

Arbeitspapier:

Entwicklung eines Schlüssels zur Verteilung der Subventionen in der offenen Kinder- und Jugendarbeit der Baselstadt

Inhalt:

1	Ausgangslage und Fragestellung	2
2	Identifikation vergleichbarer Grössen	2
3	Analyse der Einnahmen anhand der Rechnung 2002	5
4	Analyse der Ausgaben anhand der Rechnung 2002	11
5	Betriebswirtschaftliche Kennzahlen	14
6	Budget 2004	21
7	Voraussetzungen für die Entwicklung eines Verteilschlüssels	23

1 Ausgangslage und Fragestellung

Im Kanton Baselstadt besteht für Kinder und Jugendliche ein sehr heterogenes Angebot im offenen Freizeitbereich. Viele dieser Angebote werden vom Kanton finanziell unterstützt bzw. subventioniert. Bis jetzt besteht weder ein Überblick über das gesamte Angebot noch umfassende Richtlinien des Kantons bezüglich offener Kinder- und Jugendarbeit. Der Grosse Rat hat dem Justizdepartement den Auftrag erteilt, ein Gesamtkonzept zur offenen Kinder- und Jugendarbeit in Baselstadt zu verfassen. Im Rahmen der Erarbeitung dieses Gesamtkonzepts soll zur zukünftigen Verteilung der staatlichen finanziellen Mittel ein Schlüssel entwickelt werden, welcher den Einbezug wichtiger Planungs- und Leistungsparameter erlaubt und mittels klarer Verteilungskriterien nachvollziehbare und „gerechtere“ Subventionsverhältnisse schafft.

Als Grundlage zur Entwicklung eines solchen Verteilungsschlüssels (Modul 2) muss vorgängig die aktuelle Situation im Subventionsbereich der Kinder- und Jugendarbeit analysiert werden (Modul 1). Erst auf der Basis dieser Erkenntnisse kann eine Entscheidungsgrundlage zur Verteilung der Mittel erarbeitet werden.

Die zentrale (und für diesen Auftrag massgebende) Fragestellung zu Modul 1 lautet:

- a) Sind die vom Justizdepartement Baselstadt subventionierten Einrichtungen der Kinder- und Jugendarbeit Baselstadt untereinander vergleichbar und wenn ja, in Bezug auf welche Bereiche? Welche dieser für einen Vergleich dienlichen Grössen würden sich auch als Bestimmungsparameter für einen Verteilungsschlüssel eignen? (Kap. 2)
- b) Wie stellt sich die aktuelle finanzielle Situation im Subventionsbereich Kinder- und Jugendarbeit Baselstadt dar? Wer erbringt welche konkreten Leistungen zu welchen Kosten? (Kap. 3, 4 und 5)
- c) Welche Voraussetzungen müssen für die Entwicklung eines Verteilungsschlüssels erfüllt sein? Welche dieser Bedingungen sind bereits erfüllt und welche müssen eventuell zusätzlich geschaffen werden? (Kap. 7)

2 Identifikation vergleichbarer Grössen

Aufgrund der vorliegenden und vom Justizdepartement zur Verfügung gestellten Dokumentation der subventionierten Einrichtungen (Jahresberichte 2002, Jahresrechnungen 2002, Budget 2004, Subventionsverträge, etc.) wurden die vergleichbaren Bereiche/Grössen identifiziert und auf ihre Eignung als Vergleichs- und Bestimmungsparameter geprüft.

Eine eingehende Analyse der zur Verfügung gestellten Unterlagen ergibt für die relevante Fragestellung verhältnismässig wenig gemeinsame Parameter, welche einen neutralen und aussagekräftigen Vergleich über alle Vereine respektive über alle Institutionen der betrachteten Vereine erlauben würden.

2.1 Quantitative Vergleichsgrössen

Die einzigen uneingeschränkt vergleichbaren Grössen stellen die Finanzdaten dar, welche uns in Form der Rechnung 2002 definitiv und vollständig vorlagen, in Form des Budgets 2004 in den meisten Fällen.

Eine weitere Grösse, welche bei allen Einrichtungen zumindest theoretisch vorhanden ist, ist die Anzahl der beschäftigten MitarbeiterInnen respektive der eingesetzten Vollzeitstellen. Die Vergleichbarkeit dieses Parameters ist jedoch von eingeschränkter Aussagekraft, da:

- die angestellten Personen in nicht vergleichbaren Relationen für die direkt den Kindern oder Jugendlichen zugute kommenden Arbeit produktiv sind, respektive je nach Verein und Einrichtung unterschiedliche Anteile rein administrativer Arbeit verrichten und damit bezüglich der konkreten Betreuungsarbeit nur indirekt „produktiv“ sind
- viele der betrachteten Einrichtungen sowohl des Kinder- als auch des Jugendbereichs zusätzlich zu ihren fest angestellten MitarbeiterInnen, PraktikantInnen und/oder Zivildienstleistende beschäftigen. Diese werden einerseits nach anderen Massstäben finanziell entschädigt, andererseits binden sie auch Arbeitskräfte (für ihre Betreuung). Beide Punkte verzerren die effektiven Betreuungsverhältnisse. Es kann auch nicht ausgeschlossen werden, dass die eine oder andere Einrichtung ohne diese zusätzlichen Arbeitskräfte ihren ordentlichen Betrieb nur schwer quantitativ und qualitativ zufrieden stellend aufrecht erhalten könnte
- einige der betrachteten Einrichtungen auch Freiwillige zuziehen, welche nicht oder nur auf symbolischer Basis finanziell entschädigt werden. Eine Einrichtung des Kinderbereichs (Spiel-Estrich Kaserne) verzichtet gar gänzlich auf entlohnte Arbeitskräfte.

Als weitere quantitative Vergleichsgrössen würden sich eigentlich anbieten:

- die Anzahl durchgeführter Veranstaltungen und/oder Projekte
- die Anzahl nutzniessender Kinder oder Jugendlicher, Anzahl Benutzer und Besucher
- die Anzahl der Kontakte mit Kindern und Jugendlichen
- oder die Anzahl Beratungsgespräche, Betreuungsstunden, etc.
- Öffnungszeiten und in diesem Zusammenhang auch die Anzahl der zur Verfügung gestellten Betreuungsstunden / –nachmittage etc.
- die Betreuungsverhältnisse (eingesetzte MitarbeiterIn pro Veranstaltung, pro Nachmittag, pro Stunde Öffnungszeit, pro Gruppe, pro Kind oder Jugendlicher, etc.)
- Geschlechterquote, Migranten- oder Ausländeranteile

Leider stehen diese Daten (zumindest zur Zeit) nicht in befriedigender Menge und Qualität zur Verfügung. In den Fällen, in denen sie von den Einrichtungen erhoben worden sind, geschah dies leider nicht in standardisierter Manier (verschieden Methoden der Erfassung, verschiedene Zeitfenster und andere Referenzgrössen, etc.) oder aber die Daten sind aufgrund der grossen Unterschiedlichkeit der Einrichtungen oder der Angebote selbst nicht direkt vergleichbar.

Die uns vorliegenden Jahresberichte 2002 enthalten zwar eine Fülle von Details betreffend die durchgeführten Aktivitäten, Veranstaltungen, Projekte etc. und werden damit ihrem informativen Anspruch durchaus gerecht. Eine statistisch auswertbare Dokumentation der Arbeit liegt – obwohl in allen Subventionsverträgen ausdrücklich verlangt – für 2002 jedoch nur vom Spiel-Estrich Kaserne vor (und auch diese ist nicht vollständig respektive umfasst nur 9 Monate des Jahres 2002). Die Tatsache, dass dem subventionierenden Justizdepartement nur von einer einzigen Einrichtung (und ausgerechnet von derjenigen, die auf bezahlte professionelle Arbeitskräfte verzichtet) eine quantitative Dokumentation der eigenen Arbeit vorliegt, lässt mehr Fragen offen als beantwortet werden

Eine systematische und umfassende Analyse der erbrachten Leistungen der Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit konnte im Rahmen der vorliegenden Arbeit aufgrund der beschriebenen Datenlage nicht durchgeführt werden. Ebenso musste eine Beurteilung des Verhältnisses von Leistung zu Kosten (Effizienz der Arbeit) unterbleiben.

2.2 Qualitative Vergleichsgrössen

Nebst rein quantitativen Parametern würden sich eigentlich auch qualitative Grössen für einen Institutionen übergreifenden Vergleich anbieten:

- Partizipationsgrad; z.bsp. ausgedrückt im Verhältnis von Anzahl benutzende Kinder und Jugendliche zur Gesamtzahl der im Quartier wohnhaften Kinder oder Jugendlichen
- Auslastungsgrad der Einrichtungen, Verhältnis genutzte zu verfügbaren Angeboten
- Art, Ausmass und Intensität der Vernetzungs- und Koordinationsarbeit
- Durchführung von Informationsveranstaltungen, Öffentlichkeitsarbeit
- Bekanntheitsgrad des Angebots, Zugänglichkeit (Schwelligkeit), Zielgruppenkonformität, Wirkungsgrad, Integrationswirkung
- Zufriedenheit der Anspruchsgruppen (Kinder, Jugendliche, Eltern, Schulen, Lehrer, Öffentlichkeit, Behörden, Geldgeber etc.)

Bei diesen qualitativen Vergleichsgrössen stellt sich in den meisten Fällen die Problematik der Erfass- resp. ihrer Messbarkeit. Selbst wenn sich einzelne Parameter durchaus auf die eine oder andere Art „messen“ oder evaluieren lassen, ist die interinstitutionelle Vergleichbarkeit der Resultate selten gegeben, oder aber kann nur mit grossen Einschränkungen bezüglich Aussagekraft und Relevanz vollzogen werden. Sollten verschiedene Einrichtungen oder ihre Angebote aufgrund von qualitativen Parametern verglichen werden, müssten diese vorgängig standardisiert und im Rahmen einer eigenen Evaluation seriös erhoben werden – anderweitig sind die Resultate von beschränktem Wert.

2.3 Fazit und Konsequenzen

Für den vorliegenden Bericht lag es aufgrund der soeben beschriebenen Problematik nahe, sich auf die Analyse der Finanzdaten zu beschränken. Zwar wurden im Rahmen einer Vollkostenrechnung auch einige wenige Kennzahlen wie Gesamtaufwand pro Vollzeitstelle oder Personalkosten pro Vollzeitstelle errechnet. Diese Kennzahlen sind aber mit Vorsicht zu interpretieren, da wie gesagt betreffend die Angaben der Einrichtungen zu ihren Beschäftigten gewisse Fragezeichen zu setzen sind.

Nach der Präsentation eines Zwischenberichts wurden zusätzlich im April 2004 mittels einer Umfrage einige Detaildaten zu Personalsituation und Personalaufwand in den subventionierten Einrichtungen auf der Basis des Rechnungsjahrs 2003 erhoben. Die daraus resultierenden Erkenntnisse wurden nachträglich und ergänzend in den vorliegenden Schlussbericht eingearbeitet. Doch auch hier sind die präsentierten Resultate aufgrund der zum Teil lückenhaften Datenlage und der unterschiedlichen Erhebungsweise der Einrichtungen mit Vorsicht zu interpretieren.

3 Analyse der Einnahmen anhand der Rechnung 2002

3.1 Gesamtumsatz der offenen Kinder- und Jugendarbeit

Die vom Justizdepartement Baselstadt subventionierten und von der AJFP betreuten Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit erbrachten 2002 Dienstleistungen im finanziellen Gegenwert von über 6,785 Mio. Franken. Davon konnten rund 80'000 Franken oder 1% der Gesamtausgaben nicht durch entsprechende Einnahmen gedeckt werden und wurden in der Folge als Defizit ausgewiesen. Dieses Defizit verteilte sich auf 6 Einrichtungen des „Jugendbereichs“, während dessen alle Einrichtungen des „Kinderbereichs“ 2002 schwarze Zahlen schrieben.

