätzlich Zustimmung. Kritisiert wird am Förderprogramm, dass es zwar die Forderung nach Fachkräften enthält, jedoch insbesondere die finanziellen Folgen dieses Postulats ausblendet. Im Grunde treffen drei Situationen zusammen: pauschale, langjährig konstante Landesfördersumme, angespannte finanzielle Situationen auf der Ebene der Gebietskörperschaften sowie die Notwendigkeit, Personal besser zu bezahlen. Im Ergebnis sorgt diese Verknüpfung für den Abbau

von Personal (weniger, aber dafür besser qualifiziertes und bezahltes Personal).

„Also der Förderplan ist nach einer Prioritätenliste aufgestellt, also der aktuelle Förderplan. Und aufgrund des Fachkräftegebots müssen natürlich die Fachkräfte auch adäquat bezahlt werden und dann heißt das natürlich, dass an anderen Stellen auch gekürzt werden muss.“ (Interview 7, Absatz 42)

- Die formale Qualifikation sagt nichts über die **persönliche Eignung** von Mitarbeitern/innen aus. Mehrfach zu finden sind Berichte, dass letztere vergleichsweise wichtig, jedoch insbesondere bei jüngeren Fachkräften und/oder Absolventen/innen nicht notwendigerweise vorauszusetzen ist. Wesentliches qualifizierendes Merkmal designierter Mitarbeiter/innen sollte daher weniger deren formale Qualifikation, sondern eher deren persönliche Eignung sein
- Das Fachkräftegebot stellt bisweilen eine zusätzliche **Hürde** bei der Akquise von Mitarbeitern/innen dar. Insgesamt ist zu erkennen, dass sich diese vor allem aus Gründen des Fachkräftemangels generell zunehmend schwieriger gestaltet. Das Fachkräftegebot wirkt insbesondere bei der Besetzung von äußerlich unattraktiven Stellen erschwerend. Erwähnung finden Stellen im ländlichen Raum, Schwangerschaftsvertretungen, befristete Arbeitsstellen sowie Teilzeitstellen mit einem geringen Umfang.

Vorhandenes Personal, welches nicht dem Fachkräftegebot entspricht, kann durch die Beschäftigung in Teams gehalten werden. Diesen Weg beschreiten einige Gebietskörperschaften. In Teams wird die fachliche Anleitung sichergestellt, indem die nicht das Fachkräftegebot erfüllenden Beschäftigten mit einschlägig Qualifizierten zusammenarbeiten. Das Team als Lösung wird von den Befragten in zweierlei Hinsicht als Lösung einzelner mit dem Fachkräftegebot verbundener Probleme gesehen: im Team sind Personen tätig, die unter Umständen weniger verdienen und es ergänzen sich Qualifikationen, Kompetenzen und Fähigkeiten in gewinnbringender Weise.

„Es geht mir nicht darum, da in ein Jugendzentrum einen Schreiner rein zu setzen oder einen Kfz-Mechaniker, der dann in diesem einen Jugendclub rum schraubt mit Jugendlichen, weil er sonst nichts kann, sondern es geht darum, dass man in so einem Team, einem relativ breit aufgestellten Team, durchaus da ein bisschen flexibler sein kann und dass das eine Bereicherung sein kann.“ (Interview 32, Absatz 143)

Weiterhin relevant im Zusammenhang mit Teams ist die Fachberatung durch die öffentlichen Träger. Eine praktizierte aber mittlerweile weniger verbreitete Lösung besteht in regelmäßigen Arbeitstreffen, die hauptsächlich durch die Mitarbeiter/innen der öffentlichen Träger durchgeführt werden und der Qualifikation der Tätigkeit der Personen dienen sollen, die nicht dem Fachkräftegebot entsprechen.

Hinsichtlich der generellen Einhaltung des Fachkräftegebots kann festgehalten werden, dass dieses ganz überwiegend gewährleistet ist. In der jüngeren Vergangenheit kamen Fälle auf, in denen es nicht gelungen ist, hinreichend formal qualifizierte Personen für die Besetzung vakanter Stellen zu akquirieren. Hier ließen sich Stellen unter

Umständen nicht neu besetzen. Dies trifft vor allem auf Stellen zu, die von vornherein mit einem gewissen Malus behaftet sind, wie zum Beispiel Teilzeit (< 0,5 VbE), Befristung, abgelegener Arbeitsort, Elternzeitvertretung oder schlechte Bezahlung.

### Entwicklung der Beschäftigtenzahlen

Den Aussagen der befragten Akteure/innen folgend ist von einem Rückgang der Beschäftigtenzahlen in den geförderten Leistungsbereichen auszugehen:

- **Lohnkostensteigerungen** aufgrund der Anpassungen an Tarifstrukturen bewirkten die Reduktion von Personalstellen. Bei annähernd gleichbleibender Finanzierungssumme führen Lohnkostensteigerungen zu einer geringeren Anzahl Beschäftigter und/oder zur Stundenreduktion.

„Ja und es wurde weiter diese Pauschale gezahlt. Der Aufruhr wurde immer höher, immer größer und wir haben dann entschieden, dass wir tariflich zahlen und mit der tariflichen Entlohnung sind wir gleich runtergestürzt auf XY VbE. XY VbE, die wir im Bereich Jugendarbeit und Jugendsozialarbeit bezahlt haben.“ (Interview 22, Absatz 18)

- Hinsichtlich der Bedarfsentwicklung sind unterschiedliche Szenarien im Rahmen der Befragung geschildert worden. Vielerorts lässt sich eine **Verdichtung beziehungsweise Zunahme der Problemlagen** erkennen, die die zur Verfügung stehende Arbeitskraft bindet. Maßgeblich hierfür sind die Hinwendung zu Einzelfallarbeit, Multiproblemlagen der Adressaten/innen, zunehmender Konsum von Betäubungsmitteln, rechte Tendenzen, Herausforderungen bei der Integration von Geflüchteten, etc. Die Verdichtung bzw. die Zunahme von Problemlagen sorgt für eine relative Reduktion der Arbeitskraft durch deren Bindung.
- Aufgrund unterschiedlicher struktureller Veränderungen (vor allem Auswirkungen des demografischen Wandels) hat sich eine veränderte räumliche **Anordnung der Aufgaben** ergeben, die die Beschäftigten herausfordert und deren Arbeitskraft relativ reduziert. Beispielsweise finden sich in Flächenlandkreisen mobile beziehungsweise aufsuchende Angebote der Jugendarbeit, die zwar sicherstellen, dass eine Vielzahl potentieller Adressaten/innen erreicht wird, das bestehende Personal jedoch allein schon durch zurückzulegende Wege bindet.
- Die **finanzielle Situation** der Landkreise und kreisfreien Städte ist vielerorts durchaus angespannt (gewesen), sodass es hier auf einen Zeitraum von rund zehn Jahren betrachtet zu teilweise recht erheblichen Personalreduktionen gekommen ist.

„Von den Arbeitsfeldern her ist letztendlich die örtliche Jugendförderung maßgeblich um bestimmte Angebote im Rahmen 11 - 14 umzusetzen bzw. umsetzen zu können. Wie die Angebote sich entwickelt haben: Wir hatten letztens mal geguckt. Gerade,



dass wir eigentlich im Rahmen der Maßnahmen, die wir auch über örtliche Jugendförderung hatten/gefördert haben. Wir hatten 2009 noch XY Mitarbeiter, glaube ich, haben wir jetzt XY (Reduktion um mehr als zehn Mitarbeiter/innen; Anm. des Verfassers).“ (Interview 19, Absatz 12)

An vielen Stellen wird die personelle Situation als nicht sonderlich auskömmlich beschrieben. Hierfür sind die oben angedeuteten Veränderungen in unterschiedlichen Kombinationen maßgeblich. Teilweise berichten die Befragten von einer Verwaltung des Mangels in personeller Hinsicht.

„Die personelle Besetzung ist nicht gut. Es würde vielleicht in XY-Stadt ein großes Jugendhaus reichen. Es müssen aber genug Leute da sein. Wenn meine Kollegin Urlaub hat oder krank ist, dann sitze ich am Wochenende mit 80 Leuten alleine da.“ (Interview 41, Absatz 176)

„Nein das kam schon zu einem ganz schön massiven Einbruch in der Jugendarbeit. Also vom Personal her. Das ist an freie Träger abgegeben worden, dass wenigstens das Haus der offenen Tür dort erhalten bleibt; das wird mit geringen Personalanteilen aufrechterhalten. Man hat aber andererseits dort auch geschafft sehr gute ehrenamtliche Netzwerkstrukturen aufzubauen. Vielleicht auch der Not geschuldet, dass die Gelder nicht vorhanden waren.“ (Interview 19, Absatz 54)

**Die Wirkungen des Förderprogramms auf die personelle Situation in den geförderten Leistungsbereichen lassen sich wie folgt zusammenfassen: In der Langzeitbetrachtung hat diese für die Etablierung einer hauptamtlichen Beschäftigtenstruktur sowie deren Verstetigung gesorgt. Kurzfristige Effekte hinsichtlich der Situation der Beschäftigten sind hingegen nicht in ausgeprägter Weise zu beobachten, was sich anhand der Befristung der Arbeitsverhältnisse der Beschäftigten als auch an deren Bezahlung erkennen lässt. Hier ist eine ausgesprochene Heterogenität in den lokalen Verhältnissen feststellbar. Auffällig ist die Polarisierung in Beschäftigungsverhältnissen mit einer tariflichen beziehungsweise tarifnahen Bezahlung sowie in solche, die vom Gegenteil gekennzeichnet sind. Hierfür sind vor allem die Aktivitäten der Gebietskörperschaften maßgeblich. Diese Erkenntnisse erscheinen insgesamt folgerichtig, da das Förderprogramm, wie eingangs dargelegt, bezüglich das Personal betreffender Aspekte eher zurückhaltend gestaltet ist.**

Die deutlichste Position wird im Förderprogramm hinsichtlich des Fachkräftegebots bezogen. Obwohl diese Regelung bisweilen kontrovers diskutiert wird, findet sie im Grunde Anerkennung bei den Akteuren/innen. Es stellt aus den beschriebenen Gründen mitunter eine zusätzliche Hürde bei der Rekrutierung von Personal dar. Das Fachkräftegebot wird bei allen befragten Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe eingehalten.

Trotz des generellen Befundes der eingetretenen Stabilisierung der Personalstruktur mit Blick auf deren Qualifikation und Beschäftigungskontinuität als Folge der Landesförderung ist es nicht gelungen, überall eine auskömmliche, ausreichende



personelle Absicherung der zu bewältigenden Aufgaben herzustellen. Hierfür sind im Wesentlichen zwei kumulierende Tendenzen verantwortlich: Zunahme/Verdichtung der Aufgaben und tendenzielle Personalreduktion.

#### 3.2.4.2 Personalgewinnung

**Rückblick:** Die damaligen Evaluatoren kommen zu folgendem Ergebnis: In Abgrenzung zu der vormaligen Personalstruktur in den geförderten Leistungsbereichen, welche vor allem aus Personen bestand, die durch sogenannte arbeitsmarktpolitische Leistungen gefördert wurden, ist mithilfe der Jugendpauschale eine Grundlage für die langfristige Beschäftigung geeigneten, qualifizierten Personals geschaffen worden. Die Gewinnung und Sicherung desselben ist dabei notwendig, um die inhaltliche Qualität der geförderten Leistungsbereiche zu gewährleisten. Voraussetzung dafür sind auch planerische Sicherheiten sowie die Diskussion einer leistungsentsprechenden Bezahlung.

Hinsichtlich der Personalgewinnung sowie -entwicklung enthält das Förderprogramm örtliche Jugendförderung keine direkten Hinweise. Insofern muss vor allem nach Wirkungen gesucht werden, die mittelbar erzeugt werden. Hierzu gehören vor allem die Aspekte, die im vorangegangenen Abschnitt zur Diskussion standen und sich unter dem Etikett „Attraktivität der Arbeitsplätze in den geförderten Leistungsbereichen“ zusammenfassen lassen. Mithilfe der Befragung ließen sich derartige mittelbar hervorgerufene Effekte herausstellen:

**Bezahlung:** Wie angedeutet, sind die Gehälter in den geförderten Leistungsbereichen äußerst unterschiedlich beschaffen. Die Befragten geben an, dass die gezahlten Gehälter bisweilen zu gering sind, um entsprechend geeignete und qualifizierte Fachkräfte anzuziehen beziehungsweise die Arbeitsplätze auch durch finanzielle Anreize attraktiv gestalten zu können.

**Perspektive, Attraktivität und Sicherheit:** Teilweise Befristung, unterdurchschnittliche Bezahlung, Bedingungen des Arbeitsfeldes, etc. sorgen insgesamt dafür, dass Arbeitsplätze insbesondere jungen Menschen bzw. Absolventen/innen nicht sonderlich attraktiv erscheinen.

**Fachkräftegebot:** Insgesamt schätzen die Befragten das Fachkräftegebot als sinnvoll und notwendig vor allem bezüglich der Sicherstellung eines Qualitätsniveaus in den Angeboten ein. Viele Befragte geben an, eine einzelfallbezogene Flexibilisierung des Fachkräftegebotes zu begrüßen, um die Rekrutierung von Personal zu erleichtern. Dies betrifft zwei Dimensionen:

- Angebotsbezogen: Befragte geben an, dass bestimmte Angebote von Personen durchgeführt werden könnten/sollten, die keine Fachkräfte im formalen Sinne sind. Beispielhaft genannt werden Angebote mit handwerklichen Aspekten. Andersherum ausgedrückt: Es finden sich Positionen, für die formal qualifizierte nicht notwendigerweise über die hinreichenden Kompetenzen verfügen.
- Qualifikationsbezogen: Einige Befragte gehen davon aus, dass das Fachkräftegebot um bestimmte (auch neue) Universitäts- und Hochschulabschlüsse erweitert beziehungsweise stellenbezogen weiter ausgelegt werden müsste.

Des Weiteren förderte die Befragung die Personalgewinnung beeinflussende Aspekte ans Licht, die nicht maßgeblich mit der Förderung in Zusammenhang stehen:

**Herausforderungen/Bedingungen des Arbeitsfeldes**: Die Tätigkeit in den geförderten Leistungsbereichen stellt an die dort Tätigen besondere Herausforderungen. In diesem Zusammenhang genannt werden insbesondere Arbeitszeiten sowie Anforderungen an Flexibilität und Belastbarkeit. Insgesamt schätzt eine Vielzahl der Befragten die Tätigkeit in den geförderten Leistungsbereichen aufgrund ihrer Beschaffenheit als nicht sonderlich attraktiv ein.

**Fachkräftemangel**: Regional erkennbar ist ein sich abzeichnender Mangel an formal geeigneten beziehungsweise qualifizierten Fachkräften. Als hierfür maßgeblich eingeschätzt werden neu entstandene Konkurrenzsituationen auf dem Arbeitsmarkt, aus denen berufliche Perspektiven für Fachkräfte resultieren die a) besser bezahlt sind und b) günstigere Bedingungen aufweisen.

**Persönliche Eignung**: Neben fehlenden formalen Qualifikationen verfügen Bewerber/innen oftmals nicht über die geeigneten persönlichen Eigenschaften, welche für die Ausübung der herausfordernden Tätigkeiten erforderlich sind.

**Standort/Umfeld (städtisch vs. ländlich)**: Es zeigt sich, dass insbesondere der Standort der Einrichtung beziehungsweise die Beschaffenheit des umgebenden Umfeldes für die Personalgewinnung maßgeblich sind. Flächenlandkreise haben in diesem Sinne deutlich ausgeprägtere Schwierigkeiten bei der Personalgewinnung als beispielsweise kreisfreie Städte. Erkennen lässt sich dies an der Anzahl der Bewerber/innen auf konkrete Stellenausschreibungen.

**Die Befunde hinsichtlich des Einflusses des Förderprogramms auf die Gewinnung neuen Personals sind insbesondere aus zwei Gründen als nicht sonderlich ausgeprägt einzuschätzen: Die Förderung wirkt sich weder maßgeblich auf die Attraktivität der Arbeitsplätze aus, noch nimmt sie auf strukturelle Herausforderungen wie den Fachkräftemangel oder die Bedingungen des Arbeitsfeldes Einfluss.**

### 3.2.4.3 Personalentwicklung

Ein weiteres Erkenntnisinteresse betrifft die Entwicklung des vorhandenen Personals. Hierunter werden vor allem Weiterbildungsmöglichkeiten subsumiert. Die Richtlinie trifft diesbezüglich keine Festlegungen, verweist aber auf die fachlichen Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses. Diese formulieren als Anforderung an die Träger der Angebote, Möglichkeiten des kollegialen Austausches, der Supervision und der Reflexion sowie Fortbildungsgelegenheiten zu bieten. Ferner müssen die Mitarbeiter/innen regelmäßig an diesen Teil nehmen.

Es lässt sich festhalten, dass sowohl Träger der freien als auch der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe in unterschiedlichem Umfang und in unterschiedlicher Intensität entsprechende Angebote vorhalten. Die Organisation und/oder die Kommunikation der Angebote fallen vielerorts auch in den Zuständigkeitsbereich der Fachberatung.

**Das Förderprogramm verweist mittelbar auf Aspekte der Personalentwicklung durch den Verweis auf die fachlichen Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses. Den Mitarbeitern/innen der im Rahmen der Richtlinie geförderten Leistungsbereiche stehen ganz überwiegend Möglichkeiten zur Weiterbildung zur Verfügung. Allerdings ist auch hier von unterschiedlichen Umfängen und Qualitäten auszugehen.**

### 3.2.5 Kommunalpolitische Argumentationshilfe

**Rückblick:** Die vormalige Erkenntnis lautet, dass der Vorteil der etablierten Förderung nicht auf zentralen Vorgaben beruht, sondern den strukturellen Unterschieden in den Landkreisen und kreisfreien Städten aufgrund ihrer inhaltlichen Flexibilität Raum gibt. Interessenkonflikte und unterschiedliche Ansichten auf dieser Ebene sind vorprogrammiert und müssen auch dort in demokratischen Prozessen zwischen den verschiedenen Akteuren/innen nivelliert werden.

Der Grad der kommunalpolitischen Unterstützung für die geförderten Leistungsbereiche in den Landkreisen und kreisfreien Städten erfährt völlig unterschiedliche Einschätzungen. Angesprochen sind hiermit sowohl politische Gremien als auch kommunalpolitische Vertreter/innen. Während die einen Vertreter/innen umfangreiche (auch finanzielle) Zusagen machen, verbleibt dies in anderen Kommunen auf einer unverbindlichen Ebene. Der Grad an Verbindlichkeit/Beständigkeit der Unterstützung ist mithin vollkommen unterschiedlich einzuschätzen. An einigen Orten bestehen langjährige, konkrete (auch vertragliche) Vereinbarungen zwischen öffentlichen/freien Trägern und Kommunen, beispielsweise über die Höhe der zu erbringenden kommunalen Bezuschussung. Bisweilen wird seitens des öffentlichen Trägers die kommunale

Unterstützung auch forciert. Nur wenn sich die Kommune anteilig an den Aufwendungen beteiligt, kommt es zur Etablierung eines Angebotes. Hin und wieder sind Kommunen sogar selbst Träger der Angebote und beschäftigen eigenes Personal. Die Befragten schätzen in diesem Zusammenhang die Möglichkeit, dass auch kommunale Zuschüsse in die Eigenfinanzierung integrierbar sind. Andernorts basiert die kommunale Unterstützung auf losen Absprachen. Dies führt dazu, dass sowohl deren Höhe als auch deren tatsächliches Fortbestehen stark von der finanziellen Situation der Kommune und/oder einzelnen Persönlichkeiten abhängig ist.

