

Die freien Träger

Zur Bedeutung der freien Träger
im Jugendwohlfahrtsgesetz.
Bericht über ein Forschungsprojekt.

Scheipl, Enzenhofer, Haider, Streicher

Politisches Bestreben des neuen Jugendwohlfahrtsgesetz (JWG) von 1989 war es, das Jugendwohlfahrtsrecht an die veränderten gesellschaftlichen Verhältnisse und an die in den letzten Jahren vollzogenen tiefgreifenden Neuerungen im Familienrecht anzupassen.

Eines der Grundanliegen des JWG ist die vermehrte Einbeziehung freier Träger zur Erfüllung von nichtstaatlichen Aufgaben der öffentlichen Jugendwohlfahrt (JW) in die Jugendwohlfahrtsarbeit. Auch wenn das „alte“ JWG von 1954 die Mitarbeit der Einrichtungen der freien Wohlfahrtspflege, soweit diese dazu bereit waren, in der JW vorsah, so kann die in § 8 JWG 1989 getroffene Regelung als essentielle Neuorientierung angesehen werden, die aus einer rechtlichen Möglichkeit ein Grundanliegen macht.

Die Studie

Zunächst wurde durch einen Vergleich der Landesgesetze untereinander bzw. mit dem Bundesgesetz die rechtliche Situation der freien Träger in den Bundesländern hinsichtlich ihrer Einbezie-

hung bei der Erfüllung von Aufgaben der öffentlichen JW herausgearbeitet. Zur Absicherung und Veranschaulichung dieses Rechtsvergleiches wurden überdies Analysen von Bescheiden vorgenommen, die in diesem Zusammenhang an die freien Jugendwohlfahrtsträger ergangen sind. Auf der Grundlage dieses Rechtsvergleiches und der Bescheidanalysen wurden Interviews mit VertreterInnen der freien und öffentlichen Jugendwohlfahrt geführt.

Die Fragen

Wie werden in den einzelnen Bundesländern die Anerkennungsverfahren in der Praxis durchgeführt und nach welchen Kriterien wird dabei über das Vorliegen der Eignungsvoraussetzungen entschieden? Analoges gilt für die Bewilligungsverfahren bei Einrichtungen für die stationäre Erziehung.

In welcher Form erfolgt die Heranziehung der freien Träger? Welche Konsequenzen ergeben sich daraus für die Praxis?

In welcher Weise wird die Fachaufsicht durch den öffentlichen Jugendwohlfahrtsträger wirksam? Wie erfolgt die Finanzierung der Leistungen der freien Träger? Welche Konsequenzen ergeben sich aus der Form der Finanzierung?

Die Ergebnisse

Das neue JWG wird durchgehend positiv bewertet und hat in den Bundesländern zweifellos wichtige Impul-

se im Bereich der Jugendwohlfahrt ausgelöst. Diese reichen in einzelnen Bundesländern von einer besseren budgetären Dotierung bis hin zur Erarbeitung von Plänen zum Ausbau von Angeboten im Bereich der Jugendwohlfahrt, die als Leitlinien und nicht als Korsett verstanden werden wollen. Dabei scheint auch die prophylaktische Arbeit an Stellenwert zu gewinnen. Die freien Träger empfinden sich „legitimiert“ und vom öffentlichen Jugendwohlfahrtsträger zunehmend mehr geschätzt. Die Ansicht, wonach die Arbeit der freien Träger „aus der Praxis der Jugendwohlfahrt nicht mehr wegzudenken sei“, wird sowohl von Vertretern der Jugendwohlfahrtsbehörden als auch von jenen der freien Träger deutlich artikuliert. Im allgemeinen wird trotz mancher Reibungsflächen die Zusammenarbeit zwischen der Jugendwohlfahrtsbehörde und den freien Trägern als sehr gut bis gut bewertet. Je klarer die Vereinbarungen über die Kooperation sind, desto besser kann man offensichtlich miteinander umgehen.

Die tatsächlich gefundenen Regelungen sowohl in der gesetzlichen Umsetzung des JWG 1989 als auch in der praktischen Handhabung der Ausführungsgesetze erreichen in manchen Bereichen nicht unbedingt die wünschenswerte Klarheit und Eindeutigkeit.

Die aus welchen Gründen immer unterschiedliche Handhabung der Gesetze (unterschiedliche Interpretation, Arbeitersparnis etc.) bringt eine doch beträchtliche Unübersichtlichkeit mit

sich. Dies sehen vor allem solche freien Träger als problematisch an, die in mehr als einem Bundesland arbeiten (wollen).