Wie die nachstehenden Abbildungen verdeutlichen, existiert in beiden Bereichen Kinder und Jugendliche jeweils ein „Global Player“, der rund drei Viertel des Umsatzes des jeweiligen Bereichs auf sich vereint. Die anderen Trägerschaften respektive deren Einrichtungen teilen sich die Gelder des restlichen Viertels untereinander auf.

Abbildung 1: Einnahmen „Kinderbereich“, 2002
Relative Anteile am Total der Einnahmen, nach Einrichtung
(Gesamteinnahmen=2,122 Mio., Einrichtungen=6)

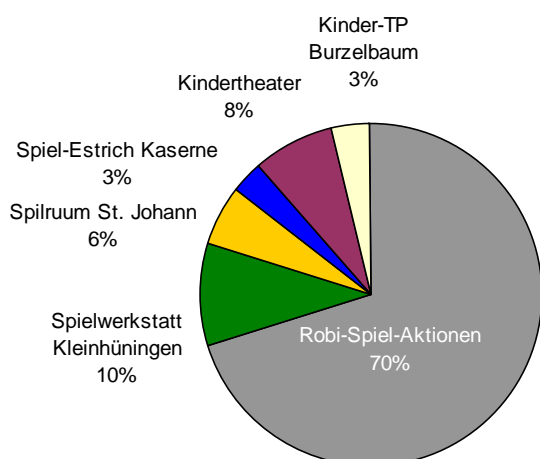
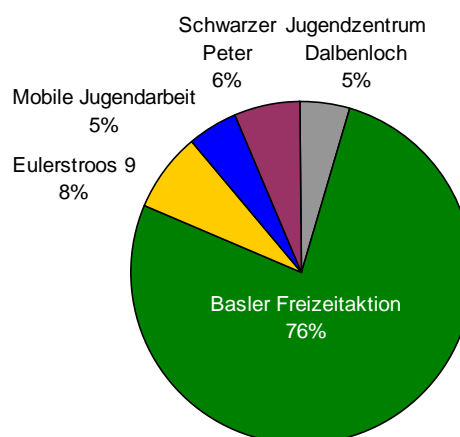


Abbildung 2: Einnahmen „Jugendbereich“, 2002
Relative Anteile am Total der Einnahmen, nach Einrichtung
(Gesamteinnahmen=4,583 Mio., Einrichtungen=8)



Einnahme- und Ausgabeseiten der Rechnung 2002 werden im Folgenden detailliert dargestellt.

Die offene Kinder- und Jugendarbeit verzeichnete im Jahr 2002 insgesamt Einnahmen von beinahe 6,705 Mio. Franken. Davon entfielen auf die Einrichtungen des „Kinderbereichs“ rund 2,122 Mio. Franken, auf die Einrichtungen des „Jugendbereichs“ fast 4,583 Mio. Franken.

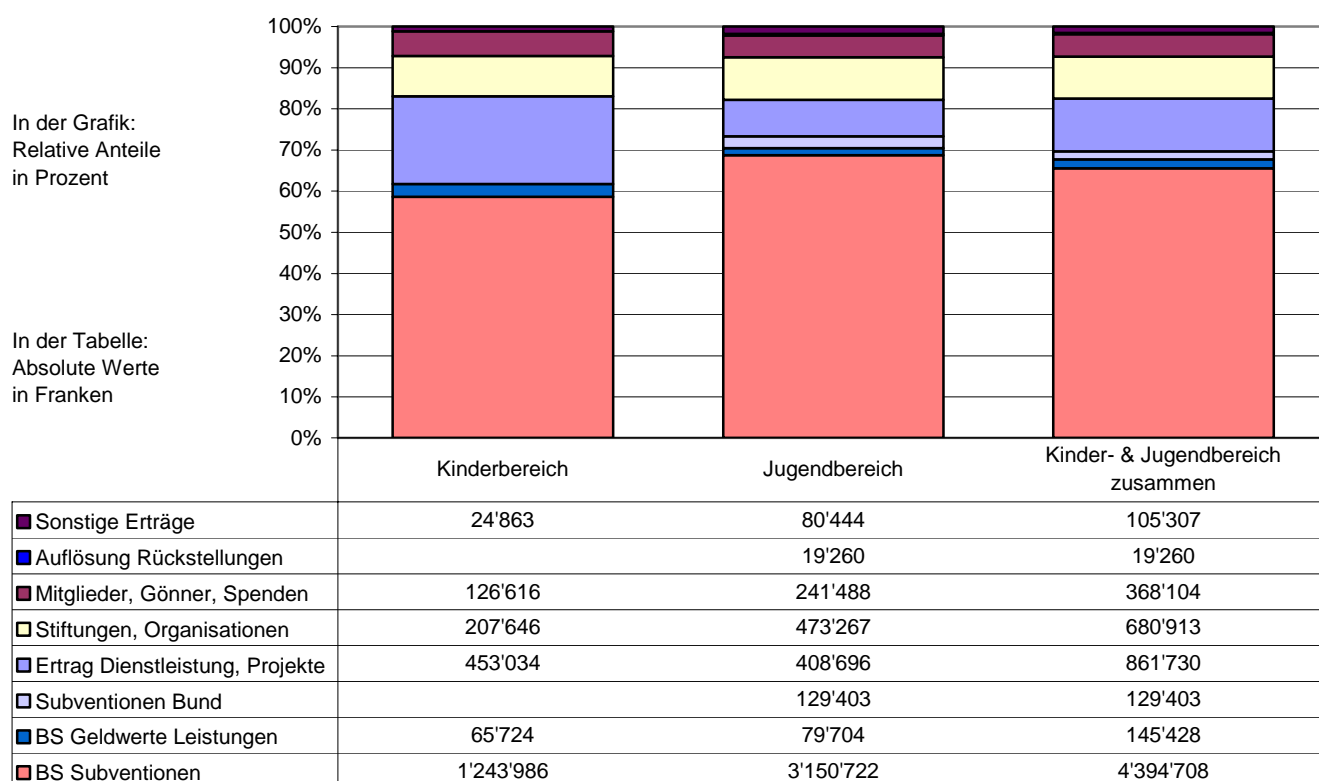
70% der Einnahmen waren öffentliche Gelder in Form von Subventionen des Kantons Baselstadt, geldwerten Leistungen des Kantons sowie Beiträge des Bundes. 30% der Einnahmen erwirtschafteten die Einrichtungen selbst.

Diese 30% Eigenmittel teilten sich 2002 auf in Erträge aus eigenen Dienstleistungen und Projekten, namhaften Beiträgen von gemeinnützigen Organisationen wie GGG, CMS und anderen Stiftungen, Spenden und Gönnerbeiträgen von privaten und juristischen Personen, Mitgliederbeiträgen, der Auflösung von Rückstellungen oder Reserven aus dem Eigenkapital der Trägerschaften sowie aus weiteren, diversen Einnahmequellen.

Die nachfolgende Grafik gibt eine Übersicht über die kumulierten Einnahmen der gesamten offenen Kinder- und Jugendarbeit sowie über „Kinderbereich“ und „Jugendbereich“ im einzelnen.

Abbildung 3: Einnahmen der Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit, Rechnung 2002

Prozentuale Aufteilung der Einnahmen nach Finanzierungsquelle (Gesamteinnahmen=6,705 Mio., Einrichtungen=14)



Die aggregierte Darstellung der finanziellen Verhältnisse gewährt selbstverständlich nur einen beschränkten Einblick in die Situation der einzelnen Einrichtungen. Nachfolgend wird daher dieselbe Systematik für die beiden Bereiche Kinder und Jugendliche getrennt präsentiert.

Zur besseren Vergleichbarkeit der beiden Bereiche wurden die y-Achsen gleich skaliert und die Größenverhältnisse beibehalten. Zur detaillierten Betrachtung werden sowohl die absoluten Verhältnisse als auch die relativen Anteile in jeweils zwei separaten Abbildungen dargestellt und anschliessend diskutiert.

3.2 Struktur der Einnahmen im „Kinderbereich“

Abbildung 4: Einnahmen der Einrichtungen des „Kinderbereichs“, Rechnung 2002

Absolute Einnahmen in Franken, nach Finanzierungsquelle (Gesamteinnahmen=2,122 Mio., Einrichtungen=6)

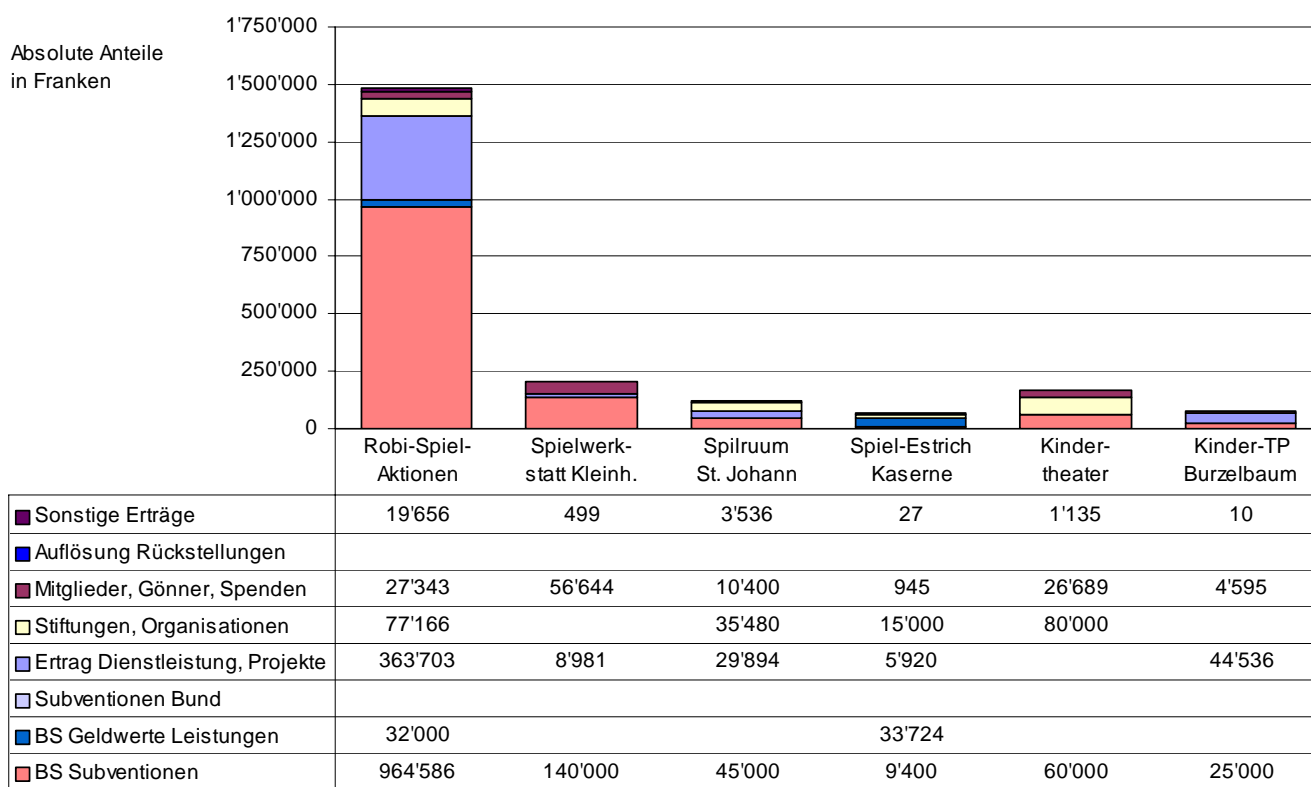
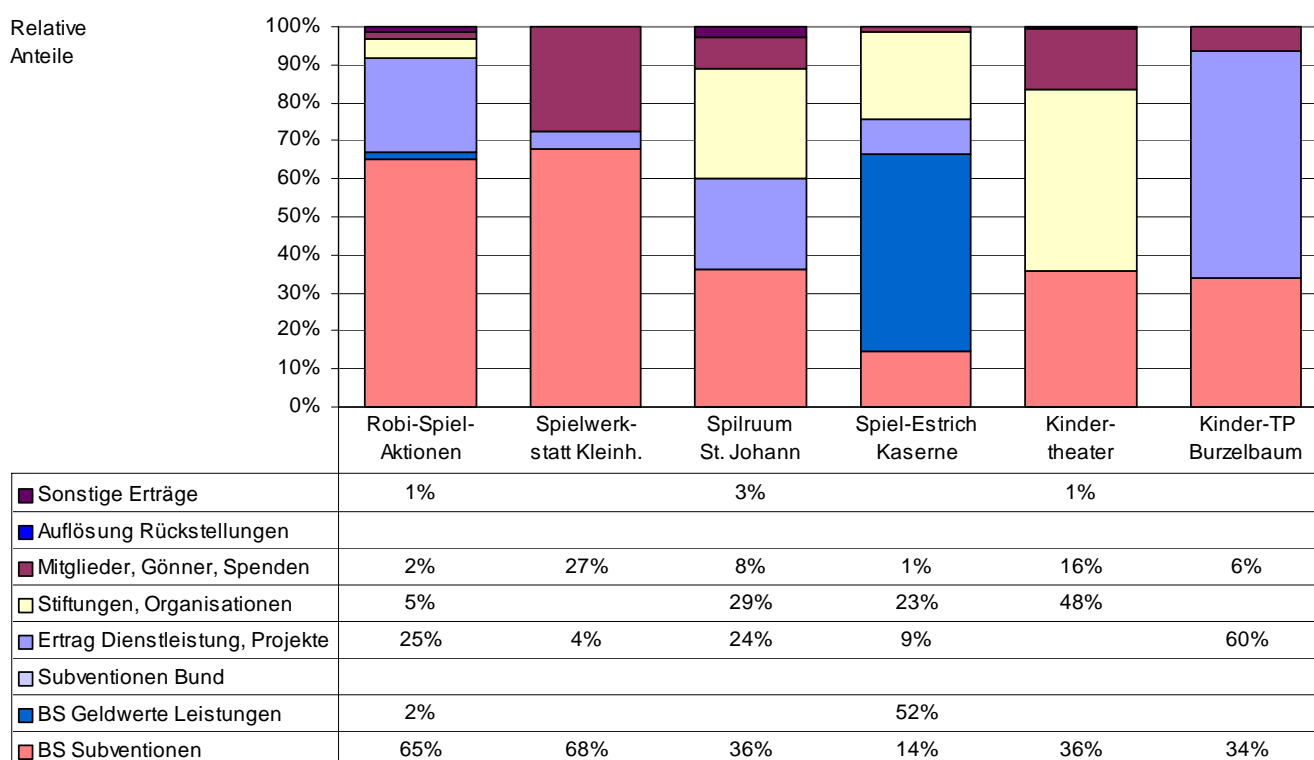