Auch die Unterstützung der geförderten Leistungsbereiche durch die kommunalpolitischen Gremien wird äußerst unterschiedlich beschrieben. Kinder- und Jugendhilfe und insbesondere die verhandelten Arbeitsfelder stehen vielerorts zur Disposition, wenn es um Einsparungen geht, verfügen regelmäßig über eine schwache politische Lobby und werden bisweilen sogar mit freiwilligen Aufgaben gleichgesetzt. Gegenüber relevanten Gremien wirkt das Förderprogramm jedoch argumentationsfördernd. Diese Gremien beschließen letztlich die Haushalte vor Ort, von denen die vierzigprozentige Anteilfinanzierung der Gesamtfördersumme abhängig ist. Die Förderung wird hier als ein Argument erkannt und auch genutzt, die dort Verantwortlichen gewissermaßen „politisch in die Pflicht zu nehmen“, und so auch bei finanziell angespannter Haushaltslage die für die Eigenfinanzierung notwendigen Mittel in den Haushaltsbeschluss aufzunehmen.

„Und vielleicht nochmal auf ihre Frage zurückzukommen, es gab mal - ich glaube 2014 oder 2013 - da ging es auch um die Genehmigung des Haushaltes und da war einfach zu wenig Geld da und natürlich werden die freiwilligen Aufgaben zuerst gekürzt. Und da ging es auch darum, wo wird in der Jugendarbeit gekürzt. Und wenn es da natürlich die Mittel vom Land nicht gibt, sind das genau die Aufgaben, die zuerst weggekürzt werden und die dann letztendlich nicht mehr stattfinden. Weil natürlich das Hauptaugenmerk erstmal auf die Pflichtaufgaben gelegt wird. Und dann - wie du auch schon sagst - da geht es nicht um Inhalte, da geht es um ganz pragmatische Sachen, nämlich die finanzielle Absicherung.“ (Interview 43, Absatz 157)

**Es ist davon auszugehen, dass die durch das Förderprogramm gewährte Förderung gegenüber unterschiedlichen kommunalpolitischen Akteuren argumentationsfördernd wirkt. Das Argument lautet in vielen Fällen wie folgt: „Die Förderung des Landes ist an einen Eigenfinanzierungsanteil gebunden. Dieser ist aufzubringen, da sonst die Förderung nicht abzurufen ist. Nur wenn der Landkreis/die kreisfreie Stadt die entsprechende Mittel aufbringt, kann die Förderung fortbestehen und damit das geschaffene Angebot. Das Aufbringen der Eigenfinanzierung ist in diesem Sinne das ‚kleinere Übel‘ verglichen mit der Gesamtsumme“. Insofern kann geschlossen werden, dass die Landesförderung zur Nivellierung unterschiedlicher Interessen in den Kommunen beiträgt.**

### 3.2.6 Öffentlich-rechtliche Verträge

**Rückblick:** Als ein Ergebnis der vorangegangenen Evaluation geht hervor, dass die Landkreise und kreisfreien Städte als die Zuwendungsgeber die Qualität der finanzierten Angebote gewährleisten müssen. Hierfür sollten sie mittels Zielvereinbarungen und Evaluationen formulieren, was sie vom jeweiligen Träger erwarten. Weiterhin stellt die Anerkennung des finanziellen Engagements der kreisangehörigen Kommunen bei der Bereitstellung der Eigenfinanzierung einen neuen und begrüßenswerten Ansatz dar. Dies befördert auch Interessenkonvergenzen. Die Kommunen sind bestrebt, Verantwortung „ihren“ Kinder und Jugendlichen gegenüber zu übernehmen, die Landkreise sind bestrebt, die finanzielle Last zu verteilen. Auch mit Blick auf die begrenzte Landesfördersumme sollten die Landkreise darauf hinwirken, Zuwendungen kreisangehöriger Kommunen zu erschließen.

#### Ausgangslage Förderprogramm

Das Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“ regelt, dass die Landkreise und kreisfreien Städte als die Empfänger der Zuwendung diese an freie Träger sowie an Städte und Gemeinden weiterleiten können (vgl. Punkt 4.7 der Richtlinie). Dies entspricht dem sozialstaatlichen Prinzip der Subsidiarität. Dieses findet gleichermaßen Eingang in das SGB VIII, wonach die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe von eigenen Angeboten absehen sollen, wenn geeignete Angebote freier Träger vorhanden sind. Gleichermaßen sollen freie Träger gefördert werden (§ 4 SGB VIII). Demgemäß sind die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe zwar Financiers der Angebote und verantworten diese in ihrer Gesamtheit, jedoch an deren eigentlicher Durchführung und Umsetzung nicht beteiligt. Öffentlich-rechtliche Verträge regeln dabei die Rechtsverhältnisse zwischen den Trägern der öffentlichen und der freien Kinder- und Jugendhilfe und dabei insbesondere die Konditionen der Zuwendungsgewährung sowie die Frage, was die begünstigten Träger aufgrund der Zuwendung leisten sollen. Gleichermaßen können diese Regelungen die Rahmenbedingungen der Leistungserbringung beinhalten. Das Förderprogramm sieht die Möglichkeit des öffentlich-rechtlichen Vertrages zum Zwecke der Mittelweitergabe als Möglichkeit explizit vor.

#### Untersuchungsergebnisse

Eine Evaluationsfrage lautet, „[...] ob sich die Förderung im Rahmen der Richtlinie auf eine Verbesserung der personellen Situation im Sinne einer langfristigen Beschäftigungskultur, das heißt insbesondere Abstandnahme von befristeten Arbeitsverhältnissen und Gestaltung öffentlich-rechtlicher Verträge zur Leistungserbringung zwischen öffentlichem und freien Jugendhilfeträgern ausgewirkt hat.“. Hier werden öffentlich-rechtliche Verträge im Zusammenhang mit Beschäftigungsverhältnissen beziehungsweise deren Langfristigkeit gesehen. Ein entsprechender positiver Zusam-

menhang ließ sich ausmachen und wurde bereits im Hinblick auf die Befristung von Arbeitsverhältnissen dargelegt.

Es zeigt sich, dass zur Realisierung der Mittelweitergabe unterschiedliche Konzepte vorliegen: Hierbei handelt es sich zum einen um antragsbezogene Bescheide (eventuell verbunden mit Ziel- und Leistungsbeschreibungen) sowie um die angesprochenen Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Die folgenden Beschreibungen beziehen sich ausschließlich auf Letzteres.

Die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe können auf unterschiedliche **Erfahrungshorizonte** mit öffentlich-rechtlichen Verträgen zurückschauen. Bisweilen existieren solche schon seit der Jahrtausendwende. Eine nennenswerte Anzahl von Landkreisen und kreisfreien Städten hat sich jedoch erst in den vergangenen ein bis vier Jahren dazu entschieden, auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen umzustellen.

Die **Motivationen** für die Einführungen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen sind als völlig unterschiedlich zu beschreiben. Sicherlich maßgeblich ist der Aspekt der Erwartungsklärung. Einige öffentliche Träger geben an, dass der Vorzug der Vertragsgestaltung darin gesehen werden kann, dass so ein Abgleich der wechselseitigen Erwartungen erfolgt sowie gleichermaßen deren Festlegung. Die Vereinbarungen stellen sicher, dass die öffentlichen Akteure davon ausgehen können, dass die geförderten Träger in ihrem Sinne tätig werden. Ein weiterer Aspekt ist die Absicherung und Verstetigung der Strukturen gegenüber unterschiedlichen Einflüssen. Verträge mit den Trägern relativieren die kommunalen Verhandlungen über den Fortbestand der Strukturen. Hiermit sind insbesondere Haushaltsverhandlungen gemeint. Öffentlich-rechtliche Verträge sollen in diesem Sinne sicherstellen, dass die Strukturen über einen längeren Zeitraum bestehen bleiben und einmal Erreichtes gesichert wird. Die öffentlichen Träger sind vielerorts interessiert an langfristigen und stabilen Kooperationen mit den jeweils beauftragten freien Trägern.

„Ja und die einzelnen Einrichtungen da werden eben alle vier Jahre oder je nachdem wie es halt ist, werden Vereinbarungen getroffen mit den Trägern: Also das DRK XY-Kreisverband stellt in dem und dem Wohngebiet offene Jugendarbeit zur Verfügung und da wird dann schon genau formuliert welche Vorstellungen und welche Angebote und welche Mittel dann halt auch fließen. Das wird dann in gegenseitigen Vereinbarungen, ich weiß nicht alle zwei Jahre manchmal, alle vier Jahre, je nachdem, miteinander abgeschlossen. Und daraufhin laufen dann auch die Förderungen.“ (Interview 41, Absatz 85)

„Wir bekommen XY € vom Land, 40% die der Landkreis dagegen setzen muss, sind eine ganz andere Summe als das was wir drin haben. Was denken die da, wenn die da so quasi... Wir haben 2013 Verträge gemacht über fünf Jahre. Wir haben die Jugendarbeit 2013 für fünf Jahre gesichert, da kann keiner ran. Wir wurden dafür beschimpft. Wir wurden dafür durch den Kakao gezogen, warum wir das gemacht haben. Vom Kreistag, ach eigentlich gab es keinen der das nicht gemacht hat. Heute, 3 Jahre später,

sind alle froh, dass wir das gemacht haben, weil es kann keiner dran.“ (Interview 9, Absatz 106)

Die **Laufzeiten** der Vereinbarungen sind hierbei völlig unterschiedlich und hängen auch vom Konzept sowie den Intentionen der Akteure ab. Einige Träger setzen auf Vereinbarungen mit kürzeren Laufzeiten (1-2 Jahre), um so steuernd mithilfe derselben einwirken zu können. Durch Verfahren der Qualitätssicherung erfolgt eine jährliche beziehungsweise zweijährliche Anpassung. Andere Träger setzen wiederum auf längerfristige Vereinbarungen. Diese erstrecken sich dann häufig auf einen Zeitraum von bis zu fünf Jahren und folgen beispielsweise den Planungszeiträumen der Jugendhilfe- beziehungsweise Jugendförderplanung. An einigen Orten erfolgt das Abschließen unbefristeter Vereinbarungen.

Wiederkehrende Bestandteile/Regelungsinhalte sind unter anderem **Maßnahmen der Qualitätssicherung und -entwicklung**. Regelmäßig verbinden sich mit dem Abschluss von Ziel- und Leistungsvereinbarungen Verpflichtungen der freien Träger zur Erstellung von jährlichen Sach- oder Verwendungsberichten, zur Teilnahme an regelmäßigen dialogischen Verfahren der Qualitätsentwicklung, zum Vorlegen entsprechender inhaltlicher Angebotskonzeptionen und/oder zum Entwickeln von Verfahren der Selbstevaluation. Weiterhin finden sich regelmäßig Verweise auf die einschlägigen fachlichen Empfehlungen.

„Den Nachweis, genau. Da wird dann ein Sachbericht gemacht, den jeder Kollege macht. Wir haben ja sowieso die Statistik, die wir für das Land machen müssen bei der GFAW und so und eben gleich mit dem Verwendungsnachweis legen die Kollegen den Sachbericht vor, der sich an dieser Leistungsbeschreibung entlang hangelt. Und das ist eben dann immer der Anlass drauf zu schauen. Dann kommen eben Begründungen: „Wir konnten Das nicht erfüllen“ oder „haben Das nicht, weil“ so und so, „kein Interesse bei den Kindern und Jugendlichen“ oder „es hat sich nicht...“ und so ist dieser Prozess ständig eigentlich. Jedes Jahr wird da geguckt und wenn sich wirklich jetzt Änderungen ergeben, dann wird die Leistungsvereinbarung auch angepasst. Dann wird das auch, wenn wir sagen: „Gut, das ist nachvollziehbar, dass das jetzt nicht mehr so angesagt ist, die Dinge, die da drin stehen.“ Dann wird das modifiziert, dann wird die Leistungsvereinbarung geändert.“ (Interview 13, Absatz 47)

Nach Aussage eines Großteils der beteiligten Akteure/innen erzeugen öffentlich-rechtliche Verträge ein erhebliches Maß an **Planungssicherheit**. Die Verträge regeln wesentlich die Mechanismen der Zuwendungsgewährung:

- Hierunter fällt deren Zeitpunkt. Die Auszahlung erfolgt in unterschiedlichen Abständen (monatlich, zweimonatlich, halbjährlich, etc.).
- Der wesentliche Vorteil ist, dass Verträge vielerorts die Zuwendungen von der Landesförderung entkoppeln. Die Landkreise und kreisfreien Städte gehen damit ein nicht unerhebliches Risiko ein, für den Fall der ausbleibenden Landesförderung Regelungen zu treffen. Letztendlich verlagert sich so das Risiko in nicht unerheblichem Maße von den freien auf die öffentlichen Träger. Diese



können in der Regel auf den Fortbestand der Förderung während der Vertragslaufzeit vertrauen.

- Eine mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen realisierte Förderung vermindert im Besonderen das Risiko kleinerer Träger. Wie weiter oben hinsichtlich der Personalsituation beschrieben, bewirkt das jährliche Bescheiden der Fördermittelweitergabe unter anderem die zeitliche Befristung von Arbeitsverträgen. Der Grund ist, dass kleine Träger sich durch Befristung gegen Folgen des Ausbleibens der Förderung absichern wollen. Bescheide erstrecken sich ganz überwiegend auf das laufende Haushaltsjahr (der Gebietskörperschaft). Viele Akteure/innen berichten, es nehme oftmals zu viel Zeit in Anspruch, Haushalte vor Ort zu verhandeln und/oder zu beschließen. Somit können die Bescheide regelmäßig erst im ersten oder gar zweiten Quartal des laufenden Haushaltsjahres ausgereicht werden. In dieser Zeit gehen die Träger zur Kompensation in Vorleistung, was vor allem kleineren schwer fällt oder gar nicht möglich ist (daher Befristung). Ziel- und Leistungsvereinbarungen garantieren die Förderung der Träger unabhängig vom Zustand der Haushaltsbeschlussfassung, was natürlich nicht heißt, dass diese hiervon unabhängig würde. Der Vorteil liegt eindeutig in der besseren Kalkulierbarkeit des Risikos, was beispielsweise auch durch halbjährliche Kündigungsfristen der Verträge erreicht wird.
- Konkrete Regelungen sind weiterhin die Absicherung des vorzeitigen Maßnahmenbeginns auf Gebietskörperschaftsebene oder die Schaffung einer Vereinbarung, die ein Zwölftel der Vorjahresfördersumme in Monaten unter einem vorläufigen Haushalt garantiert.
- Neben der besseren Planbarkeit bei den Organisationen lässt sich diese mittels Ziel- und Leistungsvereinbarungen gleichermaßen bei den Beschäftigten erreichen.
- Auch berichten die Akteure, dass das Abschließen von vertraglichen Vereinbarungen den Förderbereichen während gebietskörperschaftsinterner Aushandlungsprozesse ein anderes Gewicht verleiht, was sich insbesondere günstig im Rahmen von Haushaltsverhandlungen niederschlägt.

„Weil wir Verträge haben. Deshalb können wir auch auszahlen und die Träger müssen nicht auf ihr Geld warten. Das war vorher, als wir beschieden haben war das anders, da haben die Träger wirklich auf ihr Geld gewartet bis der Haushalt durch war. Und jetzt haben wir durch diese Umstellung auch eine gewisse Sicherheit für die Träger reingebracht und ich glaube die wissen das auch.“ (Interview 7, Absatz 99)

Den Aussagen der Befragten folgend, lassen sich eine Reihe weiterer **positiver Effekte** im Zuge der Einführung von Ziel- und Leistungsvereinbarungen beobachten. Diese decken sich mit den diesbezüglichen Intentionen:



- So ist es durch Ziel- und Leistungsvereinbarungen gelungen, die Strukturen vor Ort zu verstetigen und gegenüber politischen Widerständen zu bewahren. Gleichmaßen berichten die Trägervertreter/innen von einem höheren Maß an Planungssicherheit.

„Wir bekommen XY Euro vom Land, 40% die der Landkreis dagegen setzen muss, sind eine ganz andere Summe als das was wir drin haben. Was denken die da, wenn die da so quasi...Wir haben 2013 Verträge gemacht über fünf Jahre. Wir haben die Jugendarbeit 2013 für fünf Jahre gesichert, da kann keiner ran. Wir wurden dafür beschimpft. Wir wurden dafür durch den Kakao gezogen, warum wir das gemacht haben. Vom Kreistag, ach eigentlich gab es keinen der das nicht gemacht hat. Heute, 3 Jahre später, sind alle froh, dass wir das gemacht haben, weil es kann keiner dran.“ (Interview 9, Absatz 106)

- Ziel und Leistungsvereinbarungen sorgen regelmäßig auf allen Seiten für Transparenz der Erwartungen.

„Weil in dieser Leistungsbeschreibung bzw. in der Leistungsvereinbarung, die haben bestimmte Qualitäten, um dann sagen zu können, das ist eine abgestimmte Leistungsbeschreibung zwischen Träger und Jugendförderung. Wird eben im Rahmen dessen, was uns an Haushaltsmitteln an finanziellen Mitteln zur Verfügung steht, auch leistbar ist. Auch Abstimmungsprozesse hinsichtlich, zum Beispiel haben wir die Streetworkarbeit, die wir in der Stadt machen. Dann gibt es auch Abstimmungsprozesse, in welchem Turnus werden solche Reportings gemacht. Wir hatten Abstimmungsgespräche miteinander, was ist die Rolle, die die Örtliche Jugendförderung hat, was ist die Rolle, die wir als Träger haben?“ (Interview 5, Absatz 25)

- Ziel- und Leistungsvereinbarungen ermöglichen es den Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe auf die Qualität der Angebote hinzuwirken.

Ein weiterer nennenswerter Effekt von Ziel- und Leistungsvereinbarungen ist die **Sicherung und Verstetigung kommunaler Ko-Finanzierung**. Wie bereits angedeutet, erfolgt der Einbezug kommunaler Akteure auf Landkreisebene in völlig unterschiedlichem Umfang sowie auf unterschiedlichen Wegen. Dabei sind die Differenzierungen sowohl auf der jeweiligen Kreisebene als auch zwischen den Landkreisen zu erkennen. Kommunale Beteiligung reicht vom mietfreien Zur-Verfügung-Stellen eines Jugendraumes über geringe, teilweise flüchtige finanzielle Beteiligungen bis hin zu formalisierten, langfristigen Beteiligungszusagen im sechsstelligen Bereich. Hin und wieder sind die Kommunen selbst Träger bestimmter Leistungen und/oder Arbeitgeber. All dies wird sicherlich auch durch die Regelungen der Richtlinie begünstigt, welche das Anrechnen finanzieller Zuwendungen kreisangehöriger Kommunen auf den Eigenfinanzierungsanteil explizit einschließt.

Ziel und Leistungsvereinbarungen berücksichtigen kommunale Ko-Finanzierung in unterschiedlichem Maße. Dies betrifft vor allem den Grad der Verbindlichkeit und den Umfang beziehungsweise das Ausmaß der Unterstützung. Einige Landkreise setzen

die finanzielle Beteiligung der jeweiligen kreisangehörigen Kommunen unabdingbar voraus. Ohne diese erfolgt keine Förderung eines Angebotes seitens des Trägers der öffentlichen Jugendhilfe. Diese Verbindlichkeit reicht bis hin zu einer Quotierung der Ko-Finanzierungshöhe (33 % bis hin zu 50 % kommunalem Anteil). Es existieren auch Verträge in einem Dreier-Konstrukt zwischen Kommune, sowie öffentlichen und freien Trägern.