Vorschläge zur Veränderung

Um die Anerkennung der freien Träger und deren Tätigkeiten im Bereich der Jugendwohlfahrt sowie die Modalitäten der Übertragung von Aufgaben an diese klarer zu gestalten, werden vom Forschungsteam folgende Vorschläge zur Diskussion gestellt:

1. Eignungsfeststellung

Jede Einrichtung, die überwiegend im Bereich der Jugendwohlfahrt arbeitet, benötigt eine Eignungsfeststellung. Auf diese Weise wäre in bezug auf die jeweilige Leistung ein Mindeststandard sichergestellt. Eine Unterscheidung in Anerkennung und Bewilligung, wie sie derzeit im Gesetz vorgesehen ist, scheint nicht notwendig. Vielmehr sollte das jeweilige Eignungsfeststellungsverfahren der Zielstellung der Einrichtung entsprechend differenziert erfolgen. Das würde bedeuten, daß bei der Überprüfung der Voraussetzungen unterschiedlich streng definierte Kriterien angelegt werden. Einrichtungen, welche dieses Verfahren positiv durchlaufen haben, erhalten das Attribut „geeignet“. Sie unterliegen in der Folge der Fachaufsicht des öffentlichen Trägers.

2. Schriftlicher Vertrag

Diese Eignungsfeststellung ist die Voraussetzung für die Heranziehung von Einrichtungen der freien Jugendwohlfahrt durch den öffentlichen Träger für nichthoheitliche Aufgaben im Bereich der Jugendwohlfahrt. In einem klaren schriftlichen Vertrag werden die allgemeinen Bedingungen für die Heranziehung formuliert. Mit Bezug auf diesen allgemeinen Vertrag sind Detailverträge für die jeweils konkreten Aufgaben (im Einzelfall), zu deren Erfüllung die Einrichtung herangezogen wird, abzuschließen.

Es lebe der Unterschied

Die Landesausführungsgesetze in den einzelnen untersuchten Bereichen sind z.T. recht heterogen ausgefallen.

Niederösterreich

In Niederösterreich müssen beispielsweise alle im JWG-Bereich arbeitenden Einrichtungen vom öffentlichen Träger anerkannt sein.

Kärnten, Steiermark, Tirol, OÖ, Vorarlberg, Wien

In diesen Bundesländern müssen bloß diejenigen Einrichtungen anerkannt sein, welche der öffentliche Träger heranzieht.

Oberösterreich, Vorarlberg

Die Praxis der Heranziehung im Sinne des Gesetzes ist in Vorarlberg eine andere als z.B. in Oberösterreich. Hier geht der öffentliche Träger mit der Heranziehung freier Träger äußerst sparsam um, dort sieht man die Praxis der Heranziehung als wesentliches Element der Kooperation zwischen freier und öffentlicher Jugendwohlfahrt.

Tirol

Auch in Tirol setzt man die Übertragung im Sinne des Gesetzes sehr selektiv ein und bezieht diese auf umfassende Aufgabenbereiche

Steiermark

In der Steiermark wird diese Heranziehung ausdrücklich für den jeweiligen Einzelfall verstanden.

3. Finanzierung

Die Finanzierung der Tätigkeit der Einrichtungen wird durch deren Heranziehung ermöglicht. D.h. Einrichtungen, welche Aufgaben der Jugendwohlfahrt erfüllen, werden vom öffentlichen Träger für ihre Leistungen bezahlt. Die gegenwärtig überwiegend praktizierten Formen der Subventionsvergaben bilden dementsprechend keine adäquate Form der Leistungsabgeltung.

Hypothetische Anerkennung

Bezüglich der Eignungsfeststellung darf aber nicht übersehen werden, daß diese sich bisher fast ausnahmslos auf bereits bestehende Einrichtungen bezogen hat. Es konnte bei der Überprüfung der Voraussetzungen demnach jeweils von konkreten Datenlagen ausgegangen werden. Dies wird sich in Zukunft aber ändern, da freie Träger, welche um eine Anerkennung für eine neue Einrichtung in der Jugendwohlfahrtsarbeit ansuchen, nur selten über die notwendigen Gelder zur Schaffung der entsprechenden Voraussetzungen für den Betrieb der Einrichtung (Anstellung von Personal, Anmietung von Räumlichkeiten etc.) verfügen. Und somit können nicht, wie bisher bei bestehenden Einrichtungen, die tatsächlichen Gegebenheiten berücksichtigt werden.