Abbildung 5: Einnahmen der Einrichtungen des „Kinderbereichs“, Rechnung 2002

Relative Anteile am Total der Einnahmen, nach Finanzierungsquelle (Gesamteinnahmen=2,122 Mio., Einrichtungen=6)



3.3 Struktur der Einnahmen im „Jugendbereich“

Abbildung 6: Einnahmen der Einrichtungen des „Jugendbereichs“, Rechnung 2002

Absolute Einnahmen in Franken, nach Finanzierungsquelle (Gesamteinnahmen=4,583 Mio., Einrichtungen=8)

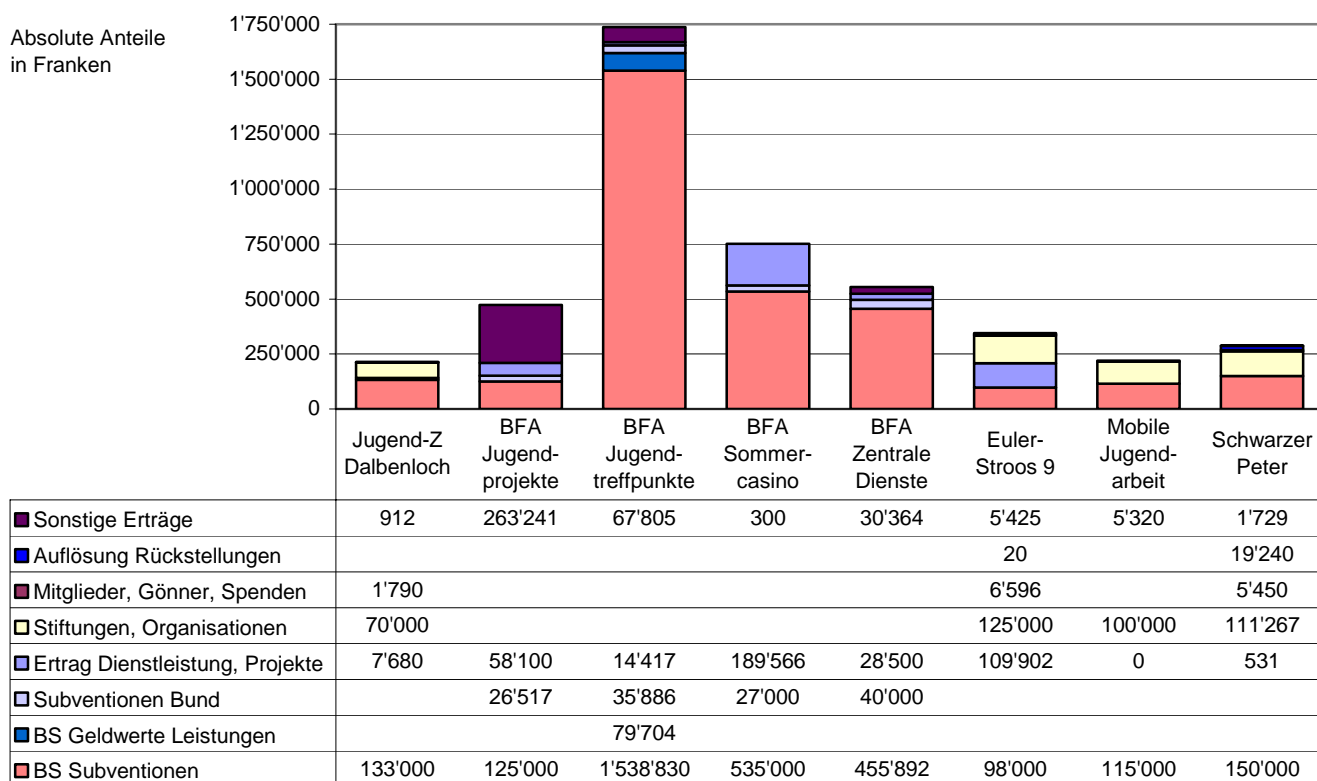
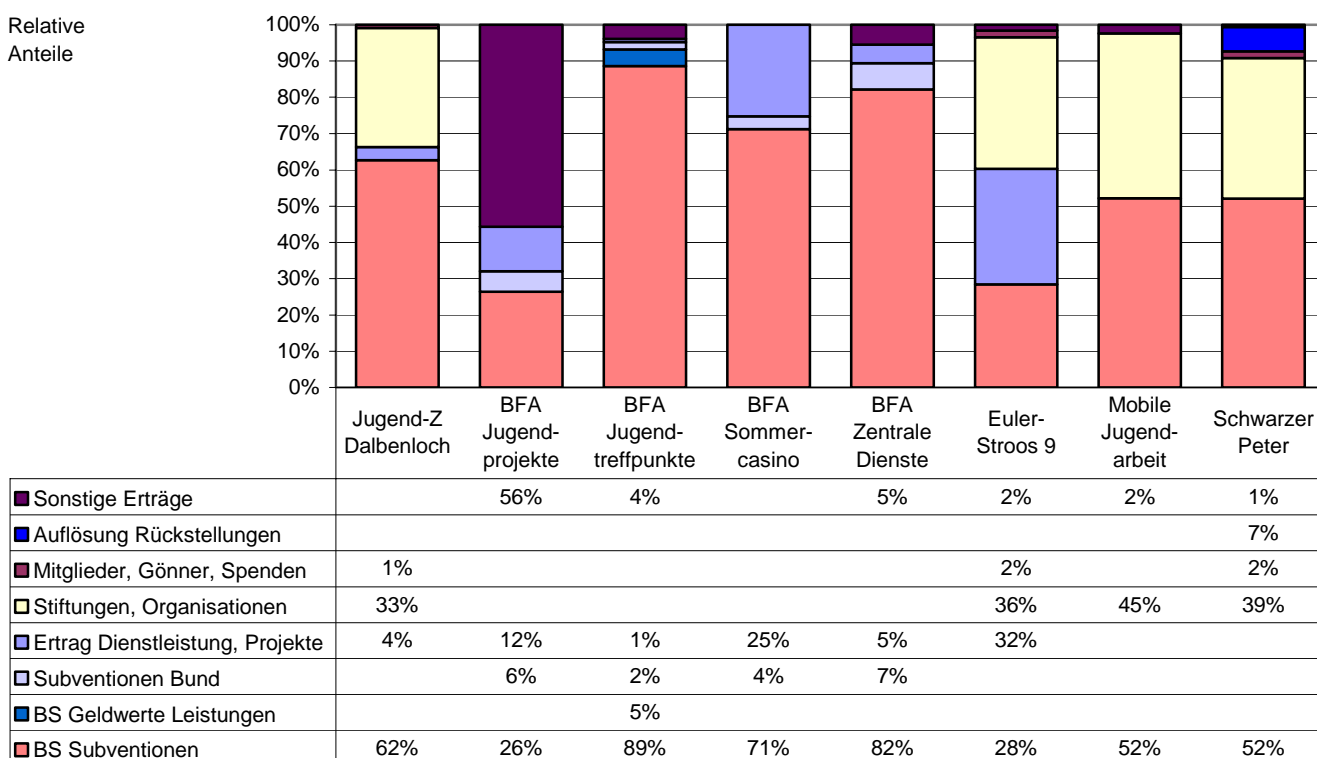


Abbildung 7: Einnahmen der Einrichtungen des „Jugendbereichs“, Rechnung 2002

Relative Anteile am Total der Einnahmen, nach Finanzierungsquelle (Gesamteinnahmen=4,583 Mio., Einrichtungen=8)