„Also wir verhalten uns bei unseren Kommunen ja auch so, wir sagen die Kommune, die sagt: „wir brauchen keine Jugendarbeit“, die kriegen eben auch keine Förderung und die Kommune, die sagen :“wir sehen das als notwendig an, wir haben Jugendliche hier und den wollen wir sinnvolle Angebote geben und sind bereit hier was auszugeben“, die fördern wir und das Land könnte ja ähnlich verfahren. Grundlagen sind die Ausgaben des Vor-Vorjahres.“ (Interview 12, Absatz 339)

**Das Förderprogramm räumt die Möglichkeit ein, die Fördermittelweitergabe zwischen den örtlichen Trägern der öffentlichen sowie der freien Kinder- und Jugendhilfe mithilfe öffentlich-rechtlicher Verträge zu strukturieren. Der Formulierung nach ist dies als Ausnahme vorgesehen, der Zuwendungsbescheid jedoch als Regelfall. Die Befragten geben in diesem Sinne nicht an, auf Ziel- und Leistungsvereinbarungen aufgrund der Richtlinie hinzuwirken. Auch eine unterstützende/animierende Funktion der Richtlinie wird nicht explizit deutlich. Wohl aber kann bei der Betrachtung der Motivationen für die Einführung derselben sowie der erzielten Effekte angenommen werden, dass vertragliche Vereinbarungen zwischen den Akteuren grundsätzlich die Umsetzung der Förderung beziehungsweise deren Ziele begünstigen. Sie stellen eine Lösung der Gebietskörperschaften im Rahmen ihrer kommunalen Selbstverwaltung dar, die, unter Bezugnahme auf erzielte Effekte wie die Vergrößerung von Planungssicherheit, die Sicherung von Arbeitsplätzen und -kräften, die Verstetigung der Strukturen oder die Bekräftigung der Positionen der geförderten Leistungsbereiche bei lokalen Aushandlungsprozessen, als grundsätzlich positiv und gewinnbringend einzuschätzen ist.**

### 3.3 Sicherstellung der Fachberatung

**Rückblick:** Die Umsetzung der Fachberatung wurde von der vergangenen Evaluation nicht in den Blick genommen.

#### Ausgangslage Richtlinie

Ein weiteres Erkenntnisinteresse der vorliegenden Evaluation lautet, wie die Fachberatung durch die Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe im Rahmen der Richtliniendurchführung sichergestellt wird. Die Richtlinie positioniert sich hierzu nicht, jedoch die fachlichen Empfehlungen des Landes für die geförderten Arbeitsfelder. Gemäß diesen sind Fachberatung beziehungsweise fachlicher Austausch Teile der partnerschaftlichen Kooperationen zwischen Trägern der freien und öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe. Weiter heißt es:

„Im Rahmen der Gesamtverantwortung (§ 79 Abs. 1 SGB VIII, § 16 ThürKJHAG) haben die örtlichen Jugendämter eine wichtige Beratungs- und Unterstützungsfunktion gegenüber freien Trägern und kreisangehörigen Gemeinden. Diese Aufgabe können sie dadurch erfüllen, indem sie unter anderem dafür sorgen, dass ein regelmäßiges fachliches Beratungsangebot und ein entsprechendes Fortbildungs- und Supervisionsangebot bereitsteht.“ (S. 7)

Hinsichtlich der inhaltlichen und/oder strukturellen Ausgestaltung dieses regelmäßigen fachlichen Beratungsangebotes finden sich in den zitierten fachlichen Empfehlungen keine konkreten Hinweise.

#### Ergebnisse der Untersuchung

Die Ergebnisse der Untersuchung hinsichtlich der Fachberatung geben zu erkennen, dass die öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger äußerst unterschiedliche Strategien zur Umsetzung der Fachberatungsangebote gefunden haben. Die Aufgabe an sich wird in der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle ausschließlich von den Jugendämtern der Landkreise und kreisfreien Städte wahrgenommen. In Einzelfällen sind auch Ergänzungs- beziehungsweise Kooperationsstrukturen und Verantwortlichkeiten bei Trägern der freien Kinder- und Jugendhilfe geschaffen worden. Die folgenden Beschreibungen beziehen sich jedoch nur auf Strukturen der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfeträger.

Zu erkennen ist, dass die Fachberatung hier strukturell äußerst unterschiedlich angelegt ist. Dies betrifft vor allem die hierfür vorgesehenen **Stellen- und Zeitkontingente**. Berichtet wurden entsprechende Kapazitäten im Umfang von 0,1 bis 0,25 VbE. Personell angesiedelt sind die Aufgaben regelmäßig bei den Mitarbeitern/innen der entsprechenden Fachreferate oder der Jugendhilfe-/Jugendförderplanung.

Hinsichtlich der **Methoden und Settings** der Fachberatung zeichnet sich ein durchaus einheitliches Bild ab. Als uneingeschränkt geteilt kann der Anspruch gelten, niedrigschwellig und dauerhaft den beauftragten Trägern als Ansprechpartner bei Fragen und Problemen aller Art zur Verfügung zu stehen. Die jeweiligen Mitarbeiter/innen der Jugendämter geben sehr oft an, über „die Sorgen und Nöte“ der Akteure/innen informiert zu sein. Insgesamt besteht übergreifend ein „kurzer Draht“ zwischen den Beteiligten. Weiterhin verfolgen die jeweiligen Fachberatungen die Organisation und Durchführung regelmäßiger Beratungen mit den Mitarbeitern/innen der freien und kommunalen Träger in Form runder Tische, kollegialer Fallberatung, arbeitsfeld- und oder sozialraumbezogener Austausche, Sozialraumkonferenzen, etc. Die hier gewählten Methoden, Settings, Regelmäßigkeiten, etc. sind äußerst heterogen. Des Weiteren erfolgen vielerorts angekündigte und unangekündigte Vor-Ort-Besuche in den geförderten Einrichtungen.

In das Aufgabengebiet der Fachberatung fällt regelmäßig auch die Organisation, Kommunikation sowie vereinzelt die Durchführung von **Weiterbildungen**. Nicht eindeutig zu bestimmen ist die örtliche Nutzung der Fachberatung zur Lösung des Problems nicht vorhandener Formalqualifikationen bei einigen Mitarbeitern/innen, also bei Personen, die das Fachkräftegebot nicht erfüllen. Hier dient die Fachberatung in Form regelmäßiger Treffen der Kompensation dieses Mangels sowie der Anleitung der Personen, welche nicht das Fachkräftegebot erfüllen.

Hinsichtlich der **qualitativen Einschätzung** der Umsetzung der Fachberatung muss auf die Einschätzungen der befragten Jugendamtsmitarbeiter/innen sowie die der Mitarbeiter/innen bei freien Trägern zurückgegriffen werden. Es muss insgesamt von qualitativen Unterschieden bei der Fachberatungsumsetzung ausgegangen werden. Dies legt allein schon die unterschiedlich ausgeprägte strukturelle Verortung derselben nahe. Es hat den Anschein, als würde die Fachberatung bisweilen eher „nebenbei“ umgesetzt. Hierfür sind sicherlich nicht fehlende Motivationen der Mitarbeiter/innen, sondern eher strukturelle Zwänge maßgeblich. Vielerorts scheint die personelle Zuständigkeit eher lose festgelegt zu sein. Gleichermäßen ist die Festschreibung der entsprechenden Tätigkeiten in den Arbeitsplatz- beziehungsweise Stellenbeschreibungen nicht überall gesichert.

Die Einschätzungen der **Leistungsfähigkeit** der Fachberatung variieren deutlich. Ganz überwiegend schätzen die Trägervertreter/innen die Ansprechbarkeit und Präsenz der Jugendämter positiv ein. Dies betrifft vor allem Fragen des täglichen Geschäfts. Dennoch ist die Varianz der Einschätzungen ausgeprägt. Vielerorts werden die Vertreter/innen der Fachberatungen gleichermaßen überfordert und stark eingebunden erlebt. Diese Einschätzung deckt sich mit den Selbsteinschätzungen der Vertreter/innen der Jugendämter, welche vielerorts eine Stärkung der Fachberatung im Förderprogramm fordern.

„Man ist doch im engen Kontakt mit dem Jugendamt. Egal welche Frage. Die sind zum Beispiel auch in der Arbeitsgemeinschaft 78 mit vor Ort. Egal ob man jetzt Antragsstellung macht oder Verwendungsnachweis oder sonstiges. Es gibt ja da auch Ansprechpartner für die einzelnen unterschiedlichen Förderschwerpunkte. Es gibt für die schulbezogene Jugendsozialarbeit gibt es eine Ansprechpartnerin, die Frau XY. Und für die mobile Jugendarbeit hat man jetzt erst wieder ganz neu jemanden eingestellt. Es gibt also es auf jeden Fall parallel jedes Mal einen Mitarbeiter, der sich direkt um diese Problematik kümmert und den auch unsere Mitarbeiter ansprechen, wenn da irgendetwas sein sollte. Das ist vorhanden und ich denke, das läuft auch.“ (Interview 33, Absatz 68)

Postuliert wird insbesondere die **zeitliche und finanzielle Aufwertung** der Fachberatung. Mithilfe dieser hoffen die Akteure/innen vor allem folgende Aktivitäten zukünftig intensiver und gezielter verfolgen zu können:

- Umfangreiche und langfristige Praxisbegleitung freier Träger, vor allem auch bei konzeptionellen Entwicklungen,
- Planungsbezogene Aktivitäten,
- Sicherstellung der fachlichen Anleitung von Ehrenamtlichen.

Von einer Fixierung der Fachberatung in der Richtlinie versprechen sich die Akteure/innen auch die Herausstellung der Position/Wichtigkeit derselben gegenüber dem Arbeitgeber.

**Weder die Richtlinie noch die fachlichen Empfehlungen enthalten Hinweise oder Vorgaben hinsichtlich der Durchführung der Fachberatung. Die fachlichen Empfehlungen beinhalten ausschließlich einen quantitativen Mindeststandard: Die Fachberatung ist sicherzustellen. Aus diesem Grund ist es nicht verwunderlich, dass sich bei den Trägern der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe unterschiedliche Gestaltungslösungen finden lassen. Besonders deutlich zeigt sich dies an der strukturellen Verortung der Fachberatung in den Ämtern, wie beispielsweise die variierenden (teilweise sehr geringen) zur Verfügung stehenden Zeitkontingente.**

**Ganz überwiegend schätzen insbesondere die Vertreter/innen der Träger der freien Kinder- und Jugendhilfe die Beratungsangebote positiv ein. Heraus sticht die niedrigschwellige und kontinuierliche Ansprechbarkeit der Jugendamtsvertreter/innen. Gerade diese fordern vielerorts die Stärkung der Fachberatung im Förderprogramm, um bestimmten Aufgaben konsequenter und umfänglicher nachkommen zu können.**

### 3.4 Indikator der Mittelbemessung

**Rückblick:** Die 1999 durchgeführte Evaluation behandelt die Aspekte der Mittelbemessung durchaus ausführlich. Es wird bereits der Rückgang der hierfür relevanten Personengruppe vorausgesehen. Damals wurde jedoch auch erkannt, dass die quantitativ orientierte Mittelbemessung insgesamt einen gerechten Ausgleich zwischen den unterschiedlichen Erwartungen/Ansprüchen darstellt. Regionen mit einer Verdichtung sozialer Problemlagen kann ebenso wenig vollständig entsprochen werden wie solchen, in denen sich Problemlagen dezentral anordnen.

Eine der damaligen Empfehlungen lautet, die Bemessungsgrundlagen für die Fördermittel nicht zu starr zu halten, sondern unterschiedliche Szenarien zu antizipieren. Hiermit angesprochen sind vor allem temporäre und/oder dauerhafte Bevölkerungsbewegungen aufgrund von Demografie, Binnenwanderung sowie „Bevölkerungsbalung“ in Städten. Es wird empfohlen, ein quantitatives Ausgleichssystem zwischen den Regionen zu schaffen. Das Anlegen von Indikatoren, welche die Sozialstruktur der Gebietskörperschaften abbilden, findet sich in den damaligen Empfehlungen nicht explizit.

#### 3.4.1 Ausgangslage Förderprogramm

Ein Schwerpunkt der Evaluation ist die Fördermittelbemessung. Die Frage lautet, inwieweit diese geeignet ist. Aus Sicht der Evaluation wäre damit fraglich, welches Szenario durch eine Veränderung des Zuteilungsschlüssels kompensiert werden soll beziehungsweise woran sich die Einschätzung der Geeignetheit des Vorgehens bemisst.

Ganz allgemein ist es Anspruch des Förderprogramms, die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebotes zu unterstützen (siehe Punkt 1.3.1 b). Dies geschieht vordergründig durch die Gewährung einer finanziellen Zuwendung, deren Empfänger die Landkreise und kreisfreien Städte als die örtlichen Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sind (siehe Punkt 3). Diese Zuwendung ist ein pauschaler Festbetrag, deren Höhe sich anhand der im Landkreis oder in der kreisfreien Stadt lebenden Personen zwischen 10 und unter 27 Jahren bemisst.

#### 3.4.2 Erkenntnisse der Untersuchung

Die Befragung deutet auf folgende Probleme hinsichtlich des Zuteilungsschlüssels hin:

- Die soziale Situation in der Gebietskörperschaft wird nicht abgebildet,
- die Struktur der Gebietskörperschaft wird vernachlässigt und

- die finanzielle Situation/wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften ist uneinheitlich, was ebenfalls keine Berücksichtigung findet.

#### 3.4.2.1 Soziale Situation

Der Hinweis, der derzeitige Indikator bilde die soziale Situation in den Gebietskörperschaften nicht ab, betrifft dessen Eignung in zentraler Weise. Ein häufig formulierter Kritikpunkt lautet, der Aufwand zur Herstellung eines bedarfsgerechten Angebotes korreliere stark mit der vorgefundenen sozialen Situation und den Bedürfnissen und Bedarfen der potentiellen Adressaten/innen vor Ort. Diese Feststellung betrifft vor allem soziale Belastungen wie der Empfang sozialstaatlicher Transferleistungen (v.a. ALG II aufgrund von Arbeitslosigkeit). Gleichermäßen herausfordernd erscheinen den Akteuren/innen Belastungen aufgrund materieller Armut sowie derzeitiger fluchtbedingter Migrationsströme. Es lässt sich festhalten, dass ein Teil der Befragten fordert, den Indikator zur Mittelbemessung um Aspekte zu ergänzen, die die soziale Situation in der jeweiligen Gebietskörperschaft berücksichtigen. Die dahinterliegende Argumentation lautet regelmäßig wie folgt: Die Adressaten/innen der geförderten Kinder- und Jugendhilfeleistungen respektive deren unmittelbare Angehörige (v.a. Eltern) sehen sich besonderen Herausforderungen ausgesetzt. Diese verdichten sich bisweilen räumlich, wofür vor allem Effekte der sozialen Entmischung (Stadt-Land-Gefälle) sowie des demografischen Wandels maßgeblich sind. In diesen Gebieten müssen die geförderten Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe besonders leistungsfähig sein, um allen Bedarfen gerecht werden zu können. Folglich sind diese Gebiete verhältnismäßig stärker bei der Bereitstellung einer bedarfsgerechten Infrastruktur herausgefordert, was sich letztlich in der Höhe der Förderung niederschlagen müsse.

Eine andere Perspektive auf dieses Problem lässt den Schluss zu, das ausschließliche Heranziehen der Anzahl der Personen in einer Gebietskörperschaft stelle die adäquate Herangehensweise dar. Hierfür werden unterschiedliche Argumente ins Feld geführt:

- Die geförderten Leistungsbereiche der Kinder- und Jugendhilfe weisen einen ausgeprägten präventiven beziehungsweise niedrighschwelligen Charakter auf. Durch das Berücksichtigen sozialer Problemlagen entsteht der Eindruck, dass dieser sich zugunsten der Fokussierung belasteter Zielgruppen verschiebt und die Nutzung der geförderten Angebote Belastung impliziert.
- Das Heranziehen von Indikatoren sozialer Belastung wird Ungleichbehandlung nicht ausschließen, da auch diese zwischen den Gebietskörperschaften ungleich verteilt sind. Einheitliche Indikatoren zu finden, erscheint vor diesem Hintergrund schwer.

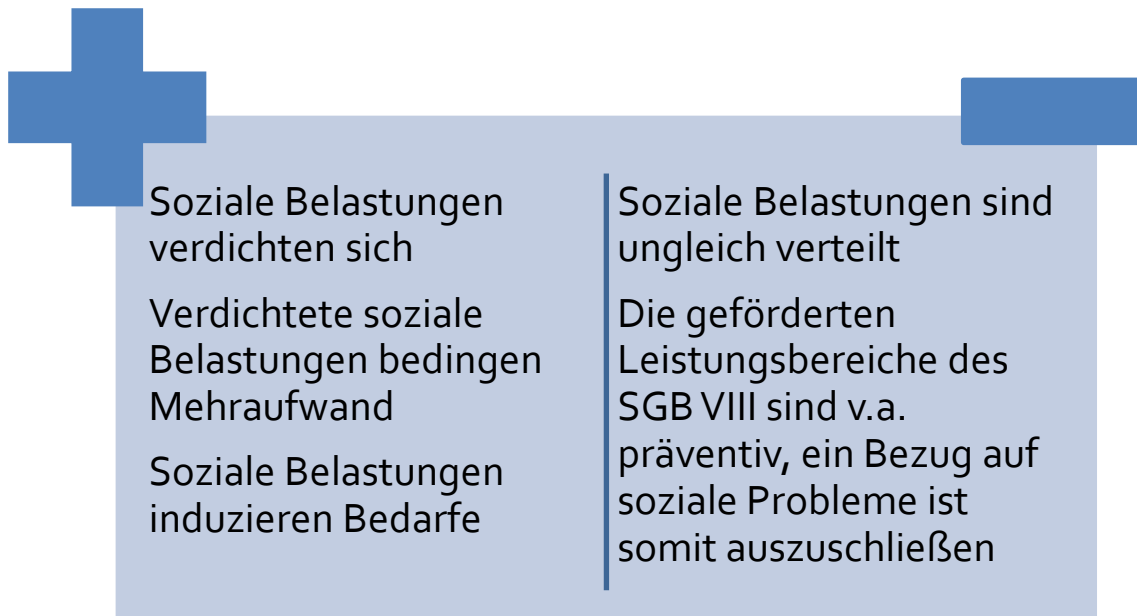


Abbildung 5 Berücksichtigung der sozialen Situation bei der Mittelbemessung - Argumente der Akteure/innen.

Die Betrachtung der offiziellen Statistiken zeigt, dass die durchschnittliche Anzahl der im Jahr arbeitslosen Personen im Alter zwischen 15 und 25 Jahren rückläufig ist. Das trifft für die kreisfreien Städte und Landkreise gleichermaßen zu (siehe Anlage 8). Die Daten bezüglich der Arbeitslosenquote relativieren dieses Bild etwas. Die Arbeitslosenquote bezeichnet den Anteil arbeitsloser Personen an der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Thüringenweit ist erkennbar, dass die Quoten im Zeitverlauf zurückgehen oder in den letzten Jahren stagnieren (z.B. Gera, Eisenach, Eichsfeld, Wartburgkreis, etc.). In einigen Gebietskörperschaften sind in jüngerer Vergangenheit geringe tendenzielle Steigerung abzulesen (Suhl, Altenburger Land, Sömmerda). Lediglich in Erfurt ist ein konsequenter Rückgang seit dem Jahre 2008 zu erkennen (siehe Anlage 9). Die Arbeitslosenquote ist der Wert des Quotienten aus arbeitslosen Personen und den Erwerbspersonen der jeweiligen Bevölkerungsgruppe. Von einer Verdichtung wäre auszugehen, wenn trotz des Rückganges der relevanten Erwerbspersonengruppe (siehe Daten der Bevölkerungsentwicklung in Anlage 10) ein Ansteigen der Arbeitslosenquote erkennbar wäre. Im Zeitraum zwischen 2008 bis 2015 trifft dies auf keine Thüringer Gebietskörperschaft zu.

