

15. Freiwilliges Ökologisches Jahr

Das Land engagiert sich im Vergleich zu anderen Bundesländern überproportional für das Freiwillige Ökologische Jahr. Dies gilt sowohl für die Zahl der Plätze als auch deren Ausstattung und Betreuung. Angesichts der Haushaltslage sollte mit den vom LRH vorgeschlagenen Maßnahmen das finanzielle Engagement des Landes deutlich reduziert werden.

15.1 Vorbemerkung

Das Freiwillige Ökologische Jahr (FÖJ) wurde seit 1991 als zunächst auf 3 Jahre befristetes Modellvorhaben durchgeführt und danach ab 1994 dauerhaft eingerichtet.

Von Beginn an hat die Nordelbische Evangelisch-Lutherische Kirche (NEK) die Trägerschaft übernommen. Seit August 2003 gibt es als weiteren Träger die Trägergemeinschaft für das FÖJ am Nationalpark Wattenmeer.

Finanziert wird das FÖJ zu sehr unterschiedlichen Anteilen durch den Bund, das Land sowie durch die beiden Träger und die Einsatzstellen.

Die Zahl der geförderten Plätze erhöhte sich von 30 Plätzen 1991 auf seit 2004 unverändert 150. Davon entfallen 110 auf den Träger NEK und 40 auf die Trägergemeinschaft am Nationalpark Wattenmeer.

Die Jugendfreiwilligendienste sind einerseits Lernorte für bürgerschaftliches Engagement. Andererseits sind sie Orte informeller Bildung. Neben beruflicher Orientierung und Arbeitserfahrung erwerben die Teilnehmer wichtige personale und soziale Kompetenzen, die als Schlüsselkompetenzen auch die Arbeitsmarktchancen verbessern können. Gemeinsame Aufgabe von Trägern und Einsatzstellen ist es, die Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der Teilnehmer zu fördern. Daher wird in dem neuen Jugendfreiwilligendienstgesetz (JFDG)¹ besonders hervorgehoben, dass der Jugendfreiwilligendienst ein an Lernzielen ausgerichteter Bildungsdienst ist.

15.2 Teilnehmerstruktur verändern

Überwiegend bewerben sich junge Frauen um eine Teilnahme am FÖJ. Dementsprechend gibt es nur 21 % männliche Teilnehmer.

¹ Gesetz zur Förderung von Jugendfreiwilligendiensten (Jugendfreiwilligendienstgesetz - JFDG) vom 16.05.2008, BGBl. I S. 842.

Im Durchschnitt der Förderjahre 2004/2005 bis 2008/2009 kamen lediglich 31 % der FÖJ-Teilnehmer aus Schleswig-Holstein, 3 % kamen aus dem Ausland. Der weit überwiegende Teil der jungen Menschen (66 %) kam aus anderen Bundesländern.

Dem Ministerium für Landwirtschaft, Umwelt und ländliche Räume (Umweltministerium) ist nicht bekannt, ob die Herkunft der Teilnehmer in anderen Bundesländern eine ähnliche Zusammensetzung wie in Schleswig-Holstein aufweist.

Das Umweltministerium sollte ermitteln, ob die anderen Bundesländer ebenfalls überwiegend FÖJ-Teilnehmer aus anderen Ländern fördern. Dazu gehören auch konkrete Angaben zu den aus Schleswig-Holstein stammenden Teilnehmern, die ihr FÖJ in anderen Bundesländern absolvieren. Unabhängig davon empfiehlt der LRH, angesichts der Haushaltslage des Landes den Anteil der FÖJ-Teilnehmer aus anderen Bundesländern zu begrenzen.

Im Durchschnitt der FÖJ-Jahre 2004/2005 bis 2008/2009 waren 73 % der Teilnehmer Abiturienten; 9 % der Teilnehmer besaßen die Fachhochschulreife und 16 % einen Realschulabschluss. Mit Hauptschulabschluss nahmen durchschnittlich nur 3 Teilnehmer bzw. 2 % pro Förderjahr am FÖJ teil. Die Trägergemeinschaft am Nationalpark Wattenmeer hat keine Hauptschülerinnen und -schüler aufgenommen. Teilnehmer ohne Schulabschluss haben zu keiner Zeit ein FÖJ abgeleistet.