3.4 Verhältnis von staatlichen Subventionen zu privaten Eigenmitteln

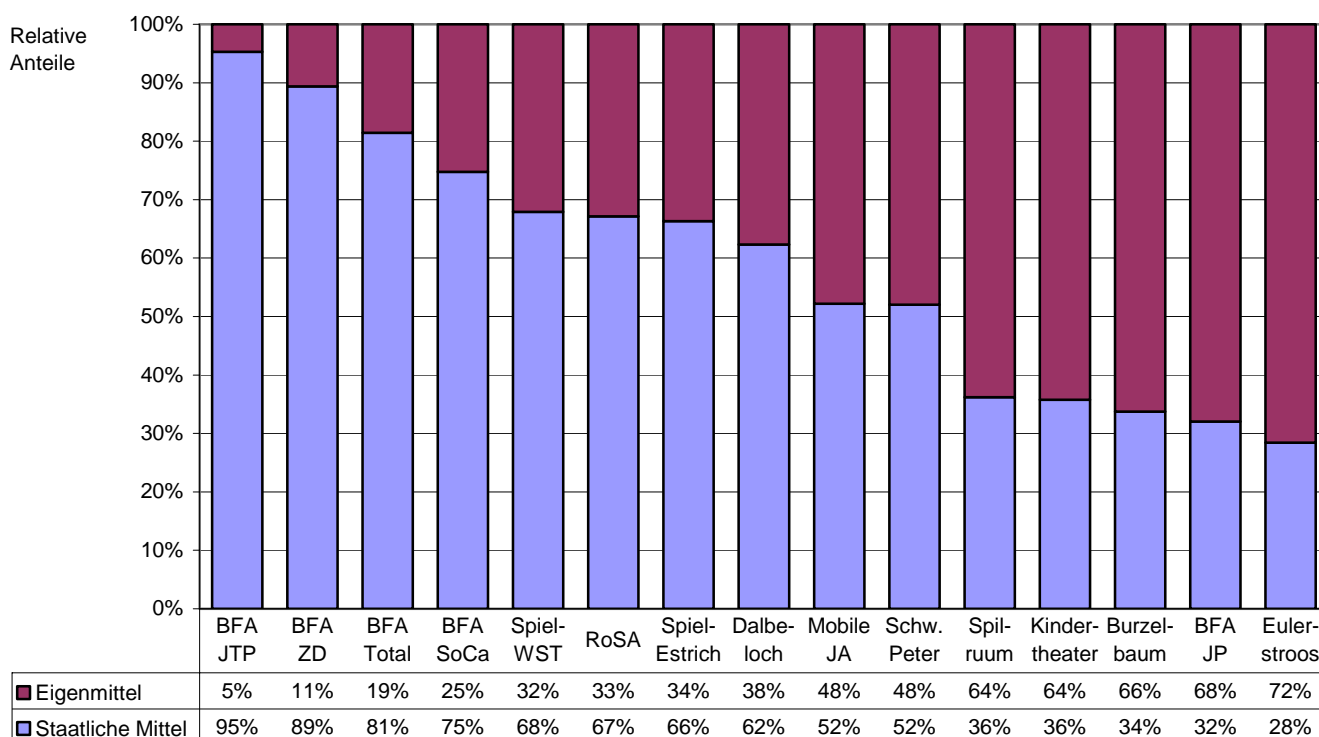
Am augenfälligsten erscheinen die unterschiedlichen Anteile an öffentlichen Geldern vom Kanton Baselstadt. Diese schwankten 2002 von 14% (Spielestrich Kaserne) bis zu 89% (Jugendtreffpunkte BFA). Im Mittel betrug der Subventionsanteil im „Kinderbereich“ 59% und im „Jugendbereich“ 69%. Im Mittel über die gesamte offene Kinder- und Jugendarbeit betrug der Anteil an öffentlichen Geldern des Kantons 65%. Nicht berücksichtigt wurden die geldwerten Leistungen des Justizdepartements zugunsten des Jugendzentrums Dalbenloch (Miete Lokalität).

Im Sinne einer Vollkostenrechnung wurden nun auch die geldwerten Leistungen des Kantons in die Betrachtung mit einbezogen, auch wenn sie von den Einrichtungen selbst in ihrer Rechnung 2002 nicht als Erträge aufgeführt wurden (unentgeltliche Überlassung von Liegenschaften zur Nutzung sowie nicht in Rechnung gestellte Unterhaltsleistungen des Baudepartements Baselstadt).

Damit verschieben sich die Verhältnisse über alle Einrichtungen betrachtet jedoch nur geringfügig. Die Staatsquote betrug nun im „Kinderbereich“ 62%, im „Jugendbereich“ 70% und über die ganze offene Kinder- und Jugendarbeit betrachtet 68%. Die Bedeutung dieser geldwerten Leistungen des Kantons Baselstadt reichen bei den drei betroffenen Einrichtungen – im Verhältnis zu ihren Gesamteinnahmen – von „existenziell“ (52% der Einnahmen im Falle des Spielestrichs) bis zu „nice to have“ (5% im Falle der Jugendtreffpunkte BFA und 2% im Falle von Robi-Spiel-Aktionen).

In absoluten Beträgen betrachtet sind die geldwerten Leistungen des Kantons zugunsten der BFA mehr als doppelt so hoch wie bei den anderen beiden Einrichtungen. Die BFA scheint als einzige Trägerschaft 2002 auch vom Bund Gelder erhalten zu haben (rund 4% der Einnahmen).

Abbildung 8: Verhältnis öffentliche Gelder zu Eigenmitteln in der offenen Kinder- und Jugendarbeit, Rechnung 2002
Relative Anteile am Total der Einnahmen (Gesamteinnahmen=4,583 Mio., Trägerschaften=11)

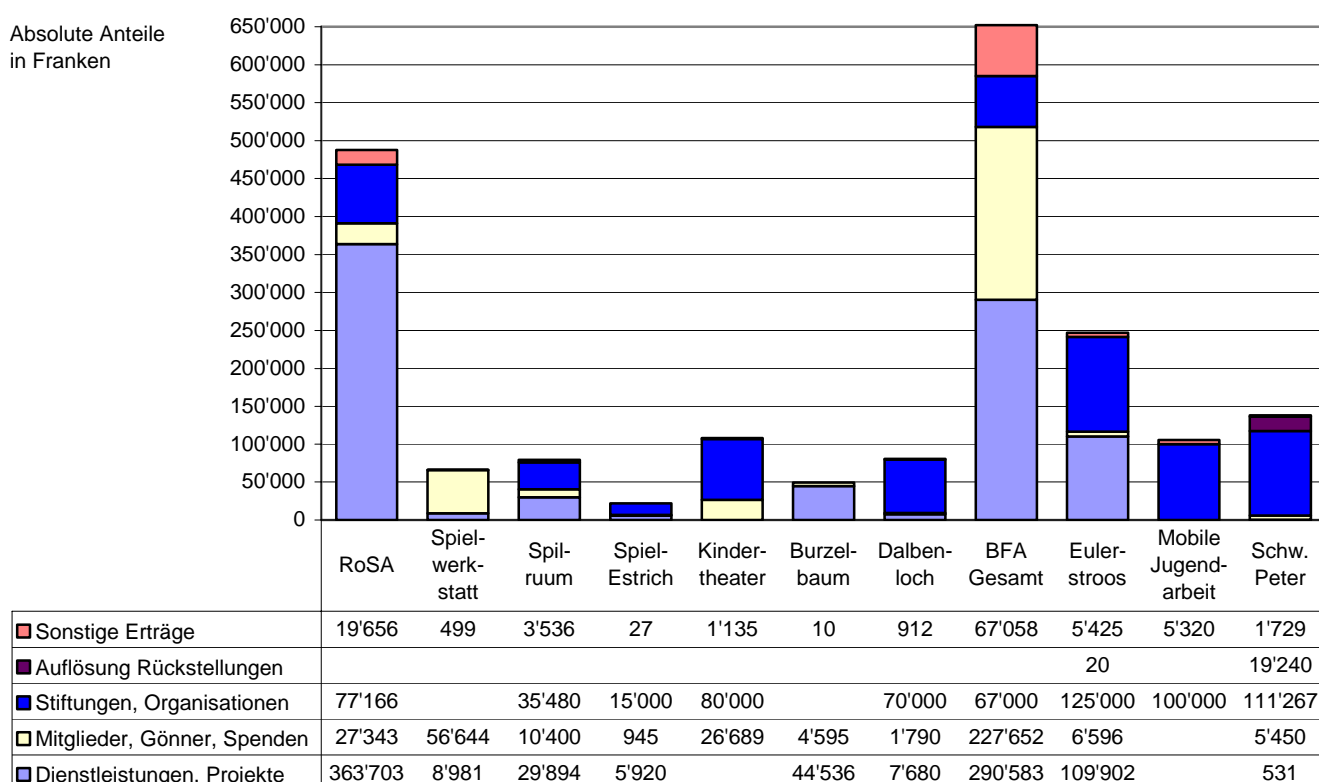


Wie die obige Abbildung zeigt, sind analog zu den grossen Differenzen bezüglich der Staatsquote in der Rechnung 2002 auch grosse Unterschiede in der Höhe der selbst erwirtschafteten Einnahmen respektive der Mittel aus dem Fundraising der Einrichtungen festzustellen.

Auch wenn in 7 von 11 Subventionsverträgen der prozentuale Anteil an Eigenmitteln zur Deckung des Aufwands mit einem zu erreichenden Minimum festgeschrieben steht, tragen alle Trägerschaften wesentlich mehr als gefordert „aus der eigenen Tasche“ bei. Herkunft und Umfang dieser Einnahmen sind je nach institutioneller Einbettung der Trägerschaften, personeller respektive gesellschaftlicher Verflechtung der Vorstandsmitglieder und der historischen Umstände von Entstehung und Entwicklung der einzelnen Einrichtungen verschieden. Nachfolgende Abbildung vermittelt eine Idee über die konkrete Zusammensetzung der so genannten Eigenmittel im Budget der verschiedenen Trägerschaften.

Abbildung 9: Herkunft der Eigenmittel in der offenen Kinder- und Jugendarbeit, Rechnung 2002

Absolute Einnahmen in Franken, nach Finanzierungsquelle (Eigenmittel Total=2,035 Mio., Trägerschaften=11)



Die Höhe des in den Subventionsverträgen von 7 Trägerschaften festgeschriebenen minimalen Anteils an eigenen Mitteln zur Deckung des Finanzbedarfs kann nicht nachvollzogen werden. Es ist anzunehmen, dass dieser Minimalanteil auf der Basis der in der Vergangenheit (vor Abschluss Subventionsvertrag) erwirtschafteten Eigenmittel festgeschrieben wurde und dieses historisch erzielte Ergebnis dann als potenziell erreichbares Ergebnis in die Zukunft projiziert wurde. Damit fehlen aber transparente und für alle Trägerschaften gleichermassen gültige Kriterien für die Festlegung der beizubringenden Eigenmittel.

Trägerschaften, welche in der Vergangenheit wenig Fundraising betrieben, bekommen entsprechend mehr Subventionen, während Trägerschaften, die sich um möglichst viele Eigenmittel bemühten oder das Glück hatten, durch Beziehungen oder ein bestechendes Projektkonzept die Gunst eines der grossen Mäzene zu erlangen, heute entsprechend weniger Subventionen erhalten.

Da die Höhe der Subventionen zudem von Zeitgeist, von der jeweiligen politischen und wirtschaftlichen Situation zur Zeit der Subventionsverhandlungen abhängen, und zudem das Ergebnis der Subventionsverhandlungen respektive der Bewilligung der Gelder durch das Parlament massgeblich dem Einfluss von Interessensgruppen unterliegt, kommt diese als willkürlich zu bezeichnende Eigenmittelquote einer Bestrafung der „Fleissigen“ gleich und sollte u.E. entweder aus den Subventionsverträge gestrichen, oder aber auf der Basis von nachvollziehbaren Kriterien festgelegt werden.