Zusammenfassend muss vor dem Hintergrund der zitierten Daten die These, dass hinsichtlich der Betroffenheit von Arbeitslosigkeit von einer Verdichtung der sozialen Belastungen auszugehen ist, zumindest in Frage gestellt werden. Hierbei muss jedoch auch Beachtung finden, dass es sich hierbei um eine rein quantitative Argumentation handelt. Gleichermäßen wurde nur der Belastungsfaktor Arbeitslosigkeit ins Kalkül gezogen.



In der Richtlinie wird der Zubendungsbetrag anhand der Personen im Alter zwischen 10 und unter 27 Jahren bemessen. Dies führt zu einem pauschalen Betrag. Dieses Vorgehen sorgt dafür, dass es in einigen Gebietskörperschaften nur unter erschwerten Bedingungen möglich ist, ein bedarfsgerechtes Angebot aufrechtzuhalten bzw. zu schaffen. Hierfür wird von den Akteuren/innen vor allem die Verdichtung/Häufung von sozialen Belastungen in jüngerer Zeit verantwortlich gemacht. Wie gezeigt, kann die These von der Verdichtung/Häufung mit Blick auf die Bevölkerungs- und Arbeitslosenzahlen nicht nachvollzogen werden. Wohl aber zeigt sich, dass die Belastungen zwischen den Gebietskörperschaften äußerst ungleich verteilt sind (Arbeitslosigkeit).

### 3.4.2.2 Struktur der Gebietskörperschaft

Die diesbezüglichen Befragungsergebnisse weisen wiederum auf folgende Detailprobleme hin:

- a.) Die **Beschaffenheit** der Gebietskörperschaft wirkt sich auf die Notwendigkeiten/Herausforderungen bei der Sicherstellung einer bedarfsgerechten Angebotsstruktur aus. Hierbei wird insbesondere auf die unterschiedliche Bevölkerungsdichte in städtischen und ländlichen Gebieten hingewiesen. Niederschlag findet dieser Umstand vor allem im Bereich Sachkosten.
- b.) Die Befragten berichten von **Wanderungsbewegungen** zwischen den kreisfreien Städten und den umgebenden Landkreisen.
- c.) Die Landkreise und kreisfreien Städte sind in unterschiedlicher Weise von **demografischen Veränderungen** betroffen, was wiederum auf die Bedarfssituation vor Ort zurückwirkt.

#### a.) Beschaffenheit der Gebietskörperschaft

Die jeweiligen Argumentationsweisen unterscheiden sich hinsichtlich des Aufwandes in Abhängigkeit von der Gebietskörperschaftsstruktur zwischen Landkreisen und kreisfreien Städten. In den Landkreisen lautet diese wie folgt: Auf eine relativ große Fläche verteilen sich vergleichsweise wenige Zielgruppeangehörige der geförderten Leistungsbereiche. Diese zu erreichen, induziert einen großen Aufwand aufgrund der notwendigen Dezentralität der Angebote. Es ist in Flächenlandkreisen beispielsweise nur bedingt möglich, mit gut ausgebauten und attraktiven Jugendzentren bedarfsgerechte Angebote zu schaffen. Stattdessen bedarf es einer Vielzahl kleinerer, dezentraler Angebote, Mitarbeiter/innen müssen lange Fahrstrecken zurücklegen, ehrenamtliche Strukturen werden notwendig, etc. An einigen Stellen ist auf diesen Umstand bereits mit der Etablierung von mobilen/aufsuchenden Angeboten reagiert worden.

In den kreisfreien Städten wird hingegen mit der Verdichtung beziehungsweise Ballung der Zielgruppenangehörigen argumentiert. Während die Vertreter/innen der Kreise genau hierin den Vorteil der kreisfreien Städte vermuten, auf einer vergleichsweise kleinen Fläche mit wenigen, gut ausgebauten und ausgestatteten Angeboten die komplette Zielgruppe erreichen zu können, sehen die Vertreter/innen derselben hierin ihre besondere Herausforderung, da diese zentralen Einrichtungen eben über eine entsprechende Ausstattung verfügen müssen, um entsprechend bedarfsgerecht zu sein.

Daneben postulieren die Vertreter/innen der kreisfreien Städte bisweilen die Anerkennung als sogenannte „Oberzentren“. Geschildert wird die Wanderung von Zielgruppenangehörigen aus den Landkreisen in die angrenzenden (kreisfreien) Städte, was einen nicht unerheblichen Bedarfszuwachs bedeutet und in der Angebotsstruktur abzubilden ist.

Anlage 3 zeigt die Entwicklung der Bevölkerungsdichte in Thüringen. Während im Jahr 2000 noch 150 Personen auf einem Quadratkilometer lebten, betrug diese Zahl in 2014 nur noch 133 Personen. Beim Hinzuziehen der Daten bezüglich der Bevölkerungsentwicklung ist zu vermuten, dass sich die Verringerung der Bevölkerungsdichte vor allem in den Landkreisen vollzieht (siehe Anlage 2). Dies bestätigen die diesbezüglichen Daten (siehe Anlage 4). Es ist erkennbar, dass sich die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in den kreisfreien Städten in den Jahren 2000 bis 2014 um 3,5 %, in den Landkreisen jedoch um 14 % reduzierte. Neben dem Rückgang ist auch erkennbar, dass die durchschnittliche Bevölkerungsdichte in den Kreisen rund um den Faktor sechs geringer ist, als in den kreisfreien Städten (2014).

Unter Kenntnisnahme der aktuellen Zahlen der Bevölkerungsdichte ist davon auszugehen, dass die Gebietskörperschaften unterschiedliche Strategien anwenden müssen, um eine bedarfsgerechte Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur vorzuhalten. Dies muss vor allem dann gelten, wenn Erreichbarkeit in der Fläche als ein Teil derselben interpretiert wird. Gleichermäßen offenbart sich, dass die Schilderungen der Vertreter/innen der kreisfreien Städte Gültigkeit beanspruchen müssen. Beispielsweise ist die Bevölkerungsdichte Jena um den Faktor 10-13 höher, als die einiger Flächenlandkreise.

### **b.) Wanderungsbewegungen in Richtung kreisfreier Städte**

Ein Teil der Thüringer kreisfreien Städte berichtet von Wanderungsbewegungen von Zielgruppenangehörigen aus den umliegenden Landkreisen in die Städte, um dort, gezielt oder spontan, die zur Verfügung stehenden Angebote zu nutzen. Der dadurch entstehende Aufwand bei der Bereitstellung derselben wird durch die pauschale Mittelbemessung nicht abgebildet. Die Akteure fordern die finanzielle Berücksichtigung

der angedeuteten Wanderungsbewegungen sowie der einhergehenden Mehraufwände.

### c.) Demografische Veränderungen

Ferner wirken sich demografische Veränderungen auf die geförderten Leistungsbereiche aus. Dies berichten sowohl Vertreter/innen der Landkreise als auch der kreisfreien Städte. Dabei werden drei Dimensionen diskutiert:

**Quantitativ/Strukturell:** Der zahlenmäßige Rückgang der potentiellen Zielgruppe muss auch Anpassungen der Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur im Sinne von Rückbau nach sich ziehen. Gleichermaßen ergeben sich Legitimationsprobleme vor Ort, wenn vor dem Hintergrund zurückgehender Kinder- und Jugendlizenzen der Fortbestand bestimmter Angebote beispielsweise vor politischen Gremien oder kommunalen Geldgebern postuliert wird.

Anlage 5 zeigt die zahlenmäßige Entwicklung der geförderten Zielgruppe (Personen im Alter zwischen 10 und unter 27 Jahren). Thüringenweit ist ein Rückgang um 20,3 % erkennbar. Daneben ist die Unterschiedlichkeit der Entwicklungen auffällig. Einige Gebietskörperschaften büßen vergleichsweise wenig ein (Jena, Erfurt, Weimar), wohingegen andere bis deutlich über ein Fünftel dieser Altersgruppe verlieren.

**Qualitativ/Inhaltlich:** Viele Jugendämter erkennen und erleben, dass der quantitative Rückgang der potentiellen Bedarfsträger/innen nicht notwendigerweise den Rückgang der tatsächlich auftretenden Bedarfe nach sich zieht. Insofern müssen bestehende Angebote aufrechterhalten und/oder umstrukturiert werden, um weiterhin bedarfsgerechte Strukturen vorhalten zu können.

Die Feststellung, dass von einem Rückgang potentieller Bedarfsträger/innen nicht auf einen Rückgang der tatsächlichen Bedarfe zu schließen ist, entspricht einem Teil der Fachdiskussion.

Inwiefern die Bedarfe sich entwickeln, lässt sich für die geförderten Leistungsbereiche §§ 11-14 SGB VIII nicht mithilfe auf Thüringen bezogener Daten nachvollziehen. Dies liegt vor allem daran, dass diese Leistungen nicht einzelfallbezogen abgerechnet werden. Einen Hinweis können die Zahlen bezüglich der nach §§27 ff. SGB VIII gewährten Hilfen zur Erziehung geben (siehe Anlage 11) Wie ersichtlich, ist trotz des Bevölkerungsrückganges in der bedeutsamen Altersgruppe ein Anstieg der Zahlen der Hilfen zur Erziehung thüringenweit um 3,6 % zu erkennen.

**Finanziell:** Die Zahlengrundlage der Mittelbemessung (Personen im Alter von 10 bis unter 27 Jahren) stammt aus dem Jahre 2008. Die Gebietskörperschaften beobachten die demografischen Entwicklungen vor Ort ebenfalls. Insbesondere fordern jene eine Anpassung des Bemessungsmechanismus, die von einem starken Bevölkerungsrück-

gang betroffen sind, um so einem Mittelverlust entgegenzuwirken. Genannt wird hierbei auch die Verschiebung des Altersbereichs der Bemessungsgrundlage hin zu den 10 bis unter 18-Jährigen, was den durchgeführten Untersuchungen zufolge auch der Hauptzielgruppe der betrachteten Angebotsbereiche entspricht.

Anlage 5 zeigt die Verluste der Landkreise und kreisfreien Städte in der für die Fördermittelbemessung maßgeblichen Altersgruppe der 10 bis unter 27-Jährigen. Diese sind erheblich und überschreiten bisweilen ein Fünftel im Vergleich zum Jahr 2008. ORBIT hat im Rahmen der Untersuchung unterschiedliche Szenarien berechnet. Wie in Anlage 14 in Spalte 7 zu erkennen, würden unter Beibehaltung des bisherigen Finanzierungsmechanismus nahezu alle Gebietskörperschaften verlieren. Zu erklären ist dies natürlich mit dem beschriebenen Bevölkerungsrückgang. Da durch den Rückgang der bemessungsrelevanten Zielgruppe in ganz Thüringen die pro Person ausgeschüttete Summe ansteigt und die Bevölkerungsverluste unterschiedlich verteilt sind, gelingt es einigen Gebietskörperschaften trotz eigenem Bevölkerungsverlust von den Verlusten der anderen Körperschaften zu profitieren.

Anlage 6 und Anlage 7 zeigen die Entwicklung der 10 bis unter 18-Jährigen im Zeitraum zwischen 2008 – 2014. Erkennbar ist, dass diese Bevölkerungsgruppe im genannten Zeitraum anwächst. Dies gilt sowohl für Gesamtthüringen (+ 12%) als auch für die Gebietskörperschaften (außer Suhl).

In der Richtlinie wird der Zubendungsbetrag anhand der Personen im Alter zwischen zehn und unter 27 Jahren bemessen. Dies ergibt einen pauschalen Betrag. Es scheint daher insgesamt nachvollziehbar, dass die Gebietskörperschaften unterschiedliche Strategien finden um die Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur der Bevölkerungsdichte anzupassen, um deren Bedarfsgerechtigkeit zu gewährleisten. Dass sowohl hohe als auch niedrige Ausprägungen dieses Strukturmerkmals Herausforderungen implizieren, erscheint ebenfalls folgerichtig.

Die Fördermittelbemessung vernachlässigt bisher auch die demografische Entwicklung in den Gebietskörperschaften. Angesichts der Gesamtbevölkerungsentwicklung wie auch der Entwicklung der für die Mittelbemessung maßgeblichen Zielgruppe der 10 bis unter 27 in den Landkreisen und kreisfreien Städten scheinen Spannungen voraussehbar. In besonderer Weise erwähnenswert sind die drohenden finanziellen Einbußen aufgrund des Bevölkerungsverlusts.

### 3.4.2.3 Finanzielle Situation/Wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften

Ein weiterer Hinweis der Befragten betrifft den Umstand, dass die Fördermittelbemessung die finanzielle Situation beziehungsweise die wirtschaftliche Leistungsfähig-

keit der Gebietskörperschaften nicht berücksichtigt. Die Förderung durch das Förderprogramm ist an die Bereitstellung der Eigenfinanzierung in Höhe von mindestens 40 Prozent der gesamtförderfähigen Summe gebunden. Das Aufbringen dieser Summe stellt vor allem finanzschwache Landkreise und kreisfreie Städte vor Herausforderungen.

Grundsätzlich unterscheiden sich die Argumentationsweisen jedoch:

- Vertreter/innen finanzschwacher Gebietskörperschaften fordern die Berücksichtigung dieses Umstandes dahingehend, dass hieraus eine erweiterte Förderung resultiert. Die Bemessungsgrundlage sollte in diesem Sinne um den Aspekt der Bedürftigkeit erweitert werden.
- Vertreter/innen finanzstarker Gebietskörperschaften postulieren hingegen die positive Berücksichtigung der finanziellen Leistungsfähigkeit bei der Fördermittelbemessung. Dies trifft vor allem auf solche Körperschaften zu, die ihren Eigenfinanzierungsanteil (teilweise erheblich) ausweiten. Das Argument lautet, dass das Land dann mehr Entgegenkommen zeigen sollte, wenn der Fördermittelempfänger deutlich mehr als mindestens 40 Prozent der gesamtförderfähigen Summe als Eigenanteil aufbringt.

Kinder- und Jugendhilfe (auch die geförderten Leistungsbereiche) ist eine kommunale Pflichtaufgabe. Das Land Thüringen unterstützt die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Umsetzung derselben. Unumstritten ist, dass die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Fördermittelempfänger unterschiedlich ist. Das Bruttoinlandsprodukt (BIP) ist ein Indikator, welcher Auskunft über die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft in einem bestimmten Zeitraum geben kann. Anlage 12 zeigt die Entwicklung des BIP in Thüringen nach Kreisen. Hier wird deutlich, dass die absoluten Werte teilweise erheblich zwischen den einzelnen Gebietskörperschaften variieren. Gleiches gilt für die Wachstumsraten des BIP im Zeitraum 2008-2013.

Fraglich ist, inwieweit sich die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaften auf Umsetzung des Förderprogramms auswirkt. Die diesbezüglich durchgeführte Rechnung ist in Anlage 13 dargestellt. Aufgrund der zur Verfügung stehenden Datenlage beziehen sich die Überlegungen auf das Jahr 2013. Abgebildet sind die BIP der Landkreise und kreisfreien Städte, die 2013 gewährte Landesförderung und die darauf bezogene Finanzierung des Eigenanteils der Gebietskörperschaften. Erkennbar ist, dass nahezu alle Eigenfinanzierungsanteile die geforderten 40 % deutlich überschreiten. 40 % müssen eigenfinanziert werden, um die Landesförderung zu erhalten, ein darüberhinausgehender Mitteleinsatz ist der Gestaltungsfreiheit der Gebietskörperschaften bei der Erfüllung ihrer Pflichtaufgaben geschuldet. Die Vermutung könnte nun in Anschluss an die Äußerungen der Befragten lauten, dass der Eigenfinanzierungsüberschuss mit der wirtschaftlichen Situation der Landkreise und kreisfreien Städte korreliert. Mithilfe einer Regressionsanalyse zeigt sich, dass dies der Fall ist.

Der Anteil der jeweiligen Gebietskörperschaft am BIP im Jahre 2013 wirkt sich signifikant auf deren Anteil am Eigenfinanzierungsüberschuss aus. Die Varianz der unabhängigen Variable BIP erklärt 71,8 % der Varianz des Eigenfinanzierungsüberschusses. Varianz beschreibt die Summe der Abweichungen der Einzelwerte vom jeweiligen Mittelwert. Andersherum ausgedrückt, lässt sich bei Kenntnis des BIP der Fehler bei der Vorhersage des Eigenfinanzierungsüberschusses um 71,8 % reduzieren.

Mo- dell	R	R- Quad- rat	Korri- giertes R- Quadrat	Stan- dard- fehler des Schät- zers	Änderungsstatistiken				
					Ände- rung in R- Quad- rat	Ände- rung in F	df1	df2	Ände- rung in Signifi- kanz von F
1	,848 (a)	,718	,705	2,9224 0441	,718	53,568	1	21	,000

a Einflußvariablen : (Konstante), BIP

b Abhängige Variable: Über\_proz

In der Richtlinie wird der Zuwendungsbetrag anhand der Personen im Alter zwischen zehn und unter 27 Jahren bemessen. Dieser vernachlässigt die wirtschaftliche Leistungsfähigkeit der Kommunen. Anhand der Höhe des BIP in der Gebietskörperschaft sowie des Eigenfinanzierungsüberschusses lässt sich ein Zusammenhang ausmachen zwischen der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Fördermittelempfänger sowie der Finanzierung der Kinder- und Jugendhilfeeinfrastruktur.

### 3.5 Weitere Entwicklungspotentiale

Die Befragung offenbarte einige weitere wesentliche Schwachpunkte der Förderpraxis, aus denen sich grundsätzlich Weiterentwicklungspotentiale ableiten lassen. Die am häufigsten genannten Potentiale sind im Rahmen der weiteren Überlegungen dargestellt. Dabei finden vor allem solche Berücksichtigung, die noch nicht im Rahmen anderer Aspekte diskutiert worden.

#### Planungssicherheit und Kontinuität

An einigen Stellen ist bereits angedeutet worden, dass das Förderprogramm nicht sonderlich ausgeprägt für Planungssicherheit und Kontinuität steht. Dies impliziert unterschiedliche Effekte, wie beispielsweise die Befristung von Arbeitsverhältnissen oder das Zurückziehen kleinerer Träger, die unter Umständen ausbleibende Fördergelder nicht kompensieren könnten. Planungssicherheit und Kontinuität werden aus Sicht der Träger der öffentlichen und freien Kinder- und Jugendhilfe aus unterschiedlichen Gründen durch das Förderprogramm nicht hervorgerufen:

- Die Beschaffenheit der Richtlinie an sich als befristetes Instrument
- Die jährlich notwendigen Anträge und die diesbezüglichen Einflüsse der Haushaltslage auf Landes und Kreis-/Stadtebene
- Die Verzögerungen bei der Fördermittelausschüttung durch Haushaltsverhandlungen, etc.