Sowohl der FÖJ-Ausschuss als auch die beiden Träger appellierten an die Einsatzstellen, Bewerbungen mit Haupt- und Realschulabschluss zu berücksichtigen. Dennoch wählten Einsatzstellen mit mehreren Bewerbungen bevorzugt diejenigen mit Abitur oder Fachhochschulreife aus, da ihnen eher zugetraut wird, z. B. selbstständig Führungen zu leiten oder sich selbstständig neue Aufgabenfelder zu suchen. Dies entspricht jedoch nicht der Intention des JFDG.

Der LRH empfiehlt, die Förderung des FÖJ mit verpflichtenden Vorgaben hinsichtlich der Berücksichtigung von Haupt- und Realschülerinnen und -schülern zu verbinden.

Das **Umweltministerium** betont, dass Haupt- und Realschülerinnen- und -schüler wegen eines Ausbildungsplatzes oder weiterführenden Schulbesuchs aus dem Bewerbungsverfahren ausschieden. Hinzu komme ein höherer Betreuungsaufwand. Dafür würden im FÖJ-Jahr 2009/2010 in einem Modellprojekt Mentoren eingesetzt, die bis zu 5 Jugendliche in ihren Einsatzstellen betreuen sollen. Das Umweltministerium werde auf die FÖJ-

Träger einwirken, den Anteil an Haupt- und Realschülerinnen und -schülern anzuheben.

15.3 **Finanzielles Engagement des Landes reduzieren**

Das FÖJ wird aus Mitteln des Bundes und des Landes seit dem Förderjahr 2007/2008 zusammen mit 1.530.000 € zu 93 % finanziert. Die jährliche Beteiligung der Träger und Einsatzstellen beträgt zusammen 121.000 € bzw. 7% der Gesamtförderung.

Grundlage der Finanzierung bildet die freiwillige Förderung des Landes. Diese wurde in den Förderjahren 2006/2007 und 2007/2008 reduziert von 1.590.000 € (884 € pro Platz und Monat) auf 1.260.000 € (697,50 € pro Platz und Monat); damit trägt das Land aktuell einen Finanzierungsanteil von 76 %. Ohne die Grundfinanzierung des Landes könnte das FÖJ nicht durchgeführt werden.

Seit dem 01.08.2002 ist für anerkannte Kriegsdienstverweigerer, die ein FÖJ nach § 14 c Zivildienstgesetz (ZDG)¹ ableisten, eine Förderung aus Bundesmitteln möglich. Das Bundesamt für den Zivildienst bezuschusst solche Plätze mit bis zu 421,50 € pro Monat. Diese Leistung nach dem ZDG liegt um 268,50 € pro Platz und Monat über der Bundesförderung von 153 € nach dem Kinder- und Jugendplan. Das Land bezuschusst diese Plätze entgegen der früheren Praxis seit 2007 in gleicher Höhe wie die anderen mit 697,50 € pro Monat. Damit haben die Plätze anerkannter Kriegsdienstverweigerer eine deutlich höhere Förderung als die Plätze der anderen Teilnehmer. Das Land sollte ausschließlich die Bildungs- und Beschäftigungsfähigkeit der jungen Menschen im Sinne des JFDG fördern. Die Finanzierung von Plätzen für Kriegsdienstverweigerer obliegt dem Bundesamt für Zivildienst.

Der LRH hält es daher für geboten, die Förderung des Landes für Plätze anerkannter Kriegsdienstverweigerer wieder einzustellen.

Das **Umweltministerium** betont, die Förderung des Landes für Plätze anerkannter Kriegsdienstverweigerer habe zu einem gewünschten Anstieg der Zahl männlicher FÖJ-Teilnehmer geführt. Diese Teilnehmer unterlägen auch den Zielsetzungen des JFDG. Sie hätten Anspruch auf Gleichbehandlung gegenüber den anderen Teilnehmern ebenso wie die Träger hinsichtlich der Förderung.