4 Analyse der Ausgaben anhand der Rechnung 2002

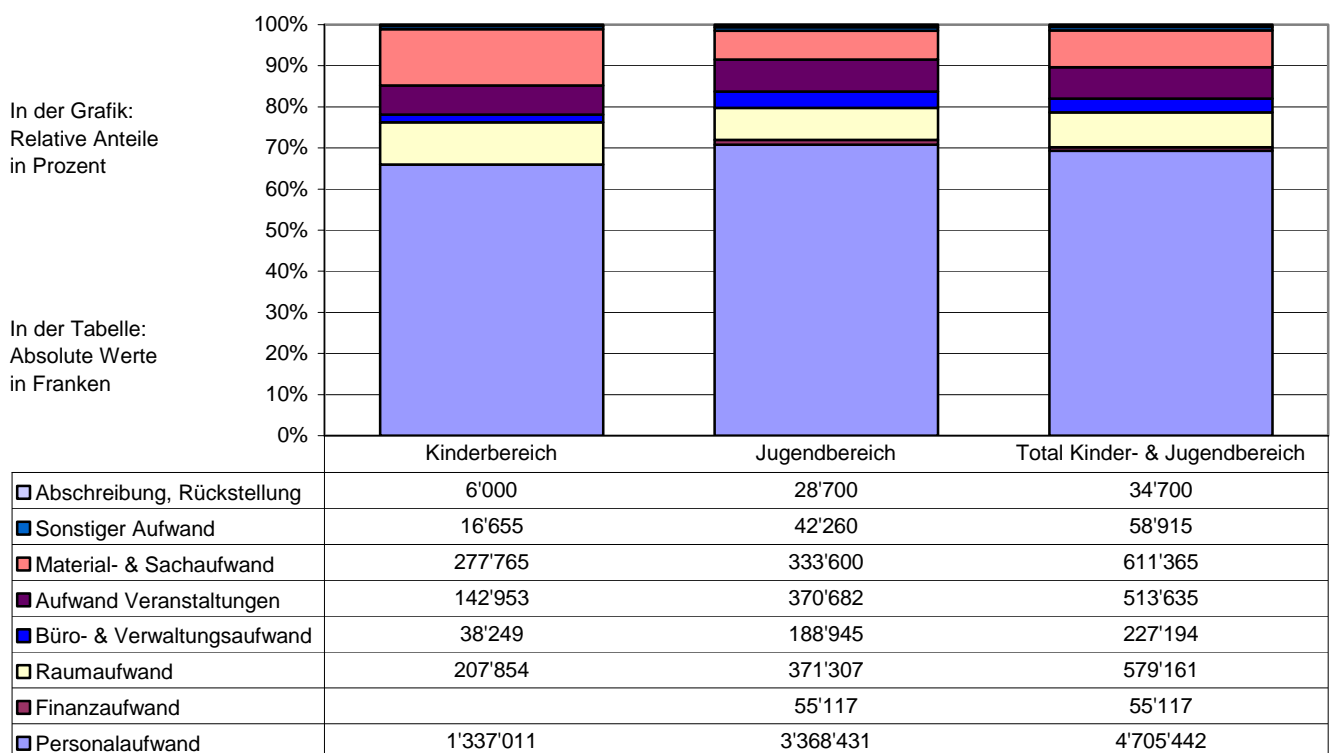
Die Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit des Kantons Baselstadt wiesen gemäss ihrer Rechnungen 2002 einen Gesamtaufwand von 6,789 Mio. Franken auf. 70% davon oder 4,759 Mio. Franken entfallen auf den „Jugendbereich“, 30% oder 2,026 Mio. Franken auf den „Kinderbereich“.

Über die ganze offene Kinder- und Jugendarbeit gab 2002 jede Einrichtung im Durchschnitt rund 617'000 Franken aus. Dieser Durchschnittswert verzerrt die Betrachtung aufgrund der ungleichen Grössenverhältnisse in den beiden Bereichen Jugend und Kinder gewaltig, gaben doch die Einrichtungen des „Jugendbereichs“ mit durchschnittlich fast 952'000 Franken fast dreimal soviel aus wie die Einrichtungen des „Kinderbereichs“, die im Jahr 2002 durchschnittlich knapp 338'000 Franken Aufwand verbuchten.

Die nachfolgende Grafik gibt eine Übersicht über die kumulierten Ausgaben 2002 der gesamten offenen Kinder- und Jugendarbeit, sowie über „Kinderbereich“ und „Jugendbereich“ im einzelnen.

Abbildung 10: Ausgaben der Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit, Rechnung 2002

Prozentuale Aufteilung der Ausgaben nach Kostenstelle (Gesamtaufwand=6,785 Mio., Einrichtungen=14)



Die aggregierte Darstellung der Ausgaben gewährt selbstverständlich nur einen beschränkten Einblick in die Situation der einzelnen Einrichtungen. Nachfolgend wird daher dieselbe Systematik für die beiden Bereiche Kinder und Jugendliche getrennt präsentiert. Zur besseren Vergleichbarkeit der beiden Bereiche wurden die y-Achsen gleich skaliert und die Grössenverhältnisse beibehalten.

Zur detaillierten Betrachtung werden (wie bereits in der Analyse der Einnahmen gesehen) sowohl die absoluten Verhältnisse als auch die relativen Anteile in jeweils zwei separaten Abbildungen dargestellt.

4.1 Struktur der Ausgaben im „Kinderbereich“

Abbildung 11: Ausgaben der Einrichtungen des „Kinderbereichs“, Rechnung 2002

Absolute Ausgaben in Franken, nach Kostenstelle (Gesamtaufwand=2,026 Mio., Einrichtungen=6)

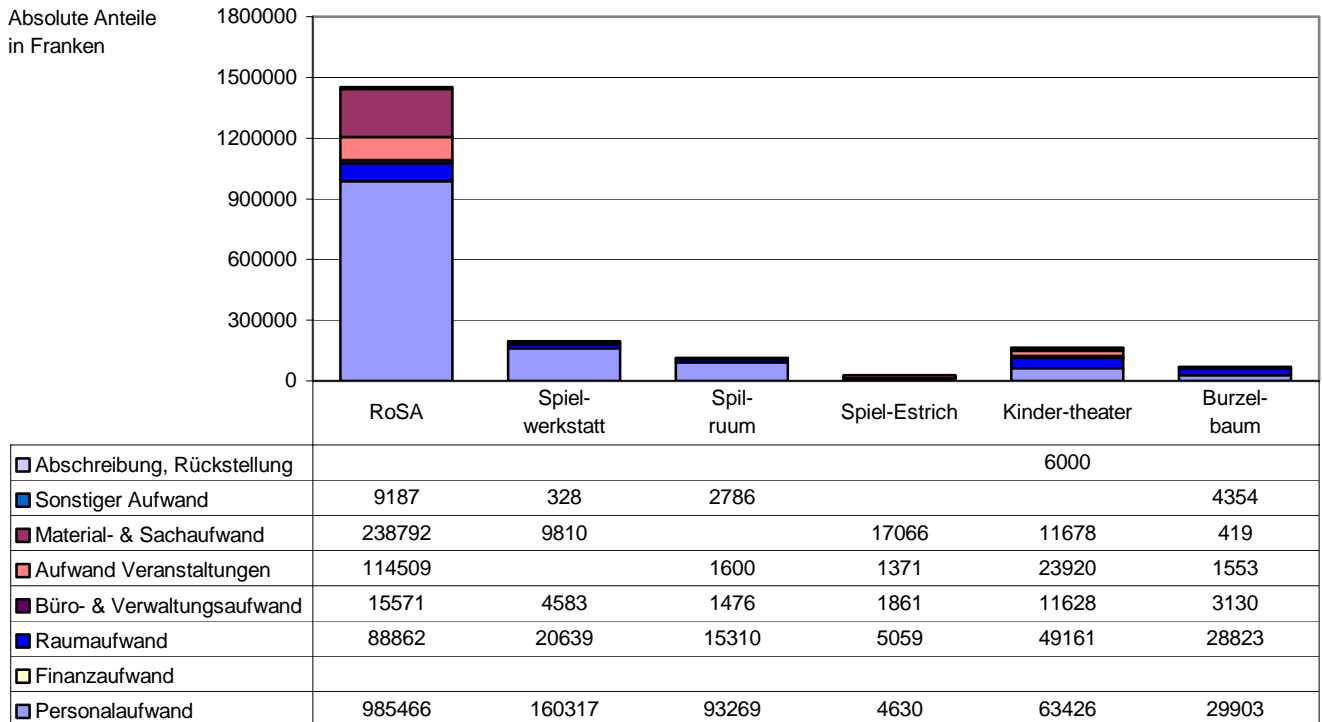
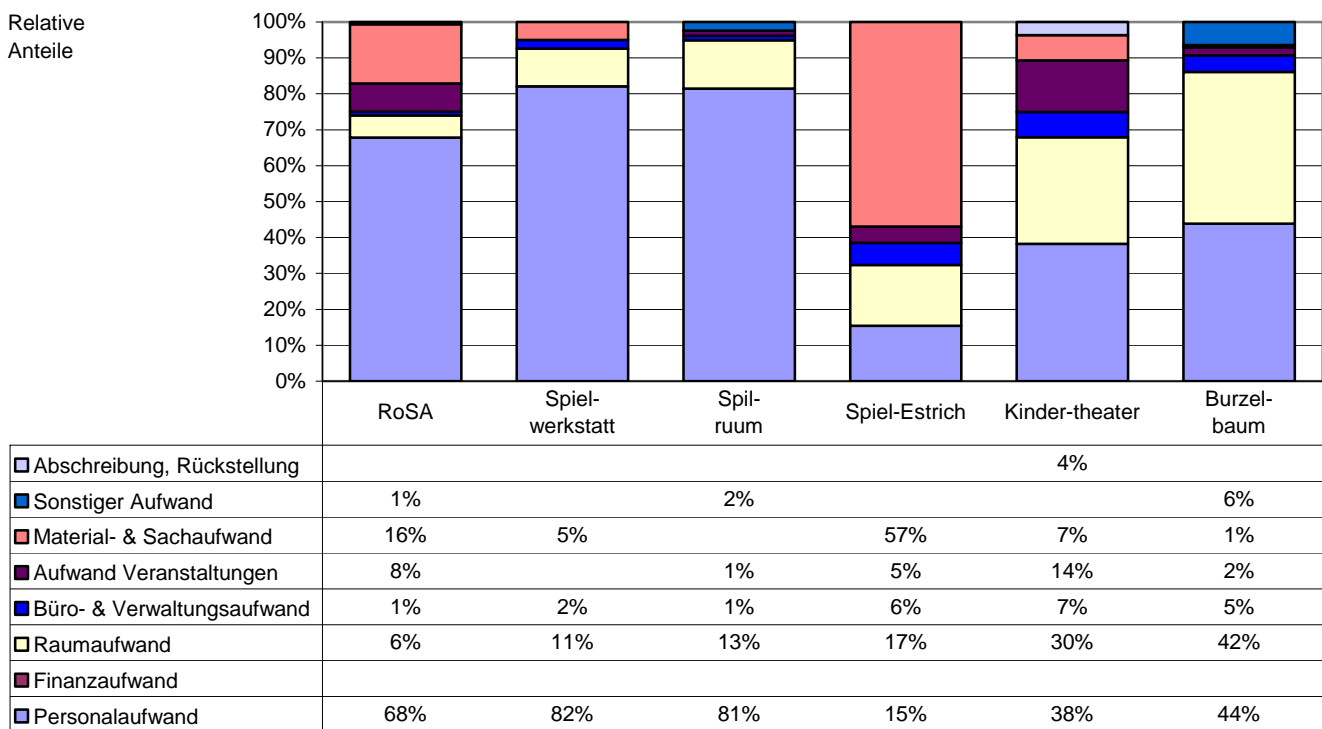


Abbildung 12: Ausgaben der Einrichtungen des „Kinderbereichs“, Rechnung 2002

Relative Anteile am Total der Ausgaben, nach Kostenstelle (Gesamtaufwand=2,026 Mio., Einrichtungen=6)



4.2 Struktur der Ausgaben im „Jugendbereich“

Abbildung 13: Ausgaben der Einrichtungen des „Jugendbereichs“, Rechnung 2002

Absolute Ausgaben in Franken, nach Kostenstelle (Gesamtausgaben=4,759 Mio., Einrichtungen=8)