In diesen Fällen erscheint eine „hypothetische Anerkennung“, welche in der Praxis bereits gehandhabt wird, als gangbares Modell. Dabei werden aufgrund des vorhandenen Konzeptes (lediglich) Vorannahmen über die Eignung der künftigen Einrichtung gemacht, die geforderten Voraussetzungen sind noch nicht oder nur teilweise vorhanden.

Etwa zeitgleich mit diesem Eignungsfeststellungsverfahren erfolgt die Verhandlung über die Heranziehung; ihr Abschluß ermöglicht den konkreten Arbeitseinstieg. Dadurch beginnt die Finanzierung in der Form einer Leistungsabgeltung durch den öffentlichen Träger. In der Praxis ergibt sich in der Re-

gel aber ein nicht unbeachtlicher Zeitraum zwischen dem Abschluß der Verhandlungen über die Heranziehung und dem tatsächlichen Arbeitsbeginn, da erst die notwendigen Voraussetzungen geschaffen werden müssen.

Startsubventionen notwendig

Selbst wenn diese erforderliche Vorbereitungszeit vom öffentlichen Träger finanziert wird - was bisher nur vereinzelt der Fall war -, sind allein bezüglich der Vorfinanzierung für die Anstellung des Personals, die Anmietung der Räumlichkeiten etc. beträchtliche Geldmittel notwendig. Und es stellt sich die Frage, wer bzw. welcher freie Träger solche Ressourcen zur Verfügung hat. Am ehesten trifft das noch auf manchen der großen etablierten Träger zu; kleine Träger können eine Vorfinanzierung auf keinen Fall leisten.

Die Unterstützung der freien Träger durch die öffentlichen Träger in Form von kostendeckenden „Startsubventionen“ ist daher in der Regel unerlässlich, auch wenn das von diesen bisher, nicht zuletzt aufgrund der vielfach knappen Budgetmittel im Jugendwohlfahrtsbereich, noch nicht so gesehen und praktiziert wird. Für kleine Träger und Initiativgruppen bedeutet diese Situation sonst, daß für sie eine Tätigkeit in der Jugendwohlfahrt unmöglich wird oder daß sie auf die Unterstützung durch einen großen Träger angewiesen sind.

Das Forschungsprojekt wurde 1992 vom Bundesministerium für Umwelt, Jugend und Familie in Auftrag gegeben. Das Resümee dieser Arbeit ist im 2. Bericht „Zur Lage der Jugend in Österreich“ enthalten und wurde im Herbst 1993 dem Nationalrat vorgelegt.

Eine erweiterte und leicht modifizierte Zusammenfassung der Ergebnisse findet sich in:

Herbert Janig/Bernhard Rathmayr (Hg.): Wartezeit. Studien zu den Lebensverhältnissen Jugendlicher in Österreich, Innsbruck 1994, Österreichischer Studienverlag.

Der Vertrauensbonus

Neben dem finanziellen Aspekt besteht noch ein weiterer Vorteil für die Tätigkeit großer, etablierter freier Träger gegenüber kleinen Trägern. Die Heranziehung eines freien Trägers, die auf einer hypothetischen Anerkennung beruht, setzt großes Vertrauen des öffentlichen Trägers voraus; dieses dürfte ersterem, aufgrund einer bereits erfolgten Zusammenarbeit oder seiner allgemeinen Bekanntheit, eher entgegengebracht werden.

Die öffentlichen Träger sollten sich aber dessen bewußt sein, daß durch eine Heranziehungspraxis ohne die jeweils nötigen Startsubventionen und den entsprechenden Vertrauensbonus auch für noch nicht etablierte (kleine) Träger die Chance der Vielfalt sowie der Flexibilität für den Bereich der Jugendwohlfahrt, welche durch viele verschiedene Träger besser gewährleistet werden könnte, in Zukunft nicht ausreichend genützt wird.

Die AutorInnen:

Univ. Prof. Dr. Josef Scheipl, Universität Graz, Institut für Sozialpädagogik, Leiter der Abteilung für Sozialpädagogik,
Mag. Regina Enzenhofer, Universität Graz, Vertragsassistentin am Institut für Sozialpädagogik,
Mag. Bettina Haider, Werklehrerin, Studium der Pädagogik an der Uni Graz,
Mag. Dr. Heide Streicher, Juristin, seit 1993 BM für Familie, Sektion V