Es zeigt sich auch, dass die in der Richtlinie vorgesehenen Regelungen des vorzeitigen Maßnahmenbeginns als nichts sicherheitsstiftend einzuschätzen sind. Einerseits kommen aufgrund dieser Regelung nur 80 % der Vorjahresfördersumme zur Ausschüttung, andererseits kann diese jederzeit vom Fördermittelgeber zurückgefordert werden (siehe Punkte 7.4 und 7.5).

Eine Vielzahl der Befragten fordert, der Zeitpunkt der Mittelgewährung beziehungsweise des Mittelbescheides durch das Land müsste sich stärker am Beginn des tatsächlichen Förderzeitraumes (also des Jahresbeginns) orientieren, um so für mehr Planungssicherheit auf Seiten der örtlichen Träger der öffentlichen sowie der freien Kinder- und Jugendhilfe zu sorgen.

#### Gesetzliche Festschreibung

Insbesondere mit Blick auf die als unzureichend empfundene Planungssicherheit und Kontinuität fordern zahlreiche Akteure/innen die Fixierung der Förderung in Form eines Gesetzes. Vielerorts wird argumentiert, dass die Verfassung der Förderung in ein Landesgesetz auch der Aufwertung der geförderten Arbeitsfelder gleichkommen würde.

### Zeitpunkt der Verwendungsnachweise

Das Vorziehen des Stichtages des Verwendungsnachweises auf den 30. Juni ist von einigen Vertretern/innen der öffentlichen Träger kritisiert worden. Diese brauchen für die Ausfertigung desselben wiederum die Nachweise der freien Träger. Oftmals ist dies zu einem so frühen Zeitpunkt im Förderzeitraum jedoch nicht möglich, da bestimmte Rechnungen oder Belege aus nicht selbst zu verantwortenden oder beeinflussenden Gründen (noch) nicht vorliegen (Mietkosten, Mietnebenkosten, etc.). Gefordert wird daher der Rückfall auf die vormalige Praxis (Termin: 31.12.). In der aktuellen Fassung der Richtlinie findet sich der 30. Juni als Stichtag des Nachweises.

### Formalität und Aufwand beim Nachweis der Verwendung

Vielerorts erfährt der formale Ablauf sowie der damit verbundene Aufwand beim Bearbeiten der Formblätter und Statistiken Kritik. Dies ist jedoch ein Befund, welcher sich nicht konsequent herausstellen lässt. Es finden sich gleichermaßen zahlreiche Hinweise auf einen gut zu bewältigenden beziehungsweise angemessen erscheinenden Aufwand beim Erstellen der Nachweise.

### Höhe der Sachkostenaufwendungen

Problematisch stellt sich vielerorts die Beschränkung des Gegenstandswertes bei Sachkostenanschaffungen dar, welcher auf 400 Euro festgelegt ist. Notwendige Gegenstände insbesondere im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit überschreiten diesen regelmäßig.

**Eine bedeutsame Schwäche des Förderprogramms muss in der Erzeugung eines relativ geringen Maßes an Planungssicherheit gesehen werden. Dies ist in anderen Zusammenhängen bereits herausgestellt worden. Gleichermäßen wirken die Restriktionen im Bereich Sachkostenaufwendungen hinderlich.**



#### 4 FAZIT UND HANDLUNGSEMPFEHLUNGEN

Das nachfolgende Fazit strebt die Zusammenfassung der zentralen Erkenntnisse der vorliegenden Evaluation des Förderprogramms „Örtliche Jugendförderung“ im Sinne einer Gesamteinschätzung an. Darauf aufbauend erfolgt die Ableitung von Handlungsempfehlungen. Folgende Fragen standen im Mittelpunkt der Betrachtungen:

- Kommt es durch die Förderung zu einer Stärkung der kommunalen Selbstverwaltung mit Blick auf die Gewährung von Leistungen nach den §§ 11-14 SGB VIII?
- Unterstützt die Förderung die Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots in den geförderten Leistungsbereichen auf der Grundlage einer qualitativen Jugendhilfeplanung?
- Wie wird auf aktuelle und flexible Bedarfe reagiert?
- Wirkt sich die Förderung auf die Verbesserung der personellen Situation im Sinne einer langfristigen Beschäftigungskultur aus? Hierbei relevant ist die Frage, inwieweit Veränderungen der Anzahl befristeter/unbefristeter Arbeitsverträge zu beobachten sind.
- Werden öffentlich-rechtliche-Verträge zwischen den Akteuren abgeschlossen?
- Trägt die Förderung zur Gewinnung und/oder Entwicklung qualifizierten Personals bei?
- Wie wird die Fachberatung im Rahmen der geförderten Leistungsbereiche abgesichert?
- Inwieweit hat sich die Mittelverteilung unter Zuhilfenahme des pauschalen Indikators „Menschen im Alter zwischen 10 und unter 27 Jahren“ bewährt? Sollte dieses Vorgehen unter Umständen abgewandelt werden?

Mit Blick auf diese Fragen und die Regelungen des Förderprogramms ist Folgendes generell festzustellen: Die Evaluation „erwartet zu viel“. Es existieren Wirkungserwartungen, die insbesondere in der Richtlinie nicht abgebildet beziehungsweise angelegt sind. Dies gilt vor allem hinsichtlich Fachberatung, Beschäftigungssituation, öffentlich-rechtlicher Verträge und Personalgewinnung. Entwicklungen sind hier eher auf die Aktivitäten der Landkreise/kreisfreien Städte zurückzuführen. Grundsätzlich gilt: Wenn Wirkungen in den genannten und anderen Bereichen erzielt werden sollen, muss sich die Richtlinie diesbezüglich deutlicher positionieren.

### Finanzielle Zuwendung

Das Ziel des Förderprogramms, den Landkreisen und kreisfreien Städten finanzielle Zuwendungen zu gewähren, um sie bei der Umsetzung ihrer Pflichtaufgaben im Bereich Kinder- und Jugendhilfe zu unterstützen, kann als erreicht eingeschätzt werden. Nahezu alle Gebietskörperschaften rufen die zur Verfügung stehenden Mittel ab, stellen also die erforderliche Finanzierung des Eigenanteils sicher. Rückzahlungen erfolgen nur in geringem Umfang oder in Einzelfällen. Der Mittelwert der aufgebrauchten Eigenfinanzierungsanteile lag 2014 bei 59,2 Prozent der gesamtförderfähigen Summe und damit deutlich über der Richtlinienvorgabe von 40 Prozent. Gleichmaßen zeigt sich, dass diese Mehrleistung zwischen den Gebietskörperschaften erheblich variiert, wobei ein Stadt-Land-Gefälle sowie der Zusammenhang mit der Wirtschaftskraft der Kommunen auszumachen ist. Die Angebotsfinanzierung über den notwendigen Eigenfinanzierungsanteil hinaus kann als Ausdruck der kommunalen Selbstverantwortung eingeschätzt werden. Ein weiterer Hinweis hinsichtlich der Umsetzung der finanziellen Unterstützung ist deren Bedarfseinschätzung sowie die Angewiesenheit auf die Fördermittel: Vielerorts schätzen die Akteure/innen ein, dass ohne die Zuwendung die bestehenden und notwendigen Strukturen nicht aufrechtzuerhalten wären.

**Handlungsempfehlung:** Prinzipiell wird durch die landesseitige finanzielle Zuwendung die Kinder- und Jugendhilfe in den untersuchten Bereichen deutlich gestärkt. Bezogen auf den Anteil der finanziellen Zuwendung (60:40 Regelung) kann das Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“ Wirkungen erzielen und sollte in dieser Form beibehalten werden.

### Kommunale Selbstverwaltung

Die Evaluation wendet sich unterschiedlichen Wirkungsdimensionen des Förderprogramms zu. Ein Anspruch derselben ist die Unterstützung der Gebietskörperschaften hinsichtlich ihrer Gesamtverantwortung für die Kinder- und Jugendhilfe beziehungsweise kommunalen Selbstverwaltung. Aus Schilderungen der Akteure/innen sowie dem Vorhandensein unterschiedlicher Gestaltungslösungen lässt sich ableiten, dass das Förderprogramm aufgrund seiner Konstruktion den Landkreisen und kreisfreien Städten ausgeprägte Spielräume und Gestaltungsmöglichkeiten bei der Umsetzung der lokalen Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur einräumt. Diese Erkenntnis setzt voraus, dass die Zweckbindung der Mittel durch das Förderprogramm als Voraussetzung der Förderung und nicht als Einschränkung aufgrund derselben interpretiert wird. Ansonsten enthält das Förderprogramm vergleichsweise wenig Restriktionen beziehungsweise wird der Grad externer Eingriffe im Zuge der Förderung durch die Befragten mehrheitlich als nicht sonderlich ausgeprägt eingeschätzt. Einzige Ausnahme stellt die Regelung des sogenannten Fachkräftegebots in den Zuwendungsvoraussetzungen dar, welche kontrovers diskutiert wird. Als Resultate vorhandener Gestal-

tungsmöglichkeiten lassen sich unterschiedliche lokale Lösungen sowie der sehr vielfältige Einsatz der Fördermittel bei der Personalkostenfinanzierung werten.

**Handlungsempfehlung:** Die im Förderprogramm gewährten Gestaltungsfreiräume sollten beibehalten werden. Bedenkenswert erscheint, die Zielrichtung des Förderprogramms auf die §§ 11-14 SGB VIII zu beschränken und alle anderen Angebotsbereiche herauszulösen. Dabei sei noch einmal auf das Vorhandensein des Förderprogramms „Schulbezogene Jugendsozialarbeit“ verwiesen. Da es zwischen beiden Überschneidungen gibt, wird empfohlen, den Bereich der schulbezogenen Jugendsozialarbeit ausschließlich im entsprechenden Förderprogramm zu fördern.

### **Bedarfsgerechte Angebote**

Ziel des Förderprogramms ist es, die Landkreise und kreisfreien Städte bei der Bereitstellung eines bedarfsgerechten Angebots innerhalb der geförderten Leistungsbereiche (§§ 11-14 SGB VIII) zu unterstützen. Dies schließt auch die diesbezüglichen Planungsaktivitäten ein. Die Befragung legt die Erkenntnis nahe, dass in quantitativer Hinsicht insbesondere durch den Einfluss des Förderprogramms „Örtliche Jugendförderung“ eine stabile, kontinuierliche sowie flächendeckende Infrastruktur geschaffen und/oder aufrechterhalten werden konnte/kann. Dies heißt nicht, dass es in der jüngeren Vergangenheit nicht zu Schließungen und Einschränkungen gekommen wäre. Auch dies wird berichtet. Insofern sind die bestehenden Angebote notwendig im Sinne bestehender Bedarfe. Ob alle Bedarfe Befriedigung erfahren, ist allerdings anzuzweifeln. Unzweifelhaft ist die Förderung vielerorts unabdingbar für die Sicherstellung einer bedarfsentsprechenden Infrastruktur in quantitativer Hinsicht. Deren Wegfall oder Einschränkung würde dort den Wegfall bewährter, gefestigter, etablierter und letztlich mit viel Mühe geschaffener Strukturen nach sich ziehen.

Inwiefern bestehende oder neu zu schaffende Angebote aktuellen (qualitativ zu bestimmenden) Bedarfen entsprechen, muss auf der Ebene der Gebietskörperschaften im Rahmen der Jugendhilfeplanung eruiert werden. Dies ist gleichermaßen eine Zuwendungsvoraussetzung des Förderprogramms. Alle Landkreise und kreisfreien Städte gehen entsprechenden Aktivitäten nach, wobei sich jedoch zeigt, dass diese äußerst unterschiedlich beschaffen sind. Ob die Planungsaktivitäten überall dem Stand der fachlichen Diskussion und den dort formulierten Anforderungen/Erwartungen entsprechen, ist zumindest zu bezweifeln. Dies muss dann auch für das Ergebnis der Planung, die qualitative Bedarfsbemessung und -befriedigung, gelten.

**Handlungsempfehlung:** Die Erhöhung der Fördersumme des Landes ist zu begrüßen. Es ist davon auszugehen, dass es diese den Gebietskörperschaften ermöglichen wird, auf weitere Bedarfe zu reagieren. Bedarfsgerechtigkeit heißt, dass bestehende Angebote und Strukturen in der Lage sind, Bedarfe zu befriedigen. Die diesbezüglichen Planungsaktivitäten sollten im Förderprogramm deutlich gefordert und gestärkt werden. Die Entwicklung fachlicher Empfehlungen für die Jugendförderplanung wird empfohlen. Ferner sollte die Umsetzung dieser Empfehlungen perspektivisch als Fördervoraussetzung etabliert und ausgewertet werden. Dabei sollte die Bedarfsfeststellung vor Ort eine besondere Bedeutung erhalten.

### Flexible Bedarfe

Das Förderprogramm bemisst die Höhe der Fördermittel pauschal. Die Bescheidung der Mittel erfolgt zu einem bestimmten Zeitpunkt auf der Grundlage eines Antrages, der von einer Situation ausgeht, welche beim tatsächlichen Zuwendungszeitpunkt unter Umständen nicht mehr aktuell ist. Dann sind die Gelder aber regelmäßig in der beantragten und geplanten Form gebunden. Finanzielle Reserven und Spielräume, welche auf die Kompensation sich flexibel und spontan ergebender Bedarfe verwendbar wären, existieren nicht. Das Verwaltungs- und Zuwendungsrecht auf Landes- und Landkreis- beziehungsweise Stadtebene scheint nicht kompatibel mit Spontanität und Unwägbarkeiten der Kinder- und Jugendhilfe zu sein.

Umso bedeutsamer sind Steuerungs- und Planungsaktivitäten auf der Ebene der Gebietskörperschaften. Diese sind unterschiedlich gestaltet und dienen der kontinuierlichen Erfassung und Verbesserung der Strukturen und Aktivitäten zum Zwecke der bedarfsentsprechenden Anpassung. Je nach Zeitintervall dieser Aktivitäten verkürzen sich so natürlich die Zeiträume, in denen vollkommen unvorhersehbare Bedarfe auftreten können. Vielerorts erfolgen diese Prozesse im Zuge von Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen den Trägern sowie dort festgehaltenen Maßnahmen des Controllings/des Qualitätsmanagements.

**Handlungsempfehlung:** Wenn aus haushaltsrechtlichen und/oder verwaltungstechnischen Gründen die Fördersummen sowie deren Verwendung zu einem frühen Zeitpunkt festzulegen sind, müssen andere Wege gefunden werden, um auf flexible und spontane Bedarfe zu reagieren. Hier sind vor allem die Gebietskörperschaften gefordert, Strategien zu entwickeln, die gewährleisten, die aktuelle Bedarfssituation im Blick zu behalten. Entsprechende Aktivitäten wären durch das Land anzuregen und als Forderung in das Förderprogramm aufzunehmen.

### Personal und Beschäftigungssituation

Hinsichtlich der personellen Situation und den vorherrschenden Beschäftigungsbedingungen sind im Förderprogramm keine Vorgaben enthalten, mit Ausnahme der Umsetzung des Fachkräftegebots. Die Richtlinie verweist auf fachliche Empfehlungen des Landes, welche sich bezüglich der fachlichen und persönlichen Eignung der Fachkräfte sowie deren Bezahlung äußern. Wenn es Ziel des Förderprogramms ist, auf die Personalsituation in den geförderten Leistungsbereichen Einfluss zu nehmen, ist zu attestieren, dass mithilfe derselben eine Stabilisierung und Verstärkung erreicht werden konnte. Dies betrifft sowohl die Anzahl des Personals als auch dessen Qualifikationsniveau. Jedoch ist ähnlich der zahlenmäßigen Entwicklung der Angebote auch bei der zahlenmäßigen Entwicklung des Personals ein Rückgang zu verzeichnen, den das Förderprogramm nicht aufhalten konnte. Verantwortlich für diesen Personalabbau sind vielerorts finanzielle Gründe.

Wenn es das Ziel des Förderprogramms ist, auf die Situation der Beschäftigten Einfluss zu nehmen respektive diese zu verbessern, sind keine positiven Effekte festzustellen. Dies zeigt sich anhand zweier Indikatoren. Inwieweit die Arbeitsverträge zeitlich befristet sind, hängt vor allem von den Rechtsverhältnissen zwischen öffentlichen und freien Trägern ab. Bescheide begünstigen Befristung aufgrund der so vermittelten Planungsunsicherheit, im Gegensatz zu Ziel- und Leistungsvereinbarungen. Gleiches gilt für die Befristung durch einen sogenannten Sachgrund.

Die Bezahlung der Fachkräfte variiert zwischen den Gebietskörperschaften erheblich. Die fachlichen Empfehlungen postulieren eine tarifentsprechende Bezahlung, welche jedoch längst nicht überall realisiert wird. Gleiches gilt für eine zumindest qualifikationsentsprechende Bezahlung. vielerorts wird deutlich, dass die Arbeitsbedingungen mit Blick auf Verdienst und individuelle Sicherheit im Verhältnis zu Herausforderung und persönlicher Belastung eine ungünstige Bilanz aufweisen, was auch auf die Gewinnung neuen Personals zurückwirkt. Diesbezügliche Verbesserungen, wie eine tarifentsprechende Bezahlung, resultieren ausschließlich aus den Bestrebungen der Gebietskörperschaften. Die dynamische Kostensteigerung aufgrund tariflicher Bezahlung ist dort oftmals ein Problem.

**Handlungsempfehlung:** Das Förderprogramm „Örtliche Jugendförderung“ sollte in seiner Konstruktion die Beschaffenheit der Beschäftigungsverhältnisse aufgreifen. Empfohlen wird, auf mehrjährige Ziel- und Leistungsvereinbarungen zwischen den Trägern hinzuwirken, um der zeitlichen Befristung von Arbeitsverträgen zu begegnen. Weiterhin sollte auf die tarifgerechte Bezahlung hingewirkt werden. Es wird empfohlen, eine Pauschale pro geförderte Personalstelle festzulegen, die der Entgeltstufe E9/S11, Erfahrungsstufe 1 TVöD im Minimum entspricht und im Maximum der Entgeltstufe E13/S15 TVöD.

### Lokalpolitische Argumentationshilfe

Das Förderprogramm unterstützt die Argumentation der Akteure/innen gegenüber unterschiedlichen Interessengruppen, vor allem aber gegenüber Vertretern/innen der Kommunalpolitik hinsichtlich finanzieller Fragen. Die zwingende Bindung der Förderung an die Eigenfinanzierung stellt ein wichtiges Argument dar, um letztere auf der Ebene der Gebietskörperschaften durchzusetzen.

### Öffentlich-rechtliche Verträge

Das Förderprogramm sieht vor, dass die Landkreise und kreisfreien Städte die Zuwendungen an freie und kommunale Träger der Kinder- und Jugendhilfe weiterleiten können, was in der Regel in Form eines Bescheides erfolgt. Ebenfalls möglich ist die Form des öffentlich-rechtlichen Vertrages. In der Praxis kommt beides gleichermaßen vor. Es zeigt sich jedoch, dass öffentlich-rechtliche Verträge eine Reihe positiver Implikationen bereithalten. Sie vergrößern beispielsweise die Planungssicherheit der Träger und wirken damit auf zeitlich unbefristete Arbeitsverträge hin. Auch stellen sie eventuelle kommunale Ko-Finanzierungen auf eine längerfristige und verbindlichere Basis.

**Handlungsempfehlung:** Es ist bereits oben als Empfehlung formuliert worden, dass das Hinwirken seitens des Landes auf das Abschließen von Ziel- und Leistungsvereinbarungen eine sinnvolle Konkretisierung der Richtlinie darstellt. Entsprechend langfristige Vereinbarungen zeitigen vielerorts positive Wirkungen.