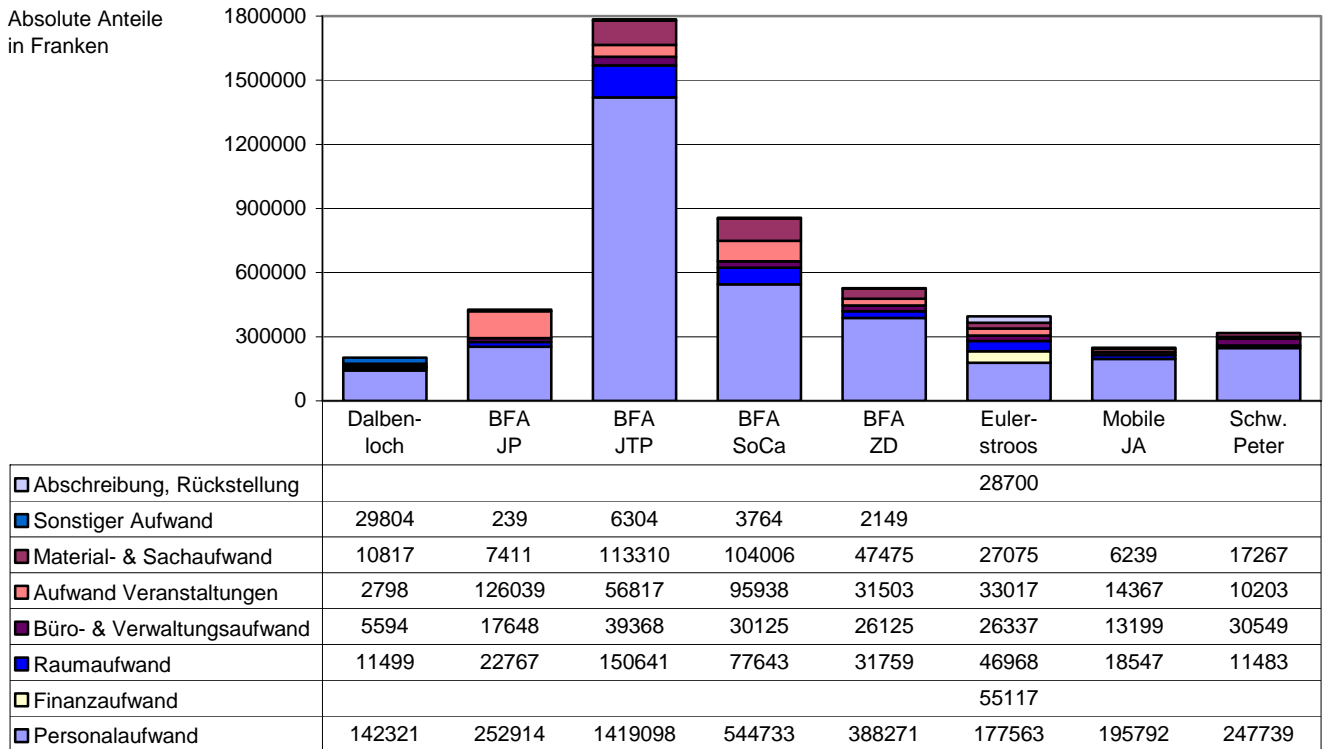
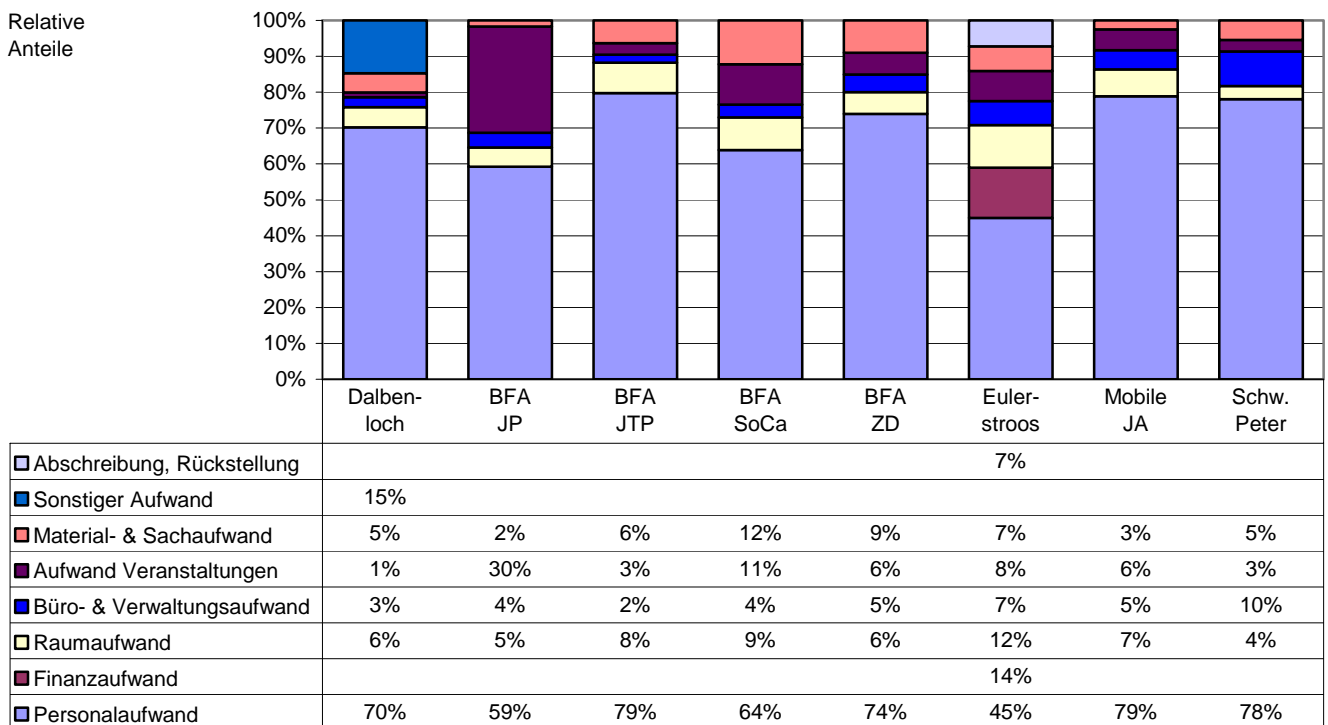


Abbildung 14: Ausgaben der Einrichtungen des „Jugendbereichs“, Rechnung 2002

Relative Anteile am Total der Ausgaben, nach Kostenstelle (Gesamtaufwand=4,759 Mio., Einrichtungen=8)



Auffällig bei der Betrachtung der Ausgaben ist die ungleiche Verteilung innerhalb der Bereiche aufgrund der unterschiedlichen Grösse der Institutionen. Robi-Spiel-Aktionen und die BFA sind in ihrem Bereich die jeweiligen „Grossen“ und verbuchten 2002 zusammen rund drei Viertel des gesamten Aufwands der offenen Kinder- und Jugendarbeit.

Die zweite Auffälligkeit betrifft die grossen Unterschiede beim Administrativen Aufwand; die eine Hälfte der Einrichtungen lag mit den Ausgaben für Büro und Verwaltung über 5%, die andere unter 5% der Gesamtausgaben. Die Höhe des Administrativen Aufwands bewegte sich 2002 in einem grossen Bereich von anteilmässig zwischen 1,1% (Robi-Spiel-Aktionen) und 9,6% (Schwarzer Peter) des Gesamtaufwands. Diese doch eklatanten Unterschiede können hier ohne vertiefte Analyse der gebotenen Leistungen nicht erklärt werden, u.E. wäre aber eine genauere Betrachtung bei denjenigen Einrichtungen mit einem Anteil von 5% oder darüber angezeigt, zumindest müsste der vergleichsweise hohe Anteil von diesen Einrichtungen plausibel erklärt werden können.

Die dritte Auffälligkeit betrifft den Personalkostenanteil der betrachteten Einrichtungen. Auch hier ist bei der Analyse der Rechnung 2002 eine grosse Bandbreite respektive beträchtliche Unterschiede zwischen den einzelnen Einrichtungen zu beobachten. Die Personalkosten bewegten sich zwischen 38% (Kindertheater) und 82% (Spiel-Werkstatt) des Gesamtaufwands (wobei die Einrichtung Spiel-Estrich aufgrund der ehrenamtlichen Tätigkeit bei diesem Vergleich nicht berücksichtigt wird).

Auf den Personalbereich – Beschäftigung, Ausbildung der Beschäftigten, Aufwand etc. – soll im nächsten Kapitel ausführlicher eingegangen werden.

5 Betriebswirtschaftliche Kennzahlen

Zur Messung der Effizienz der Leistungserbringung müssten der finanzielle und personelle (arbeitszeitliche) Aufwand ins Verhältnis zu den erbrachten Leistungen gesetzt werden können. Aufgrund der uneinheitlichen Erfassung des Aufwands und der spärlichen Datenlage betreffend die im Jahr 2002 erbrachten Leistungen (fehlende Betriebsstatistiken 2002) kann an dieser Stelle jedoch keine vertiefte Analyse im Sinne einer vergleichenden Leistungsbeurteilung vorgenommen werden. Wir beschränken uns aus diesem Grund auf die deskriptive Darstellung einiger weniger betriebswirtschaftlicher Kennzahlen aus dem Personalbereich.

Grundlage dieser Berechnungen sind nicht die Daten aus der Erfolgsrechnung 2002 (wie in den bisherigen Vergleichen), sondern die nachträglich im Frühjahr 2004 zusätzlich erhobenen Zahlen zu Personal und Personalaufwand des Rechnungsjahres 2003 der untersuchten Einrichtungen.

Aufgrund der mangelnden Datenlage bleibt die Einrichtung „Spielestrich“ bei diesem Vergleich unberücksichtigt (da diese Einrichtung ausschliesslich Freiwillige beschäftigt, hätte ihre Berücksichtigung die vergleichende Betrachtung zudem verzerrt). Bei der Einrichtung „Spiilruum“ fehlt in der Darstellung der Gesamtaufwand des Rechnungsjahres 2003. „Robi-Spiel-Aktionen“ werden als Ganzes betrachtet, da der finanzielle Aufwand im Gegensatz zum personellen Aufwand den einzelnen Teilaktionen nicht zugeteilt werden konnte. Im Falle der BFA werden die einzelnen Geschäftsbereiche je nach Fragestellung zusammen (BFA Gesamt) oder einzeln ausgewiesen.

Auch in diesem Kapitel werden die Einrichtungen im Sinne eines Benchmarkings im direkten Vergleich nebeneinander gestellt. Wir weisen an dieser Stelle nochmals darauf hin, dass die Vergleichbarkeit aufgrund der grossen Heterogenität der Einrichtungen der gelebten Realität nur schwer oder nicht gerecht werden kann und die Ergebnisse daher mit äusserster Vorsicht zu interpretieren sind.