¹ Zivildienstgesetz i. d. F. d. Bekanntmachung vom 17.05.2005, BGBl. I S. 1346, zuletzt geändert durch Art. 13 des Gesetzes vom 31.07.2008, BGBl. I S. 1629.

Dagegen sieht der **LRH** in der jetzigen Praxis eine unbegründete Bevorzugung dieser Plätze zulasten des Landes. Er hält jedenfalls eine höhere Förderung der Plätze für Zivildienstleistende nicht für gerechtfertigt.

Bei beiden FÖJ-Trägern entfällt mit 63 % der größte Anteil der Ausgaben auf die teilnehmerbezogenen Aufwendungen für Taschengeld, Unterkunft, Verpflegung und Sozialversicherung. Fast ein Drittel der Ausgaben (29 %) entsteht für die Verwaltung (14 %) und die Personalausgaben der pädagogischen Mitarbeiter (15 %). Auf die Seminararbeit entfallen 8 % der Ausgaben.

Das Umweltministerium hat 2006 zunächst selbst und anschließend mit allen Beteiligten im FÖJ-Ausschuss Überlegungen angestellt, um die Förderung des Landes erheblich zu reduzieren. Nach dem Beratungsergebnis verfolgte das Umweltministerium das Ziel, die Landesmittel ab 2007 bis 2010 pro Haushaltsjahr um 200.000 € zu verringern. Die jährliche Förderung sollte von 1.600.000 € auf 800.000 € reduziert werden.

Im Doppelhaushalt 2007/2008 wurden die Mittel für die FÖJ-Förderjahre 2007/2008 und 2008/2009 jedoch nur um 336.000 € auf 1.256.000 € gekürzt. Im Entwurf des Doppelhaushalts 2009/2010 war zunächst eine weitere leichte Reduzierung auf 1.170.000 € vorgesehen. Allerdings erfolgte im Rahmen der parlamentarischen Beratungen eine Aufstockung des Ansatzes auf 1.290.000 € ab 2010, wodurch zukünftig wieder mehr Mittel bereitgestellt werden als in den zurückliegenden Förderjahren.

Das Land sollte angesichts der Haushaltslage die freiwillige Förderung für das FÖJ deutlich reduzieren. Zumindest sollte der bereits 2006 verfolgte Ansatz von 800.000 € angestrebt werden. Die verschiedenen Möglichkeiten zur Ausgabensenkung hat der LRH aufgezeigt (vgl. Tzn. 15.4 und 15.5).

Diese Forderung ist auch deswegen berechtigt, weil sich das Land überproportional im Vergleich zu den anderen Bundesländern sowohl bei der Zahl der FÖJ-Teilnehmer als auch bei deren Ausstattung und Betreuung engagiert. So fördert das Land bezogen auf die Einwohnerzahl deutlich mehr FÖJ-Plätze als die bevölkerungsreichen Bundesländer.

15.4 **Vorgaben durch das Ministerium notwendig - Betreuungsschlüssel kann erhöht werden**

Das FÖJ hat seine Grundlage auf einer gewachsenen partnerschaftlichen Kooperation der beteiligten Landesbehörden, Träger und Verbände. Aus dieser Zusammenarbeit sind u. a. ein FÖJ-Konzept und ein Seminarkonzept entwickelt und fortgeschrieben worden. Eine zentrale Rolle hat der

FÖJ-Ausschuss. Er entscheidet über die Anerkennung und die Besetzung der Einsatzstellen. Dazu gehört auch die bisher weitgehende Beschränkung auf verbandsorientierte Einsatzstellen, die Förderung kleiner Umweltschutzverbände und die Ablehnung von finanzkräftigeren öffentlichen und privaten Einsatzstellen. Damit trifft der FÖJ-Ausschuss auch politische Grundsatzentscheidungen, die weit über seine eigentlichen Kompetenzen hinausgehen. Sie sollten auf die im FÖJ-Konzept festgelegten Bereiche beschränkt werden; nämlich die Anerkennung und die Besetzung der Einsatzstellen sowie die Fortschreibung des FÖJ-Konzepts. Wegen des hohen Anteils an Landesmitteln hat das Land die Möglichkeit und die Verpflichtung, die Freiwilligendienste entscheidend mitzugestalten und zu steuern. Deswegen sollte das Umweltministerium den Rahmen und die Ziele vorgeben. So sollte es nicht dem FÖJ-Ausschuss überlassen werden, die Höhe der an die Teilnehmer zu zahlenden Leistungen für Taschengeld, Verpflegung und Unterkunft festzulegen. Diese Entscheidung sollte allein vom Land getroffen werden. Der FÖJ-Ausschuss könnte allenfalls beraten.