### Fachberatung

Fachberatung ist eine Aufgabe, die ebenfalls nicht durch die Richtlinie „Örtliche Jugendförderung“ normiert wird. Hinweise hierzu finden sich in den fachlichen Empfehlungen des Landes. Die lokale Beschaffenheit und Umsetzung derselben ist als äußerst heterogen zu beschreiben. Dies trifft vor allem auf die zur Verfügung stehenden (teilweise sehr geringen) Zeitkontingente sowie die angewendeten Methoden und Strategien zu. Insgesamt äußern sich die Befragten positiv hinsichtlich der Ansprechbarkeit und Präsenz der Fachberatungen. Eine wiederkehrende Einschätzung lautet jedoch, dass die bestehenden Angebote gewissermaßen „nebenbei“ sicherzustellen seien. Die Fachberatung im geförderten Leistungsbereich muss im Sinne der Qualitätsentwicklung durch das Bereitstellen von zeitlichen und finanziellen Ressourcen eine zentrale Rolle spielen.

**Handlungsempfehlung:** Auf die Umsetzung der Fachberatung trifft Gleiches wie auch auf andere Aspekte zu, welche mit der Förderung assoziiert sind: Wenn es Anspruch des Förderprogramms ist, auf die Umsetzung/Durchführung der Fachberatung hinzuwirken, müsste es hierzu Festlegungen enthalten. Es wird daher empfohlen, die Fach-

beratung als Anforderung im Rahmen der Richtlinie zu berücksichtigen und zu stärken.

### **Indikator der Mittelbemessung**

Eine sicherlich zentrale Frage der Evaluation lautet, inwiefern die Fördermittelbemessung geeignet und praktikabel ist. Derzeit ergibt sich die gesamtförderfähige Summe durch die Multiplikation eines pauschalen Betrages mit der Anzahl der in der Gebietskörperschaft lebenden Kinder und Jugendlichen im Alter zwischen 10 bis unter 27 Jahren. Den sich hieraus ergebenden Förderbetrag stellt zu 60 % das Land unter der Voraussetzung bereit, dass die Landkreise beziehungsweise kreisfreien Städte den 40-prozentigen Eigenanteil entgegensetzen. Um sich der Frage nach der Geeignetheit des Indikators zu nähern, sind einige Hinweise der Befragten eruiert worden, wozu vor allem auf aktuelle Daten zugegriffen worden ist.

Maßgeblichen Einfluss auf die Strukturen nahm in der Vergangenheit der demografische Wandel. Mit Blick auf die Angaben der Thüringer Bevölkerungsvorausberechnung ist mit der Verschärfung der diesbezüglichen Auswirkungen zu rechnen, insbesondere wenn der bisherige Mittelverteilungsmechanismus (10- bis unter 27-Jährige) beibehalten wird. Alle Gebietskörperschaften haben hier Verluste zu verzeichnen, teilweise deutlich über ein Fünftel der Personenanzahl gegenüber 2008. Diese und die Tatsache, dass bei der derzeitigen Fördermittelbemessung die Bevölkerungszahlen Stand 31.12.2008 angelegt werden, sorgen vielerorts für Verunsicherung, da bei der Aktualisierung der Berechnungsgrundlage zahlreiche Gebietskörperschaften erhebliche Fördermitteleinbußen hinnehmen müssten.

Diskutiert wurde zudem die Personengruppe, die der Bemessung der Fördermittel zugrunde liegt. Hierbei erstreckte sich die Diskussion von einer Erweiterung der Zielgruppe auf jüngere Personen (ab 6 Jahre) bis zu einer Einschränkung auf die Hauptzielgruppe der bis 18-Jährigen. Einigkeit bestand in den Erhebungen, dass sowohl die unter 10-Jährigen als auch die über 18-Jährigen nicht zur Hauptzielgruppe der Angebote des untersuchten Leistungsbereiches gehören.

Der Forderung, bei der Mittelbemessung wäre die soziale Situation in den Gebietskörperschaften zu berücksichtigen, da sich vielerorts Problemlagen verdichten (vor allem in ländlichen Gebieten), ist in Bezug auf die zahlenmäßige Entwicklung der ALG II beziehenden Personen im Alter zwischen 15 und 25 Jahren nachgegangen worden. Thüringenweit zeigt sich hier ein deutlicher Rückgang, gleichwohl anzuerkennen ist, dass die Arbeitslosenquoten zwischen den Gebietskörperschaften erheblich variieren. Anhand dieses Merkmals ließ sich jedoch keine Verdichtung der Problemlagen erkennen.

Weiterer Kritikpunkt ist die Nichtberücksichtigung der Struktur der Gebietskörperschaften bei der Mittelbemessung. Wie gezeigt, ist es beispielsweise mit Blick auf die Bevölkerungsdichte im Stadt-Land-Vergleich schwierig, herauszustellen, welchen Interessen Vorzug zu gewähren wäre. Die Argumente scheinen sich vielmehr aufzuheben: Mehraufwand durch die Häufung von Zielgruppenangehörigen (Städte) versus Mehraufwand durch die flächige Verteilung von Zielgruppenangehörigen (Landkreise). Nachvollziehbar und gleichermaßen notwendig erscheint die Tatsache, dass die Gebietskörperschaften Strategien finden, auf diese unterschiedlichen Herausforderungen unterschiedlich zu reagieren. Variierende Herausforderungen/Aufwände sind gleichermaßen folgerichtig. Wanderungsbewegungen von Kindern und Jugendlichen aus den Landkreisen in die Angebote der kreisfreien Städte erscheinen nachvollziehbar, ließen sich jedoch mittels Daten nicht belegen.

Weiterhin ist es vielen Akteuren/innen vor Ort nicht nachvollziehbar, warum bei der Fördermittelbemessung nicht die wirtschaftliche und finanzielle Leistungsfähigkeit der Gebietskörperschaft einbezogen wird. Hier ließ sich zeigen, dass ein statistischer Zusammenhang zwischen dem Bruttoinlandsprodukt und dem Anteil am Eigenfinanzierungsüberschuss besteht.

**Handlungsempfehlung:** Der Indikator zur Mittelbemessung sollte unter zwei Gesichtspunkten weiterentwickelt werden: Die fachlichen Positionen der Kinder- und Jugendhilfe sowie sich daraus ergebende Implikationen sind sowohl zu berücksichtigen als auch zu stärken. Weiterhin sind bestehende Strukturen der Kinder- und Jugendhilfe zu erhalten, weshalb vor allem finanzielle Verluste auf Ebene der Gebietskörperschaften im Zuge der Fortschreibung des Förderprogramms vermieden werden sollten.

Die Thüringer Landkreise und kreisfreien Städte sind unterschiedlich beschaffen, sehen sich unterschiedlichen Problemen ausgesetzt, sind unterschiedlich finanziell und wirtschaftlich leistungsfähig und verfolgen im Ergebnis verschiedenartige Konzepte und Lösungsansätze in der Kinder- und Jugendhilfe. Der Fördermittelbemessungsindikator kann durch seine Konstruktion niemals alle auseinanderstrebenden Partikularinteressen konsolidieren, sondern muss stets eine gerechte und umsichtige Vermittlung derselben sein. Die gewählte Bemessungsgrundlage erscheint vom Prinzip her geeignet: Die Angebote der Kinder- und Jugendhilfe als soziale Dienstleistungen richten sich auf eine bestimmte Altersgruppe. Der Zweck der Förderung ist die Unterstützung der Gebietskörperschaften bei der Herstellung eines bedarfsgerechten Angebots im Bereich der §§ 11-14 SGB VIII. Diese müssen entsprechende Wege finden, die Fördermittel in diesem Sinne umzusetzen. Das Abstellen auf die quantitative Beschaffenheit der designierten Nutzer/innengruppe erscheint folgerichtig.

ORBIT empfiehlt, den Indikator der Mittelbemessung wie folgt weiterzuentwickeln: Der pauschale Mechanismus ist grundsätzlich beizubehalten. Der Mittelbemessung



sollten aktuelle Bevölkerungszahlen zugrunde liegen (31.12.2014 oder 31.12.2015). Diese Zahlen wären jeweils für die Laufzeit der Richtlinie festzuschreiben, um mittelfristige Planungssicherheit zu erzeugen. Die bisher herangezogene Altersgruppe der 10- bis 27-Jährigen ist grundsätzlich geeignet, da diese den Festlegungen der §§ 11-14 SGB VIII Rechnungen trägt. Jedoch sollte in dieser Gruppe die Teilgruppe der 10- bis unter 18-Jährigen mit dem Faktor 1,5 gewichtet werden.

Dies lässt sich wie folgt begründen: Der Zweck der Kinder- und Jugendhilfe ist nicht die Kompensation unterschiedlicher wirtschaftlicher Leistungsfähigkeiten der jeweiligen Gebietskörperschaften. Die in den §§ 11-14 SGB VIII normierten Angebote sind Pflichtaufgaben. Landkreise und kreisfreie Städte als Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe sind verpflichtet, bedarfsentsprechende Strukturen vorzuhalten. Die dort implizierten Gestaltungsmöglichkeiten werden vor allem durch qualitative/fachliche Einflüsse und ergänzend durch quantitative Abwägungen geleitet. Es ist Bestandteil der herrschenden Meinung, dass die Leistungspflicht der Träger der öffentlichen Kinder- und Jugendhilfe bei der Herstellung einer bedarfsentsprechenden Kinder- und Jugendhilfeinfrastruktur von fiskalischen Überlegungen unberührt bleibt und bleiben muss. Ferner sind die geförderten Leistungsbereiche der §§ 11- 14 SGB VIII in hohem Maße niederschwellig und präventiv angelegt. Eine grundlegende Fokussierung sozialer Benachteiligung ist daher unangemessen.

Die Zwecke und normativen Bezüge der Kinder- und Jugendhilfe sind aus Sicht der Evaluation bei der finanziellen Förderung durch das Land zu berücksichtigen. Die Altersgruppe der 10- bis unter 18-Jährigen stellt vor allem in der Kinder- und Jugendarbeit die Hauptzielgruppe dar. Daher sollte auf diese auch ein besonderes Gewicht gelegt werden. Für unter 10-Jährige existiert ein flächendeckendes Hortangebot. Jugendarbeit soll sich natürlich auch an junge Menschen bis unter 27 Jahre richten. Es ist jedoch davon auszugehen, dass diese die Angebote weniger intensiv nutzen, weshalb auch hier nicht der Betrachtungsschwerpunkt bei der Fördermittelbemessung liegen sollte.

Es ist, wie dargestellt, mit der demografischen Entwicklung der Altersgruppe der 10- bis unter 27- Jährigen das Risiko verknüpft, dass zahlreiche hiervon in besonderer Intensität betroffene Gebietskörperschaften bei der Beibehaltung des bisherigen Mechanismus empfindliche Fördermittelverluste assimilieren müssten. Die Gewichtung der Teilgruppe der 10- bis unter 18-Jährigen würde aufgrund der zahlenmäßig positiven Entwicklung derselben, gewissermaßen als „positiver Begleiteffekt“, finanzielle Einbußen nahezu ausschließen. In der ganz überwiegenden Anzahl der Fälle sind finanzielle Zugewinne zu erwarten. Der so angepasste Mittelbemessungsindikator würde einerseits den fachlichen Implikationen der Kinder- und Jugendhilfe Rechnung tragen und andererseits das Fortbestehen bisheriger Strukturen gewährleisten.

### Weitere Handlungsempfehlungen

Die bestehenden Auslegungshinweise sollten nicht überarbeitet werden, sondern alle notwendigen Punkte in die Richtlinie einfließen.

Im Rahmen der Fortschreibung des Förderprogramms sollte Qualitätsentwicklung in der Kinder- und Jugendarbeit hervorgehoben werden. Dies ist in Zusammenhang mit den Empfehlungen hinsichtlich öffentlich-rechtlicher Verträge, Fachberatung und Jugendhilfeplanung zu sehen.

Der Fördermittelgeber sollte dezidiert auf die Umsetzung der fachlichen Empfehlungen des Landesjugendhilfeausschusses als fachlich begründenden Teil des Förderprogramms hinwirken.

Der Fördermittelgeber sollte deutlich machen, welchen Stellenwert die Richtlinie als Verwaltungsvorschrift im gesamten Förderprogramm einnimmt. Gleiches gilt für die fachlichen Empfehlungen und andere relevante Regularien. Insgesamt sollten der Stellenwert und die Notwendigkeit kommunaler Selbstverwaltung und -verantwortung auch nach außen deutlicher werden.

Der Fördermittelgeber sollte auf Seiten der Fördermittelempfänger anregen, unvorhergesehene Bedarfe im Rahmen der Jugendhilfeplanung beispielsweise in Form eigens hierfür eingestellter Mittel zu berücksichtigen.

## 5 ANLAGEN

Ergebnisse der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung für Thüringen.

	2014	2015	2020	2025	2030	2035	Entwicklung	
Personen								%
Stadt Erfurt	206.219	207.546	214.008	219.238	223.084	225.753	19.534	9,5
Stadt Gera	94.492	93.876	90.907	87.401	83.459	79.515	-14.977	-15,8
Stadt Jena	108.207	108.752	110.968	112.033	112.388	111.980	3.773	3,5
Stadt Suhl	36.208	35.510	34.971	34.228	33.534	33.004	-3.204	-8,8
Stadt Weimar	63.477	63.594	63.810	63.209	62.272	61.075	-2.402	-3,8
Stadt Eisenach	41.884	41.702	41.940	41.972	41.965	42.026	142	0,3
Eichsfeld	100.730	100.043	97.537	94.290	90.482	86.747	-13.983	-13,9
Nordhausen	85.055	84.402	81.854	78.954	76.038	73.384	-11.671	-13,7
Wartburgkreis	125.835	124.528	119.570	113.699	107.367	101.290	-24.545	-19,5
Unstrut-Hainich-Kreis	103.922	102.917	99.147	94.740	89.997	85.370	-18.552	-17,9
Kyffhäuserkreis	77.148	76.245	72.495	68.312	63.894	59.589	-17.559	-22,8
Schmalkalden-Meiningen	125.056	124.094	119.929	115.004	109.733	104.632	-20.424	-16,3
Gotha	135.381	134.593	132.362	129.015	125.198	121.451	-13.930	-10,3
Sömmerda	70.537	70.142	68.059	65.431	62.390	59.270	-11.267	-16
Hildburghausen	64.673	64.095	61.637	58.815	55.769	52.813	-11.860	-18,3
Ilm-Kreis	108.899	108.245	105.956	102.775	99.111	95.465	-13.434	-12,3
Weimarer Land	81.641	81.233	79.656	77.377	74.593	71.667	-9.974	-12,2
Sonneberg	56.809	56.283	53.683	50.809	47.877	45.136	-11.673	-20,5
Saalfeld-Rudolstadt	109.646	108.382	103.245	97.504	91.585	86.037	-23.609	-21,5
Saale-Holzland-Kreis	83.966	83.159	79.771	74.693	69.251	63.857	-20.109	-23,9

## Evaluation der Umsetzung des Förderprogramms „Örtliche Jugendförderung“

	2014	2015	2020	2025	2030	2035	Entwicklung	
Personen								%
Saale-Orla-Kreis	82.887	82.407	78.981	75.069	71.070	67.318	-15.569	-18,8
Greiz	101.382	100.014	94.418	88.427	82.407	76.894	-24.488	-24,2
Altenburger Land	92.705	91.653	86.678	81.370	75.933	70.824	-21.881	-23,6
<b>Thüringen</b>	<b>2.156.759</b>	<b>2.143.415</b>	<b>2.091.582</b>	<b>2.024.365</b>	<b>1.949.400</b>	<b>1.875.097</b>	<b>-281.662</b>	<b>-13,1</b>
kreisfreie Städte	550.487	550.981	556.604	558.081	556.702	553.352	2.865	0,5
Landkreise	1.606.272	1.592.434	1.534.978	1.466.284	1.392.697	1.321.745	-284.527	-17,7

Anlage 1 Ergebnisse der regionalisierten Bevölkerungsvorausberechnung 2014-2035 nach Kreisen; Gebietsstand 31.12.2013; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

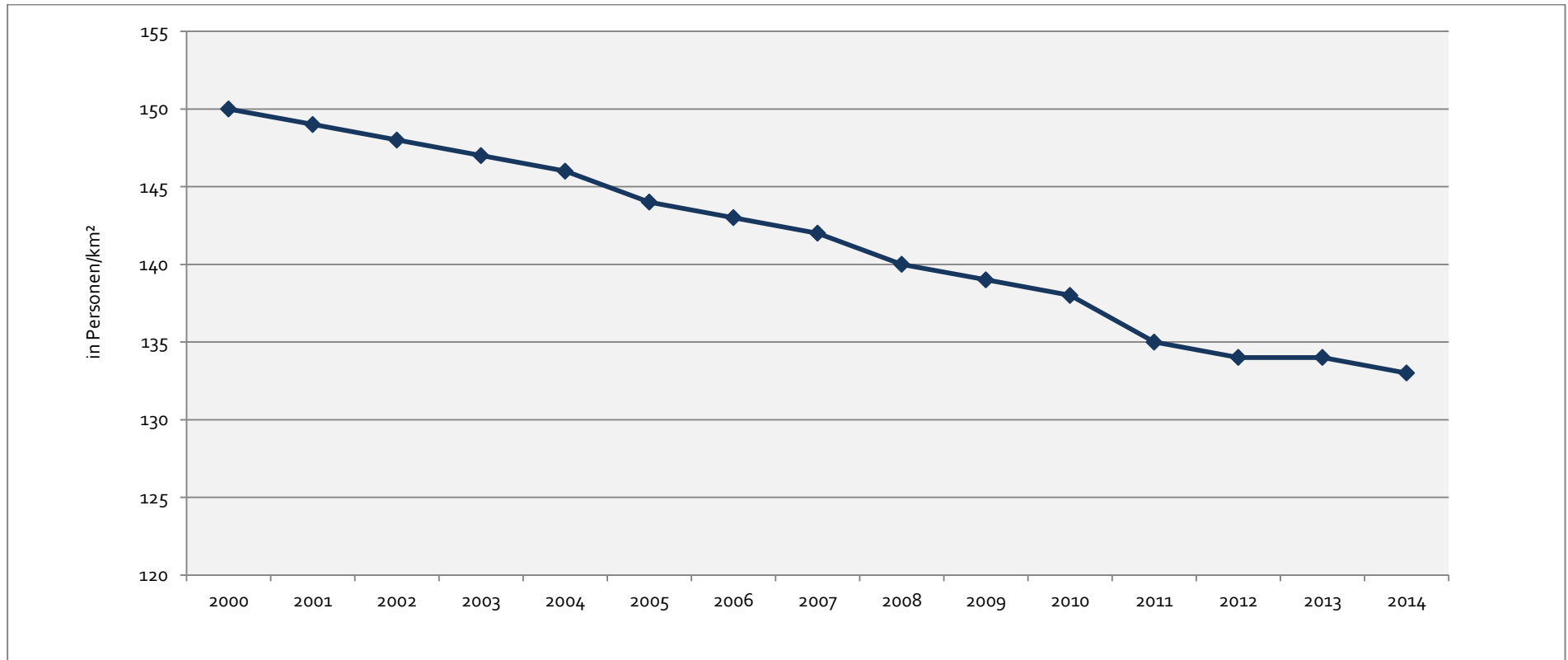
## Bevölkerungsentwicklung in Thüringen 2008-2015.