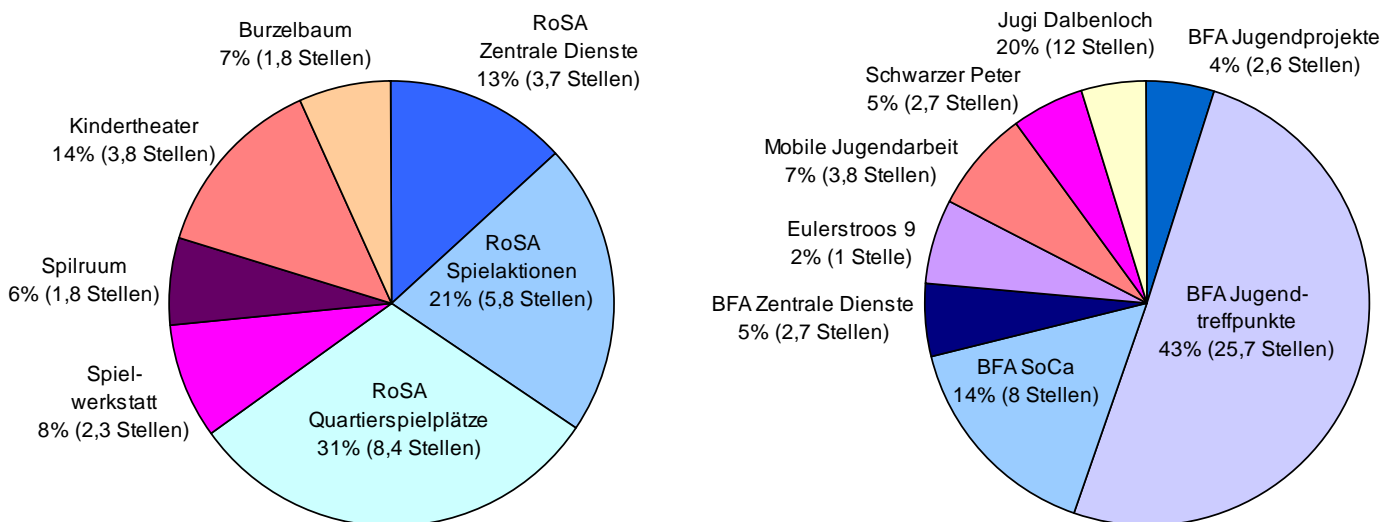
Manche Ergebnisse werfen in der Folge sogar mehr Fragen auf als dass sie beantworten würden. Genau diese Tatsache erachten wir aber als typische Eigenschaft eines Benchmarkings. Wenn mit dieser Darstellung Trends und Tendenzen aufgezeigt werden können oder allenfalls problematische Verhältnisse ans Tageslicht treten, dann ergeben sich möglicherweise für die zukünftige Subventionsbewirtschaftung des Justizdepartements wertvolle Hinweise auf sensible Bereiche und damit eine verbesserte Ausgangslage und Diskussionsbasis für die weitere Arbeit mit den subventionierten Einrichtungen.

5.1 Personalbestand und Beschäftigung

Im Jahr 2003 waren in der subventionierten offenen Kinder- und Jugendarbeit insgesamt rund 50 Vollzeitstellen mit festangestellten MitarbeiterInnen besetzt. Zusätzliche 28 Vollzeitstellen wurden in den Einrichtungen von Zivildienstleistenden, PraktikantInnen und Freiwilligen besetzt (ohne „Spiel-Estrich“). Da der grösste Teil der Beschäftigten in der offenen Kinder- und Jugendarbeit Teilzeit arbeitet, darf davon ausgegangen werden, dass die offene Kinder- und Jugendarbeit des Kantons Baselstadt im Jahr 2003 für rund 110 bis 130 Personen einen Arbeitsplatz bot (bei angenommenen durchschnittlichem Beschäftigungsgrad von 70% resp. 60%).

Die nachfolgende Darstellung zeigt die Aufteilung der Stellen auf die einzelnen Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit des Kantons Baselstadt im Jahr 2003 (alle Stellen, dh. Festangestellte sowie PraktikantInnen, Freiwillige und Zivildienstleistende zusammen):

Abbildung 15: Stellen in der offenen Kinder- und Jugendarbeit 2003 („Kinderbereich“ links/„Jugendbereich“ rechts)
Relative Anteile am Total der Stellen (Absolute Anzahl Stellen in Klammern)



Im „Kinderbereich“ vereinten 2003 die Einrichtungen der Robi-Spiel-Aktionen 65% aller Stellen auf sich, während die Einrichtungen der BFA im „Jugendbereich“ mit 76% aller Stellen noch dominanter waren.

Das Verhältnis von festangestellten MitarbeiterInnen zu den PraktikantInnen, Freiwilligen und Zivildienstleistenden betrug sowohl im „Kinderbereich“ als auch im „Jugendbereich“ rund 65% zu 35%. Nicht alle Einrichtungen beschäftigten neben ihren Festangestellten jedoch gleich viel zusätzliches Personal; Schwarzer Peter und Kindertheater beispielsweise arbeiteten 2003 laut ihren eigenen Angaben sogar ausschliesslich mit Festangestellten.

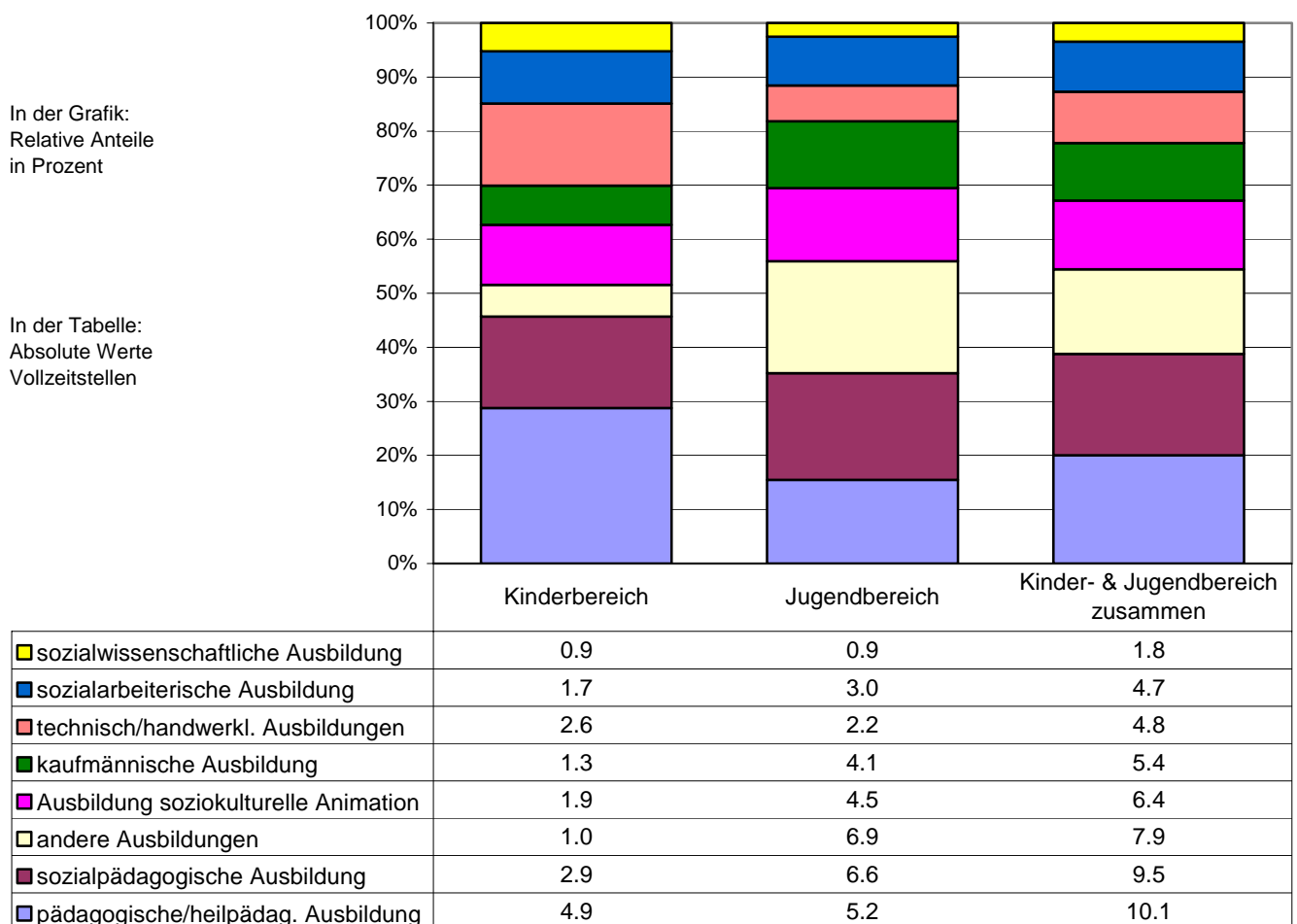
5.2 Ausbildung

Aufgeschlüsselt nach Ausbildung präsentiert die Umfrage bei den Beschäftigten der Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit ein differenziertes Ergebnis. Mit je rund 20% Anteil am Total überwiegen Ausbildungen mit pädagogisch/heilpädagogischer oder sozialpädagogischer Ausrichtung. Erwartungsgemäss ist ihr Anteil im „Kinderbereich“ höher als im „Jugendbereich“. Die SozialarbeiterInnen mit rund 9% sowie die SozialwissenschaftlerInnen mit knapp 3% aller Beschäftigten sind gegenüber unserer Erwartung eher unterrepräsentiert.

Die nachstehende Abbildung zeigt die differenzierte Aufteilung der Stellenprozente nach Ausbildung. In dieser Darstellung wurden nur die festangestellten MitarbeiterInnen der Einrichtungen berücksichtigt.

Abbildung 16: Ausbildung der Beschäftigten in der offenen Kinder- und Jugendarbeit 2003

Relative Anteile am Total aller Stellen und Absolute Anzahl Stellen je Ausbildungszweig



5.3 Betriebskosten pro Vollzeitstelle

Die Betrachtung betriebswirtschaftlicher Kennzahlen muss sich aus erwähnten Gründen auf den Vergleich des finanziellen Aufwands pro Vollzeitstelle beschränken. Eine Aufgliederung in Kosten pro Festangestellte Beschäftigte und zusätzliche Arbeitskräfte ist nicht möglich, da in den Erfolgsrechnungen der Einrichtungen die Aufwendungen für PraktikantInnen, Freiwillige und Zivildienstleistende nicht einheitlich erfasst und ausgewiesen werden.

Weitere Eigenheiten der uneinheitlichen Buchführung erschweren den direkten Vergleich der Einrichtungen. Die Aussagekraft des – trotzdem vorgenommenen – Benchmarkings unterliegt unter anderem den folgenden Einschränkungen:

- Einige Einrichtungen weisen die Löhne der PraktikantInnen separat aus, bei anderen sind diese Löhne in den allgemeinen Lohnkosten integriert.
- Aufwendungen für Dritte (z.bsp. Honorare für Evaluationen) und Weiterbildungskosten werden uneinheitlich ausgewiesen; bei einigen Einrichtungen figurieren sie separat, bei anderen unter „sonstiger Personalaufwand“. Der Posten „Honorare an Dritte“ beinhaltet bei einigen Einrichtungen Zahlungen an Externe für nicht direkt produktive Dienstleistungen (z.bsp. Evaluationen), bei anderen Einrichtungen werden darunter Aufwendungen an Dritte für Projektarbeit aufgeführt. Das Gesamtbild wird u.E. dadurch jedoch nur minim getrübt, da der Anteil dieser „Honorare an Dritte“ am Gesamtaufwand zwischen 0% und maximal 2,5% pendelt.
- Der Einfluss der unterschiedlichen Definition und Erfassung des Postens „Sonstiger Aufwand“ ist zu vernachlässigen, da der Anteil dieser Grösse am Gesamtaufwand bei keiner Einrichtung mehr als 1% beträgt.
- Bei Einrichtungen mit grossem Anteil an Freiwilligen, Zivildienstleistenden und PraktikantInnen ist der ausgewiesene Aufwand pro Vollzeitstelle eher tiefer (nach unten verzerrt) als bei denjenigen Einrichtungen mit wenigen oder keinen zusätzlichen MitarbeiterInnen. Dies trifft umso mehr zu, je tiefer das Lohnniveau bei diesen nicht festangestellten MitarbeiterInnen liegt. (betrifft v.a. Robi-Spiel-Aktionen und BFA)
- Bei Einrichtungen mit grossem Anteil an Material- und Sachaufwand sowie Veranstaltungsaufwand liegt der Gesamtaufwand pro Vollzeitstelle eher höher (nach oben verzerrt) als bei denjenigen Einrichtungen mit anteilmässig weniger Material- und Sachaufwand sowie Veranstaltungsaufwand (betrifft v.a. BFA Jugendprojekte, BFA Sommercasino, Robi-Spiel-Aktionen und Kindertheater)