Das **Umweltministerium** verweist auf die Besetzung des FÖJ-Ausschusses. Dort sei die Landesregierung mit 3 von 6 Mitgliedern vertreten. Das Umweltministerium sei an die Beschlüsse des FÖJ-Ausschusses zwar nicht gebunden, es habe sich jedoch bewährt, die Beschlüsse solcher Gremien nicht infrage zu stellen.

Der **LRH** verweist auf die Richtlinienkompetenz des Umweltministeriums und auf dessen Verantwortung für einen sparsamen und wirtschaftlichen Einsatz der Landesmittel. Dem steht ein gemeinsames Vetorecht des Landesjugendrings und der Naturschutzverbände entgegen.

Der Betreuungsschlüssel für das pädagogische Personal beträgt 1 : 30, d. h. ein pädagogischer Mitarbeiter betreut 30 Teilnehmer. Die Ausgaben für die pädagogische Betreuung könnten deutlich reduziert werden, wenn der Betreuungsschlüssel wie in anderen Bundesländern auf 1 : 40 angehoben würde.

Das **Umweltministerium** hebt den hohen Standard der Betreuung der FÖJ-Teilnehmer hervor. Das Land sei bestrebt, diesen Standard auch weiterhin zu gewährleisten. Der auch vom Bund geforderte Betreuungsschlüssel 1 : 40 gewährleiste keine bedarfsgerechte Betreuung der FÖJ-Teilnehmer. Dies gelte besonders im Hinblick auf deren erkennbar zunehmenden persönlichen Probleme.

Nach Auffassung des **LRH** kann ein Betreuungsschlüssel von 1 : 40, wie auch vom Bund angestrebt und von anderen Bundesländern praktiziert, eine sachgerechte Betreuung gewährleisten.

Beide FÖJ-Träger führen die nach dem JFDG vorgeschriebenen Seminare jeweils eigenständig und strikt getrennt auf der Grundlage einer gemeinsamen Seminarkonzeption durch. Nach dem Bildungsauftrag des JFDG könnten Seminare auch gemeinsam durchgeführt werden. Damit könnten Synergien genutzt und Mittel eingespart werden.

Der LRH empfiehlt, den Maßstab des Bundes nach dem Kinder- und Jugendplan zu übernehmen; danach wird die pädagogische Betreuung - einschließlich der Seminararbeit - mit einer an die Teilnehmerzahl gebundenen Pauschale gefördert.

Das **Umweltministerium** hält die empfohlene Zusammenlegung der Seminare für wenig zielführend. Sie führe zu höheren Fahrtkosten und Kosten für die Anmietung geeigneter Räume für pädagogische Arbeiten. Bei der Festbetragsfinanzierung sei vermieden worden, einen Anteil des Festbetrags ausdrücklich für die pädagogische Begleitung auszuweisen. Derzeit werde geprüft, wieder auf Anteilfinanzierung umzustellen, um bei möglichen Ausgabenreduzierungen den Landeshaushalt zu entlasten.

Der **LRH** teilt die Bedenken des Umweltministeriums nicht. Er erwartet, dass die Anteilfinanzierung eingeführt wird.

15.5 **Empfehlungen ermöglichen erhebliche Reduzierung der Ausgaben**

In anderen Bundesländern werden auch Einsatzstellen in öffentlichen Einrichtungen und Unternehmen für das FÖJ vorgehalten. Da diese in der Lage sind eine höhere Eigenbeteiligung aufzuwenden, sollte dieses Potenzial künftig auch in Schleswig-Holstein genutzt werden. Bereits bei 20 entsprechenden Einsatzstellen mit einer monatlichen Eigenbeteiligung von 400 € wären Einnahmen von 96.000 € gegenüber jetzt 8.000 € im Jahr zu erreichen.