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Stadt Erfurt	202.725	202.950	204.014	200.957	202.454	203.756	205.276	207.656	2,4 %
Stadt Gera	101.218	100.289	99.582	95.970	95.514	95.097	94.665	94.215	-6,9 %
Stadt Jena	102.528	103.381	104.232	105.730	106.244	106.625	107.422	108.140	5,5 %
Stadt Suhl	40.720	39.848	39.163	36.893	36.301	35.852	35.524	36.248	-11,0 %
Stadt Weimar	64.528	64.720	65.176	62.710	63.029	63.078	63.260	63.575	-1,5 %
Stadt Eisenach	43.162	42.902	42.777	41.775	41.764	41.666	41.615	42.023	-2,6 %
Eichsfeld	107.526	106.584	105.687	102.202	101.712	101.200	100.860	100.815	-6,2 %
Nordhausen	91.275	90.598	90.090	87.132	86.254	85.583	85.217	84.848	-7,0 %
Wartburgkreis	134.410	132.676	131.205	128.610	127.580	126.732	125.956	125.572	-6,6 %
Unstrut-Hainich-Kreis	111.163	110.040	109.187	106.085	105.315	104.649	104.102	103.813	-6,6 %
Kyffhäuserkreis	84.593	83.240	82.056	80.005	79.074	78.182	77.473	76.899	-9,1 %
Schmalkalden-Meiningen	133.587	131.953	130.626	127.492	126.467	125.729	125.383	124.619	-6,7 %
Gotha	140.767	139.432	138.423	136.353	135.721	135.118	135.065	135.231	-3,9 %

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2008-2015
Sömmerda	74.751	74.009	73.353	71.775	71.327	70.819	70.506	70.476	-5,7 %
Hildburghausen	69.033	68.242	67.477	66.329	65.862	65.241	64.888	64.543	-6,5 %
Ilm-Kreis	113.829	112.941	112.316	110.270	109.824	109.105	108.725	109.021	-4,2 %
Weimarer Land	86.172	85.268	84.799	82.600	82.253	81.778	81.557	81.663	-5,2 %
Sonneberg	61.949	60.895	60.253	58.807	58.131	57.542	57.060	56.623	-8,6 %
Saalfeld-Rudolstadt	120.665	119.038	117.582	113.075	111.957	110.909	109.897	109.151	-9,5 %
Saale-Holzland-Kreis	88.547	88.056	86.985	84.805	84.221	84.196	83.913	83.434	-5,8 %
Saale-Orla-Kreis	90.524	89.227	88.305	85.738	84.871	84.014	83.255	82.640	-8,7 %
Greiz	111.827	109.809	108.369	105.232	103.815	102.645	101.865	101.236	-9,5 %
Altenburger Land	102.637	100.965	99.500	96.583	95.345	94.167	93.138	92.375	-10,0 %
<b>Thüringen</b>	<b>2.278.136</b>	<b>2.257.063</b>	<b>2.241.157</b>	<b>2.187.128</b>	<b>2.175.035</b>	<b>2.163.683</b>	<b>2.156.622</b>	<b>2.154.816</b>	<b>-5,4 %</b>
kreisfreie Städte	554.881	554.090	554.944	544.035	545.306	546.074	547.762	551.857	-0,5 %
Landkreise	1.723.255	1.702.973	1.686.213	1.643.093	1.629.729	1.617.609	1.608.860	1.602.959	-7,0 %

Anlage 2 Bevölkerungsentwicklung 2008-2015 nach Kreisen; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

## Entwicklung der Bevölkerungsdichte in Thüringen.



Anlage 3 Entwicklung der Bevölkerungsdichte in Thüringen; 2000-2014; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.



	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2000-2014
Stadt Erfurt	745	744	743	749	752	754	753	754	756	757	762	750	756	761	764	2,6 %
Stadt Gera	743	724	711	700	692	684	676	669	662	658	653	630	628	625	621	-16,4 %
Stadt Jena	874	886	880	897	895	896	895	898	903	912	918	930	934	941	943	7,9 %
Stadt Suhl	468	455	444	434	425	416	408	399	391	385	378	356	350	347	351	-25,0 %
Stadt Weimar	741	754	760	764	766	767	766	769	771	775	778	747	751	752	751	1,3 %
Stadt Eisenach	428	426	427	425	423	421	420	417	415	413	412	402	402	400	402	-6,1 %
Eichsfeld	121	121	120	119	118	117	116	115	114	113	112	108	108	107	107	-11,6 %
Nordhausen	139	137	136	135	133	132	130	129	128	127	127	122	121	120	119	-14,4 %
Wartburgkreis	111	110	109	108	107	106	105	104	102	101	100	98	98	97	96	-13,5 %
Unstrut-Hainich-Kreis	123	121	120	119	118	117	115	114	113	112	111	108	108	107	106	-13,8 %
Kyffhäuserkreis	91	90	89	88	86	85	84	82	81	80	79	77	76	75	74	-18,7 %
Schmalkalden-Meiningen	119	118	117	115	115	113	112	111	110	109	107	105	104	104	103	-13,4 %
Gotha	159	158	157	155	155	154	152	151	150	148	148	145	145	144	145	-8,8 %
Sömmerda	101	100	99	98	97	96	95	94	92	92	91	89	88	88	87	-13,9 %
Hildburghausen	79	78	78	77	76	76	75	74	73	72	71	70	70	69	69	-12,7 %
Ilm-Kreis	144	144	143	142	140	139	137	136	135	134	133	131	130	129	129	-10,4 %
Weimarer Land	114	113	112	111	111	110	109	108	106	106	105	103	102	102	101	-11,4 %
Sonneberg	157	155	154	152	150	148	146	144	141	140	138	135	133	132	131	-16,6 %
Saalfeld-Rudolstadt	128	127	125	124	122	121	119	117	116	114	113	109	108	107	106	-17,2 %
Saale-Holzland-Kreis	115	114	114	113	112	111	110	109	108	107	106	104	103	103	103	-10,4 %
Saale-Orla-Kreis	86	85	84	83	82	81	80	79	78	77	76	74	74	73	72	-16,3 %
Greiz	147	145	144	142	140	138	136	134	131	129	128	124	122	121	120	-18,4 %

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2000-2014
Altenburger Land	201	198	195	192	190	187	184	182	179	176	174	168	166	164	163	-18,9 %
<b>Thüringen</b>	<b>150</b>	<b>149</b>	<b>148</b>	<b>147</b>	<b>146</b>	<b>144</b>	<b>143</b>	<b>142</b>	<b>140</b>	<b>139</b>	<b>138</b>	<b>135</b>	<b>134</b>	<b>134</b>	<b>133</b>	<b>-11,3 %</b>
kreisfreie Städte	688	685	681	682	680	678	675	673	672	673	673	660	662	663	664	-3,5 %
Landkreise	121	120	119	118	117	116	114	113	112	110	109	107	106	105	104	-14,0 %

Anlage 4 Entwicklung der Bevölkerungsdichte in Thüringen nach Kreisen; 2000-2014; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

### Entwicklungen der Zielgruppe der Förderung (10 bis unter 27 Jahren).

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Stadt Erfurt	37.263	36.784	36.498	36.267	35.632	35.207	34.504	-7,4 %
Stadt Gera	15.466	14.911	14.282	13.428	13.036	12.531	12.000	-22,4 %
Stadt Jena	22.047	21.883	21.738	23.424	23.150	22.568	21.967	-0,4 %
Stadt Suhl	6.016	5.666	5.286	4.709	4.433	4.222	4.449	-26,0 %
Stadt Weimar	12.500	12.299	12.084	11.603	11.581	11.467	11.203	-10,4 %
Stadt Eisenach	6.655	6.358	6.245	6.080	6.007	5.845	5.770	-13,3 %
Eichsfeld	20.164	18.861	17.806	16.544	15.903	15.382	14.851	-26,3 %
Nordhausen	15.407	14.865	14.537	13.635	13.095	12.675	12.290	-20,2 %
Wartburgkreis	22.179	20.927	19.935	18.661	17.973	17.272	16.792	-24,3 %
Unstrut-Hainich-Kreis	18.958	18.072	17.328	16.085	15.509	15.014	14.604	-23,0 %
Kyffhäuserkreis	13.450	12.808	12.140	11.359	10.810	10.316	9.977	-25,8 %
Schmalkalden-Meiningen	21.973	20.832	19.757	18.493	17.899	17.198	16.594	-24,5 %
Gotha	22.724	21.616	20.768	20.062	19.413	18.939	18.627	-18,0 %
Sömmerda	12.206	11.576	10.909	10.217	9.858	9.560	9.203	-24,6 %



	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Hildburghausen	11.894	11.117	10.432	9.779	9.207	8.767	8.457	-28,9 %
Ilm-Kreis	18.922	18.253	17.743	17.489	16.902	16.276	15.756	-16,7 %
Weimarer Land	14.103	13.454	12.900	11.873	11.428	11.051	10.799	-23,4 %
Sonneberg	9.333	8.812	8.506	7.807	7.465	7.191	6.951	-25,5 %
Saalfeld-Rudolstadt	18.626	17.548	16.543	15.149	14.460	13.898	13.366	-28,2 %
Saale-Holzland-Kreis	14.207	13.488	12.960	12.221	11.791	11.384	11.136	-21,6 %
Saale-Orla-Kreis	14.596	13.817	13.219	12.284	11.711	11.176	10.705	-26,7 %
Greiz	16.724	15.702	14.862	13.624	13.100	12.514	12.083	-27,8 %
Altenburger Land	15.084	14.252	13.561	12.505	11.955	11.418	11.095	-26,4 %
<b>Thüringen</b>	<b>380.497</b>	<b>363.901</b>	<b>350.039</b>	<b>333.298</b>	<b>322.318</b>	<b>311.871</b>	<b>303.179</b>	<b>-20,3 %</b>

Anlage 5 Entwicklung der Bevölkerung in Thüringen nach Kreisen; 10 bis unter 27-Jährige; 2008-2014; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

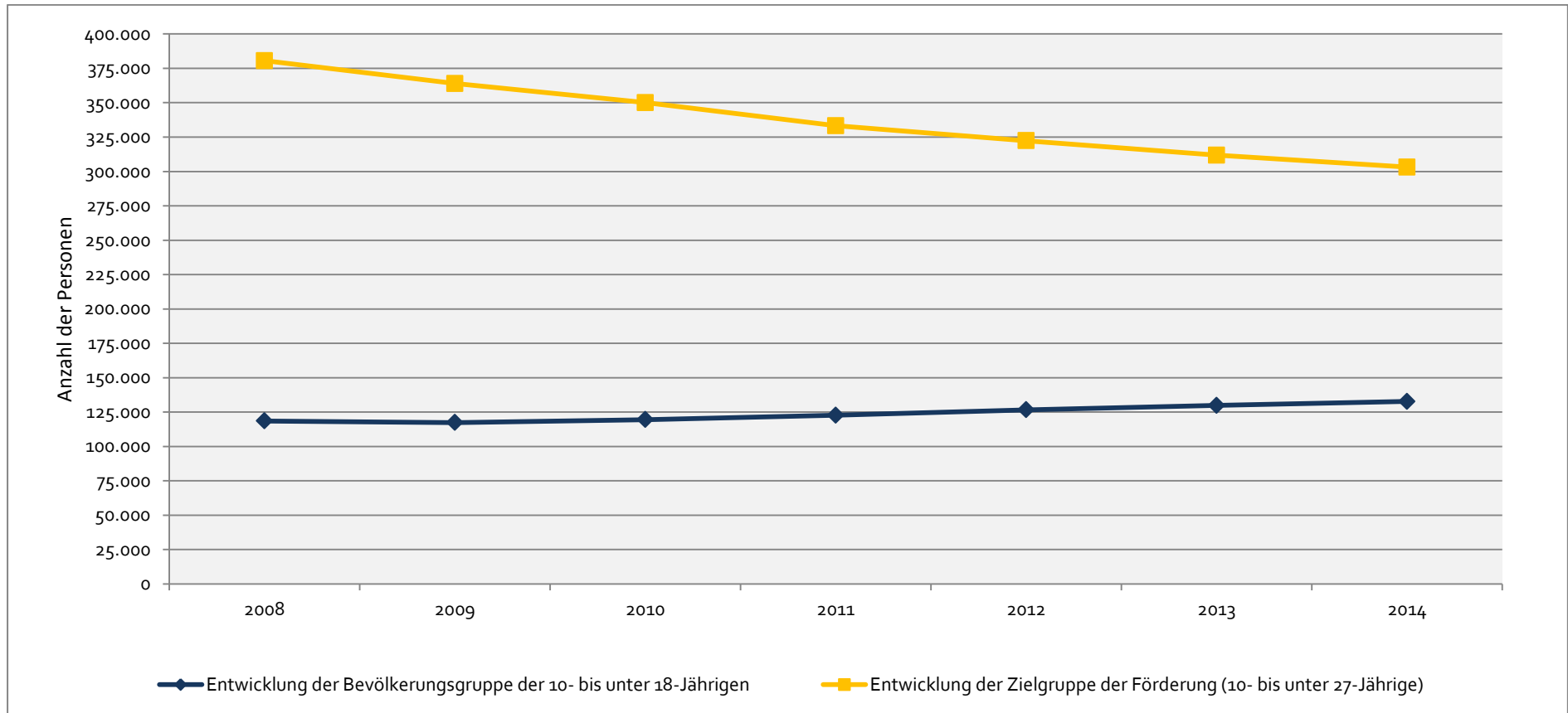
### Entwicklungen der Bevölkerungsgruppe der 10 bis unter 18-Jährigen

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Stadt Erfurt	9.853	9.930	10.348	10.848	11.303	11.730	12.140	23,2 %
Stadt Gera	4.344	4.330	4.458	4.536	4.737	4.884	5.053	16,3 %
Stadt Jena	4.572	4.637	4.728	4.978	5.218	5.450	5.765	26,1 %
Stadt Suhl	1.826	1.759	1.731	1.760	1.788	1.791	1.817	-0,5 %
Stadt Weimar	3.288	3.347	3.497	3.592	3.778	3.979	4.078	24,0 %
Stadt Eisenach	2.060	2.086	2.184	2.262	2.372	2.418	2.562	24,4 %
Eichsfeld	6.816	6.588	6.610	6.694	6.876	7.033	7.194	5,5 %
Nordhausen	4.907	4.855	4.874	4.978	5.169	5.255	5.345	8,9 %
Wartburgkreis	7.349	7.123	7.244	7.432	7.620	7.823	7.989	8,7 %
Unstrut-Hainich-Kreis	6.717	6.647	6.674	6.614	6.773	6.909	7.015	4,4 %

## Evaluation der Umsetzung des Förderprogramms „Örtliche Jugendförderung“

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2008-2014
Kyffhäuserkreis	4.545	4.528	4.517	4.565	4.638	4.735	4.819	6,0 %
Schmalkalden-Meiningen	6.880	6.753	6.862	6.932	7.126	7.197	7.352	6,9 %
Gotha	7.664	7.728	7.923	8.304	8.573	8.771	8.920	16,4 %
Sömmerda	4.168	4.121	4.092	4.196	4.350	4.475	4.543	9,0 %
Hildburghausen	3.758	3.614	3.603	3.692	3.805	3.885	3.938	4,8 %
Ilm-Kreis	5.718	5.666	5.798	5.936	6.079	6.282	6.438	12,6 %
Weimarer Land	4.903	4.852	4.999	5.147	5.330	5.469	5.570	13,6 %
Sonneberg	3.028	2.967	2.998	3.071	3.155	3.302	3.339	10,3 %
Saalfeld-Rudolstadt	5.814	5.693	5.861	5.986	6.191	6.338	6.467	11,2 %
Saale-Holzland-Kreis	4.693	4.705	4.836	5.025	5.246	5.402	5.450	16,1 %
Saale-Orla-Kreis	4.877	4.831	4.922	5.059	5.185	5.226	5.298	8,6 %
Greiz	5.744	5.719	5.761	5.896	6.055	6.167	6.161	7,3 %
Altenburger Land	4.979	4.902	5.021	5.151	5.246	5.337	5.456	9,6 %
<b>Thüringen</b>	<b>118.503</b>	<b>117.381</b>	<b>119.541</b>	<b>122.654</b>	<b>126.613</b>	<b>129.858</b>	<b>132.709</b>	<b>12,0 %</b>

Anlage 6 Entwicklung der Bevölkerung in Thüringen nach Kreisen; 10 bis unter 18-Jährige; 2008-2014; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.



Anlage 7 Entwicklung der Bevölkerung in Thüringen; 10 bis unter 18-Jährige; 2008-2014; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

## Arbeitslose Personen im Alter zwischen 15 und unter 25 Jahren in Thüringen.

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stadt Erfurt	1.570	1.363	1.267	1.056	830	753	620	529	444
Stadt Gera	672	693	737	608	499	481	427	388	363
Stadt Jena	519	420	389	340	314	296	269	238	228
Stadt Suhl	299	278	279	212	161	130	124	121	122
Stadt Weimar	546	373	347	281	250	224	210	178	169
Stadt Eisenach	282	247	303	236	196	163	169	162	144
Eichsfeld	776	701	758	513	389	329	280	225	202
Nordhausen	859	685	717	538	436	380	362	316	295
Wartburgkreis	842	668	840	533	367	383	361	312	300
Unstrut-Hainich-Kreis	855	740	775	646	542	545	503	428	416
Kyffhäuserkreis	840	705	659	476	365	314	306	254	218
Schmalkalden-Meiningen	939	759	838	582	390	390	316	275	260
Gotha	935	743	786	610	464	522	447	375	336
Sömmerda	723	642	572	410	334	322	285	273	244
Hildburghausen	464	347	401	307	167	142	157	137	126
Ilm-Kreis	826	652	644	487	400	364	363	329	272
Weimarer Land	695	541	482	341	280	273	243	195	168
Sonneberg	394	334	349	220	153	146	143	104	100
Saalfeld-Rudolstadt	893	768	754	618	493	446	393	331	279
Saale-Holzland-Kreis	643	527	527	370	320	279	249	233	193
Saale-Orla-Kreis	569	485	495	358	299	318	278	210	182
Greiz	745	618	622	479	376	312	280	225	205
Altenburger Land	864	705	704	539	469	427	399	355	324

	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
<b>Thüringen</b>	<b>16.749</b>	<b>13.993</b>	<b>14.244</b>	<b>10.760</b>	<b>8.495</b>	<b>7.938</b>	<b>7.184</b>	<b>6.192</b>	<b>5.589</b>

Anlage 8 Arbeitslose Personen im Alter zwischen 15 und unter 25 Jahren im Jahresdurchschnitt nach Kreisen; jeweils 31.12. des Jahres; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