Das **Umweltministerium** wird im FÖJ-Ausschuss auf ein entsprechendes Ergebnis hinwirken.

In anderen Bundesländern wird den Einsatzstellen ermöglicht, frei finanzierte Plätze einzurichten. Dabei tragen die Einsatzstellen neben den Ausgaben für Taschengeld, Verpflegung und Unterkunft auch die Sozialabgaben.

Der LRH empfiehlt, die Eigenbeteiligung der Einsatzstellen deutlich anzuheben. Den Einsatzstellen, die dazu wirtschaftlich nicht in der Lage sind, könnten auf begründeten Antrag Ermäßigungen gewährt werden. Über solche Ausnahmen sollte das Umweltministerium entscheiden.

Das **Umweltministerium** hält bei der überwiegend ehrenamtlichen Struktur der Einsatzstellen eine höhere Eigenbeteiligung für kaum denkbar. Es lehne die Entscheidung über den Antrag auf Ermäßigung grundsätzlich ab. Damit sei ein erhöhter Verwaltungsaufwand verbunden. Darüber hätten im Zweifelsfall die FÖJ-Träger zu entscheiden.

Den **LRH** erstaunt die Auffassung des Umweltministeriums. Trotz ehrenamtlicher Struktur werden viele Einsatzstellen in der Lage sein, mehr als derzeit 400 € jährlich als Eigenbeteiligung aufzubringen. Für die Entscheidung über den Antrag auf Ermäßigung ist das Umweltministerium zuständig, weil davon die Höhe der Landesförderung abhängt.

Der LRH schlägt vor, Richtlinien für das FÖJ zu erlassen, die u. a. folgende Punkte berücksichtigen sollten:

- Begrenzung der FÖJ-Teilnehmer aus anderen Bundesländern,
- verbindliche Vorgaben zum Anteil der Haupt- und Realschülerinnen und -schüler (Sekundarstufe 1) sowie Teilnehmer ohne Schulabschluss,
- keine Förderung des Landes für Plätze anerkannter Kriegsdienstverweigerer,
- Aufgaben des FÖJ-Ausschusses,
- Anhebung des Betreuungsschlüssels für die Träger,
- Förderung der pädagogischen Betreuung - einschließlich der Seminararbeit - mit einer an die Teilnehmerzahl gebundenen Pauschale,
- verbindliche Vorgaben zur Erweiterung um andere Einsatzstellen und ggf. Träger, die nicht der Verbandsstruktur der beiden derzeitigen Träger angehören,
- Förderung frei finanzierter FÖJ-Plätze,
- Höhe der Eigenbeteiligung der Träger und Einsatzstellen,
- Höhe der teilnehmerbezogenen Aufwendungen für Taschengeld, Unterkunft und Verpflegung.

Sofern keine Richtlinien erlassen, sondern wieder mit den Trägern Verträge abgeschlossen werden, sind die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO für verbindlich zu erklären. Die vorgenannten Punkte sollten aufgenommen werden.

Das **Umweltministerium** hält das FÖJ-Konzept als Grundlage für ausreichend, weil darüber hinaus die wesentlichen Pflichten der FÖJ-Träger in den mit ihnen abgeschlossenen öffentlich-rechtlichen Verträgen festgelegt

werden. Es beabsichtige, in den neu abzuschließenden Verträgen die Verwaltungsvorschriften zu § 44 LHO für verbindlich zu erklären und ggf. weitere Regelungen aufzunehmen.

Im Übrigen sei sich das Umweltministerium bewusst, dass sich das Land im Vergleich zu anderen Bundesländern in besonderer Weise engagiere. Auch in Zukunft werde dieser Schwerpunkt ein entscheidendes Gewicht haben. Für die Weiterentwicklung des FÖJ stellten die Empfehlungen des LRH eine wertvolle Hilfestellung und Richtschnur dar, die bei der Entscheidungsfindung selbstverständlich stets mitberücksichtigt würden.

Der **LRH** erwartet, dass seine Empfehlungen in das FÖJ-Konzept und die öffentlich-rechtlichen Verträge mit den FÖJ-Trägern aufgenommen werden.