### Arbeitslosenquote in Thüringen (Personen im Alter zwischen 15 und unter 25 Jahren).

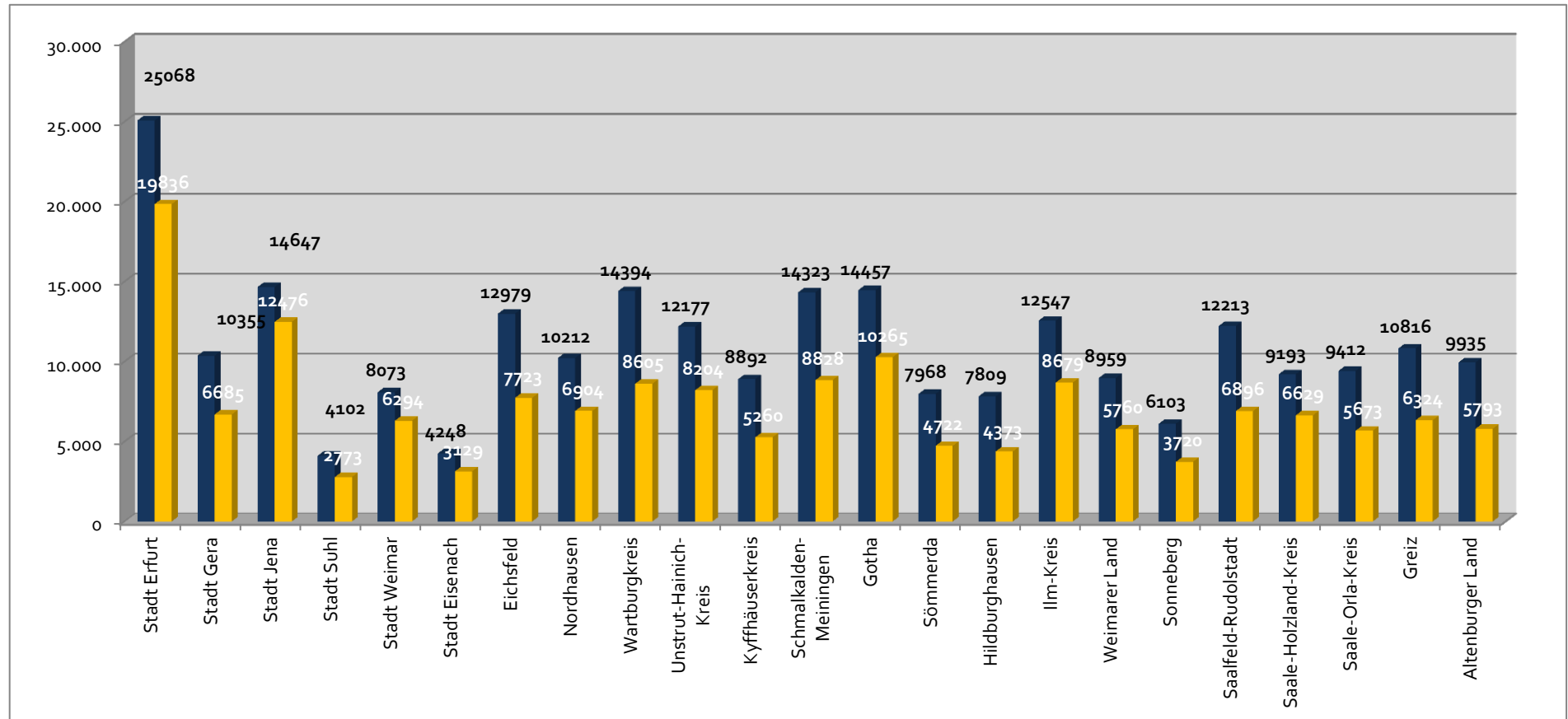
	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Stadt Erfurt	11,8	10,9	9,2	7,5	7,2	6,1	5,6	5,0
Stadt Gera	12,2	13,4	11,3	10,0	10,4	10,2	10,3	10,7
Stadt Jena	6,8	6,3	5,6	5,2	5,2	4,9	4,6	4,5
Stadt Suhl	11,0	11,7	9,7	8,4	7,4	7,9	8,5	9,3
Stadt Weimar	10,8	10,3	8,5	7,8	7,3	7,1	6,5	6,6
Stadt Eisenach	9,7	12,6	10,5	9,0	7,9	8,5	8,9	8,4
Eichsfeld	8,2	9,3	6,7	5,5	5,2	4,9	4,4	4,5
Nordhausen	12,4	13,3	10,4	9,0	8,7	9,2	8,8	8,8
Wartburgkreis	7,0	9,1	6,2	4,6	5,4	5,5	5,3	5,7
Unstrut-Hainich-Kreis	10,4	11,3	9,9	8,8	9,8	9,8	9,0	9,5
Kyffhäuserkreis	13,7	13,4	10,1	8,5	8,1	8,9	8,1	7,6
Schmalkalden-Meiningen	8,0	9,5	7,2	5,3	5,8	5,2	5,0	5,2
Gotha	8,4	9,1	7,5	6,1	7,5	6,9	6,3	6,2
Sömmerda	12,8	11,9	9,1	8,0	8,5	8,3	8,8	8,8
Hildburghausen	6,4	7,8	6,4	3,9	3,7	4,6	4,5	4,7
Ilm-Kreis	9,4	9,7	7,7	6,8	6,7	7,3	7,2	6,7
Weimarer Land	9,5	8,8	6,7	5,9	6,5	6,4	5,7	5,4
Sonneberg	8,3	9,0	6,0	4,5	4,8	5,3	4,3	4,6

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Saalfeld-Rudolstadt	10,2	10,5	9,1	7,8	7,8	7,7	7,4	6,8
Saale-Holzland-Kreis	9,2	9,7	7,3	6,7	6,5	6,4	6,7	6,0
Saale-Orla-Kreis	8,0	8,5	6,6	6,0	7,1	6,8	5,7	5,4
Greiz	9,6	10,0	8,2	7,1	6,6	6,6	5,9	6,1
Altenburger Land	11,8	12,4	10,0	9,3	9,5	9,8	9,7	10,2
<b>Thüringen</b>	<b>9,7</b>	<b>10,2</b>	<b>8,1</b>	<b>6,9</b>	<b>7,0</b>	<b>7,0</b>	<b>6,6</b>	<b>6,5</b>

Anlage 9 Arbeitslosenquote (Personen im Alter zwischen 15 und unter 25 Jahren nach Kreisen); Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.



### Bevölkerungsentwicklung in Thüringen (Personen im Alter zwischen 15 und unter 25 Jahren).



Anlage 10 Bevölkerungsentwicklung in Thüringen 2008 bis 2015 (Personen im Alter zwischen 15 und unter 25 Jahren nach Kreisen); Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

## Entwicklung der Zahlen der Hilfen zur Erziehung in Thüringen insgesamt

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
Stadt Erfurt	2.053	1.964	2.010	2.209	2.422	2.381	16,0 %
Stadt Gera	1.524	1.536	1.577	1.741	1.654	1.772	16,3 %
Stadt Jena	1.440	1.491	1.453	1.457	1.420	1.477	2,6 %
Stadt Suhl	510	506	572	580	507	530	3,9 %
Stadt Weimar	844	1.035	1.097	1.210	1.002	944	11,8 %
Stadt Eisenach	811	859	849	902	851	677	-16,5 %
Eichsfeld	1.003	1.032	1.000	1.000	997	1.073	7,0 %
Nordhausen	758	788	801	771	704	807	6,5 %
Wartburgkreis	1.081	961	849	938	914	891	-17,6 %
Unstrut-Hainich-Kreis	834	1.023	956	1.114	984	1.194	43,2 %
Kyffhäuserkreis	749	787	789	765	745	743	-0,8 %
Schmalkalden-Meiningen	1.478	1.458	1.574	1.679	1.795	1.617	9,4 %
Gotha	907	1.006	943	1.231	1.169	1.249	37,7 %
Sömmerda	493	480	441	372	224	275	-44,2 %
Hildburghausen	590	491	589	524	516	546	-7,5 %
Ilm-Kreis	974	868	961	929	977	985	1,1 %
Weimarer Land	494	568	470	356	491	684	38,5 %
Sonneberg	515	559	496	579	621	612	18,8 %
Saalfeld-Rudolstadt	1.515	1.355	1.301	1.322	1.372	1.369	-9,6
Saale-Holzland-Kreis	819	718	706	704	676	676	-17,5
Saale-Orla-Kreis	574	619	606	612	689	792	38,0
Greiz	879	784	805	772	813	664	-24,5
Altenburger Land	1.911	1.728	1.683	1.574	1.562	1.608	-15,9



	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2009-2014
<b>Insgesamt</b>	<b>22.756</b>	<b>22.616</b>	<b>22.528</b>	<b>23.341</b>	<b>23.105</b>	<b>23.566</b>	<b>3,6</b>

Anlage 11 Hilfen zur Erziehung nach Kreisen; 2009-2014; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

### Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts

(in Millionen Euro)	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2008-2013
Stadt Erfurt	6.299	6.245	6.489	6.926	6.978	7.201	14,3
Stadt Gera	2.166	2.133	2.290	2.302	2.307	2.338	7,9
Stadt Jena	3.061	2.966	3.274	3.570	3.568	3.714	21,3
Stadt Suhl	987	959	956	986	983	996	0,9
Stadt Weimar	1.523	1.559	1.625	1.680	1.754	1.786	17,3
Stadt Eisenach	1.058	1.112	1.213	1.316	1.236	1.310	23,8
Eichsfeld	1.896	1.822	1.909	2.078	2.197	2.231	17,7
Nordhausen	1.706	1.609	1.664	1.727	1.841	1.872	9,7
Wartburgkreis	2.821	2.357	2.638	2.910	2.920	2.864	1,5
Unstrut-Hainich-Kreis	2.022	1.913	2.050	2.076	2.122	2.211	9,3
Kyffhäuserkreis	1.333	1.276	1.344	1.396	1.408	1.421	6,6
Schmalkalden-Meiningen	2.654	2.545	2.737	2.879	2.920	2.908	9,6
Gotha	2.993	2.841	2.895	3.123	3.181	3.215	7,4
Sömmerda	1.244	1.201	1.244	1.307	1.426	1.479	18,9
Hildburghausen	1.200	1.156	1.212	1.292	1.324	1.311	9,3
Ilm-Kreis	2.314	2.296	2.459	2.516	2.406	2.437	5,3
Weimarer Land	1.490	1.469	1.584	1.647	1.776	1.765	18,5
Sonneberg	1.241	1.159	1.283	1.364	1.339	1.447	16,6
Saalfeld-Rudolstadt	2.506	2.256	2.296	2.461	2.503	2.587	3,2
Saale-Holzland-Kreis	1.585	1.545	1.611	1.721	1.747	1.777	12,1
Saale-Orla-Kreis	1.804	1.738	1.916	1.941	2.058	2.068	14,6
Greiz	1.801	1.716	1.824	1.875	1.914	1.944	7,9
Altenburger Land	1.696	1.625	1.682	1.781	1.741	1.712	0,9

## Evaluation der Umsetzung des Förderprogramms „Örtliche Jugendförderung“

<b>Thüringen</b>	<b>47.400</b>	<b>45.500</b>	<b>48.195</b>	<b>50.872</b>	<b>51.648</b>	<b>52.593</b>	11,0
kreisfreie Städte	15.094	14.974	15.846	16.779	16.826	17.345	14,9
Landkreise	32.305	30.526	32.349	34.092	34.822	35.248	9,1

Anlage 12 Entwicklung des Bruttoinlandsprodukts in Thüringen nach Kreisen; 2008-2013; in Millionen Euro; Quelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016.

### Anteile der aufgebrauchten Eigenfinanzierung und Bruttoinlandsprodukt

	2013	Anteil BIP 2013 in %	Landesförderung ÖJF 2013	Eigenfinanzie- rung ÖJF 2013	Ist-Anteil Eigenfinan- zierung ÖJF 2013 in %	Soll- Eigenfinanzie- rung ÖJF (40%)	Überschuss Eigenfinan- zierung ÖJF auf 40 %	Anteil Eigen- finanzie- rungsüber- schuss zu Gesamtüber- schuss in %
Stadt Erfurt	7.201	13,7	1.077.255,00	4.627.437,00	81,1	2.281.876,80	2.345.560,20	22,1
Stadt Gera	2.338	4,4	447.114,00	1.818.500,00	80,3	906.245,60	912.254,40	8,8
Stadt Jena	3.714	7,1	637.368,00	3.134.922,00	83,1	1.508.916,00	1.626.006,00	14,6
Stadt Suhl	996	1,9	173.920,00	814.150,00	82,4	395.228,00	418.922,00	3,8
Stadt Weimar	1.786	3,4	361.369,00	822.483,00	69,5	473.540,80	348.942,20	4,6
Stadt Eisenach	1.310	2,5	192.393,00	936.209,00	83,0	451.440,80	484.768,20	4,4
Eichsfeld	2.231	4,2	582.931,00	1.201.869,00	67,3	713.920,00	487.949,00	6,9
Nordhausen	1.872	3,6	445.409,00	391.891,00	46,8	334.920,00	56.971,00	3,2
Wartburgkreis	2.864	5,4	641.184,00	769.516,00	54,5	564.280,00	205.236,00	5,5
Unstrut-Hainich-Kreis	2.211	4,2	548.066,00	452.769,82	45,2	400.334,33	52.435,49	3,9
Kyffhäuserkreis	1.421	2,7	388.833,00	352.335,00	47,5	296.467,20	55.867,80	2,9
Schmalkalden-Meiningen	2.908	5,5	635.228,00	1.845.255,00	74,4	992.193,20	853.061,80	9,6
Gotha	3.215	6,1	656.800,00	813.367,00	55,3	588.066,80	225.300,20	5,7
Sömmerda	1.479	2,8	288.440,25	197.306,16	40,6	194.298,56	3.007,60	1,9
Hildburghausen	1.311	2,5	343.850,00	401.750,00	53,9	298.240,00	103.510,00	2,9

Ilm-Kreis	2.437	4,6	547.026,00	1.095.674,00	66,7	657.080,00	438.594,00	6,4
Weimarer Land	1.765	3,4	407.711,00	552.290,00	57,5	384.000,40	168.289,60	3,7
Sonneberg	1.447	2,8	269.812,00	269.690,19	50,0	215.800,88	53.889,31	2,1
Saalfeld-Rudolstadt	2.587	4,9	538.468,00	1.351.092,00	71,5	755.824,00	595.268,00	7,3
Saale-Holzland-Kreis	1.777	3,4	410.717,00	412.357,00	50,1	329.229,60	83.127,40	3,2
Saale-Orla-Kreis	2.068	3,9	421.963,00	448.087,00	51,5	348.020,00	100.067,00	3,4
Greiz	1.944	3,7	483.482,00	907.275,00	65,2	556.302,80	350.972,20	5,4
Altenburger Land	1.712	3,3	436.071,00	891.780,00	67,2	531.140,40	360.639,60	5,1
<b>Thüringen</b>	<b>52.593</b>		<b>10.935.410,25</b>	<b>24.508.005,17</b>		<b>14.177.366,17</b>	<b>10.330.639,0</b>	

Anlage 13 BIP und Anteile am BIP; Eigenfinanzierung und Förderung ÖJF; Anteile Eigenfinanzierungsüberschusses am Gesamtüberschuss; alles nach Kreisen und 2013; Datenquelle: Thüringer Landesamt für Statistik 2016; Berechnungen: ORBIT

## Berechnungsvarianten Mittelverteilung (alle Angaben in Euro)

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Variante	2008 (wie bisher)	2014, 11. Mio., 10- unter 27- Jährige (nur neue Zahlen)	2014, 10- unter 18- Jährige, 11 Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 11Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 12Mio.	2014, 12 Mio., 10- unter 27- Jährige	2014, 11. Mio, 10- unter 27- Jährige (nur neue Zahlen)	2014, 10- unter 18- Jährige, 11Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 11Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 12Mio.	2014, 12 Mio., 10- unter 27- Jährige
EF	1.077.256,85	1.245.270,20	1.006.261,82	1.156.275,04	1.261.390,95	1.365.688,3	168.013,35	70.995,03	79.018,19	184.134,10	288.431,41
G	447.115,22	433.087,25	418.833,69	428.943,33	467.938,17	474.966,9	14.027,97	28.281,53	18.171,89	20.822,95	27.851,71
J	637.369,02	792.802,30	477.850,03	672.779,35	733.941,13	869.466,6	155.433,28	159.518,99	35.410,33	96.572,11	232.097,53
SHL	173.919,90	160.567,10	150.607,72	157.211,07	171.502,99	176.094,0	13.352,80	23.312,18	16.708,83	2.416,91	2.174,09
WE	361.369,47	404.323,04	338.017,77	379.825,01	414.354,56	443.421,2	42.953,56	23.351,70	18.455,54	52.985,08	82.051,74
EIS	192.393,11	208.242,79	212.359,37	210.520,33	229.658,54	228.379,9	15.849,68	19.966,27	18.127,22	37.265,43	35.986,83
EIC	582.932,32	535.981,56	596.297,16	561.196,89	612.214,78	587.811,2	46.950,76	13.364,84	21.735,43	29.282,45	4.878,84
NDH	445.409,56	443.553,52	443.037,02	444.790,61	485.226,11	486.445,3	1.856,03	2.372,54	618,94	39.816,56	41.035,74
WBK	641.185,08	606.033,42	662.193,22	629.858,26	687.118,09	664.637,1	35.151,66	21.008,14	11.326,82	45.933,00	23.451,98
UHK	548.067,40	527.067,18	581.460,19	549.948,27	599.943,56	578.034,8	21.000,22	33.392,79	1.880,88	51.876,16	29.967,36
KYF	388.833,55	360.075,96	399.437,87	376.564,84	410.798,00	394.895,4	28.757,60	10.604,32	12.268,71	21.964,45	6.061,87
SM	635.229,71	598.887,48	609.393,48	604.918,66	659.911,26	656.800,1	36.342,23	25.836,23	-30.311,05	24.681,54	21.570,40
GTH	656.940,79	672.259,68	739.362,06	700.558,59	764.245,71	737.267,4	15.318,89	82.421,27	43.617,80	107.304,92	80.326,63
SÖM	352.870,06	332.141,83	376.560,75	350.508,55	382.372,96	364.260,1	20.728,23	23.690,68	2.361,51	29.502,90	11.390,00
HBN	343.850,28	305.218,24	326.413,43	314.457,96	343.045,04	334.732,9	38.632,04	17.436,85	29.392,32	805,24	9.117,33
IK	547.026,65	568.643,56	533.633,74	556.859,89	607.483,51	623.631,6	21.616,90	13.392,91	9.833,24	60.456,86	76.604,93
AP	407.711,49	389.742,43	461.686,85	419.010,07	457.101,88	427.430,7	17.969,06	53.975,36	11.298,57	49.390,38	19.719,17
SON	269.812,90	250.865,79	276.763,44	261.759,69	285.556,02	275.124,6	18.947,11	6.950,54	8.053,21	15.743,12	5.311,69
SLF	538.469,42	482.387,01	536.037,50	504.834,22	550.728,22	529.034,0	56.082,41	2.431,93	-33.635,21	12.258,80	9.435,42

	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11
Variante	2008 (wie bisher)	2014, 11. Mio., 10- unter 27- Jährige (nur neue Zahlen)	2014, 10- unter 18- Jährige, 11 Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 11Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 12Mio.	2014, 12 Mio., 10- unter 27- Jährige	2014, 11. Mio, 10- unter 27- Jährige (nur neue Zahlen)	2014, 10- unter 18- Jährige, 11Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 11Mio.	2014, Gewichtung der 10- unter 18- Jährigen mit dem Faktor 1,5, 12Mio.	2014, 12 Mio., 10- unter 27- Jährige
SHK	410.718,09	401.904,97	451.740,27	422.606,19	461.024,92	440.769,3	8.813,12	41.022,19	11.888,10	50.306,83	30.051,23
SOK	421.963,91	386.349,92	439.141,28	408.151,33	445.255,98	423.710,1	35.613,99	17.177,37	13.812,57	23.292,08	1.746,18
GRZ	483.483,44	436.082,77	510.673,73	466.530,81	508.942,68	478.252,1	47.400,68	27.190,29	16.952,64	25.459,24	5.231,32
ABG	436.071,77	400.425,25	452.237,60	421.891,23	460.244,96	439.146,5	-35.646,52	16.165,83	-14.180,54	24.173,19	3.074,74
Thür.	11.000.000,00	10.941.913,23	11.000.000,00	11.000.000,21	12.000.000,00	12.000.000,0					

Anlage 14 Unterschiedliche Szenarien der zukünftigen Fördermittelverteilung.