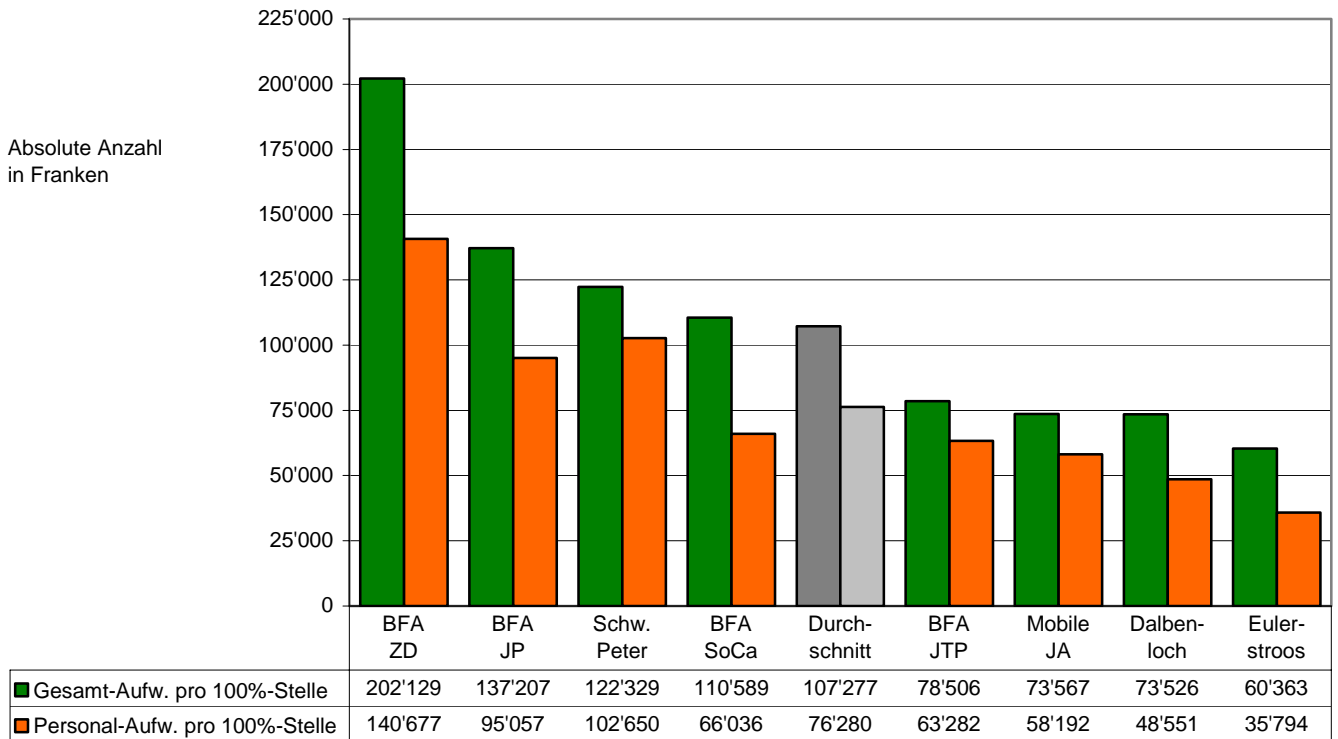
Es bleiben als vergleichbare Grössen aller Einrichtungen ihre gesamte Anzahl Vollzeitstellen, ihr Gesamtaufwand sowie ihr Personalaufwand (total). Es werden bei der Kalkulation der Kennziffern „Gesamtaufwand pro 100%-Stelle“ und „Personalaufwand pro 100%-Stelle“ die festangestellten MitarbeiterInnen sowie alle bezahlten Freiwilligen, Zivildienstleistenden und PraktikantInnen in die Berechnung mit einbezogen.

Die nachstehende Grafik zeigt die von den Einrichtungen gemäss Rechnung 2003 verbuchten Kosten pro Vollzeitstelle. Die Einrichtungen wurden nach Höhe des Personalaufwands pro Vollzeitstelle absteigend geordnet. Die Skalierung der y-Achse wurde in beiden Grafiken absichtlich gleich gewählt, um die Unterschiede zwischen den beiden Bereichen direkt visualisieren zu können.

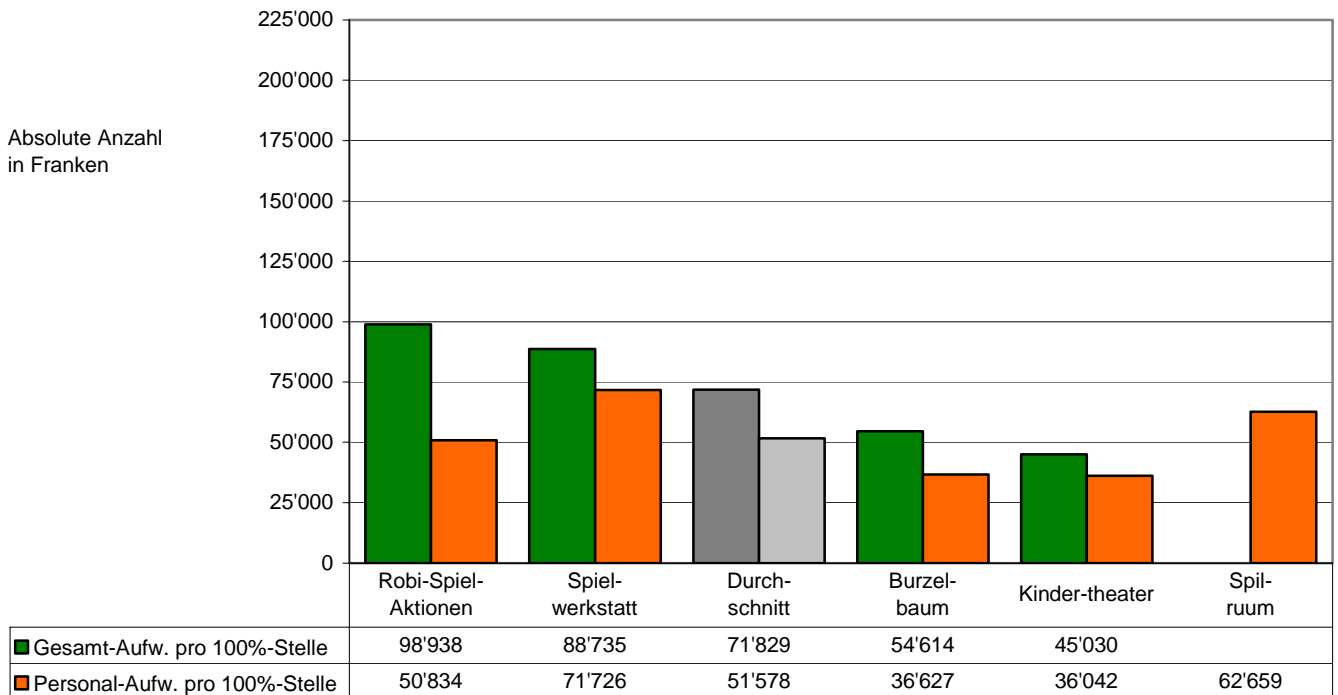
Bei Betrachtung des finanziellen Aufwands pro Vollzeitstelle sticht die grosse Differenz der Durchschnittswerte zwischen dem „Kinderbereich“ gegenüber dem „Jugendbereich“ ins Auge. Während der „Jugendbereich“ im Jahr 2003 durchschnittlich über 100'000 Franken Gesamtaufwand und rund 75'000 Personalaufwand pro Vollzeitstelle verbuchte, lag der durchschnittliche Gesamtaufwand pro Vollzeitstelle im „Kinderbereich“ bei rund 75'000 Franken, der Personalaufwand bei rund 50'000 Franken.

Abbildung 17: Gesamt- und Personalaufwand pro Vollzeitstelle im „Jugendbereich“, Rechnung 2003

Absolute Anzahl Franken pro 100%-Stelle, sortiert nach Personalaufwand

**Abbildung 18: Gesamt- und Personalaufwand pro Vollzeitstelle im „Kinderbereich“, Rechnung 2003**

Absolute Anzahl Franken pro 100%-Stelle, sortiert nach Personalaufwand



Diese Differenz lässt sich besonders gut veranschaulichen, wenn Gesamt- und Personalaufwand pro Vollzeitstelle für „Kinderbereich“ und „Jugendbereich“ wie in den nachfolgenden Abbildungen zusammen in einer Grafik dargestellt werden:

Abbildung 19: Gesamtaufwand pro Vollzeitstelle in der offene Kinder- und Jugendarbeit, Rechnung 2003
 Absolute Anzahl Franken pro 100%-Stelle

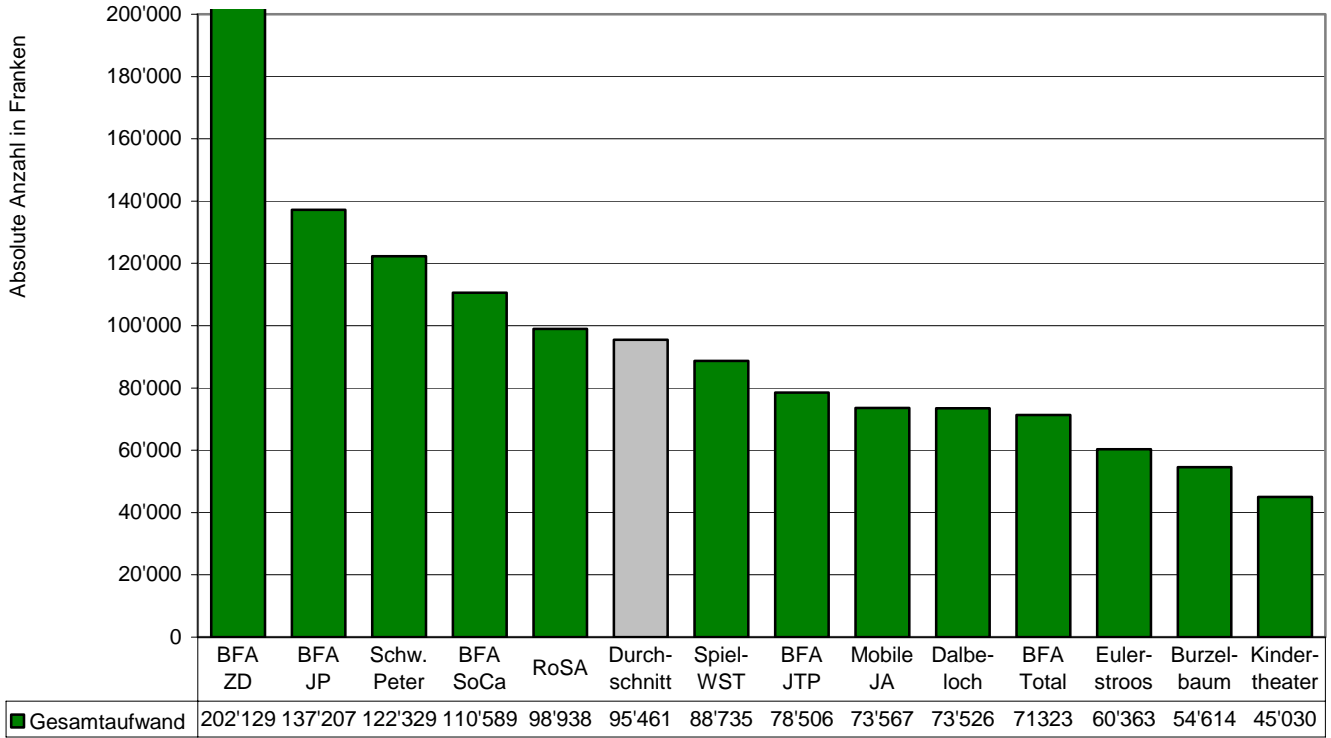
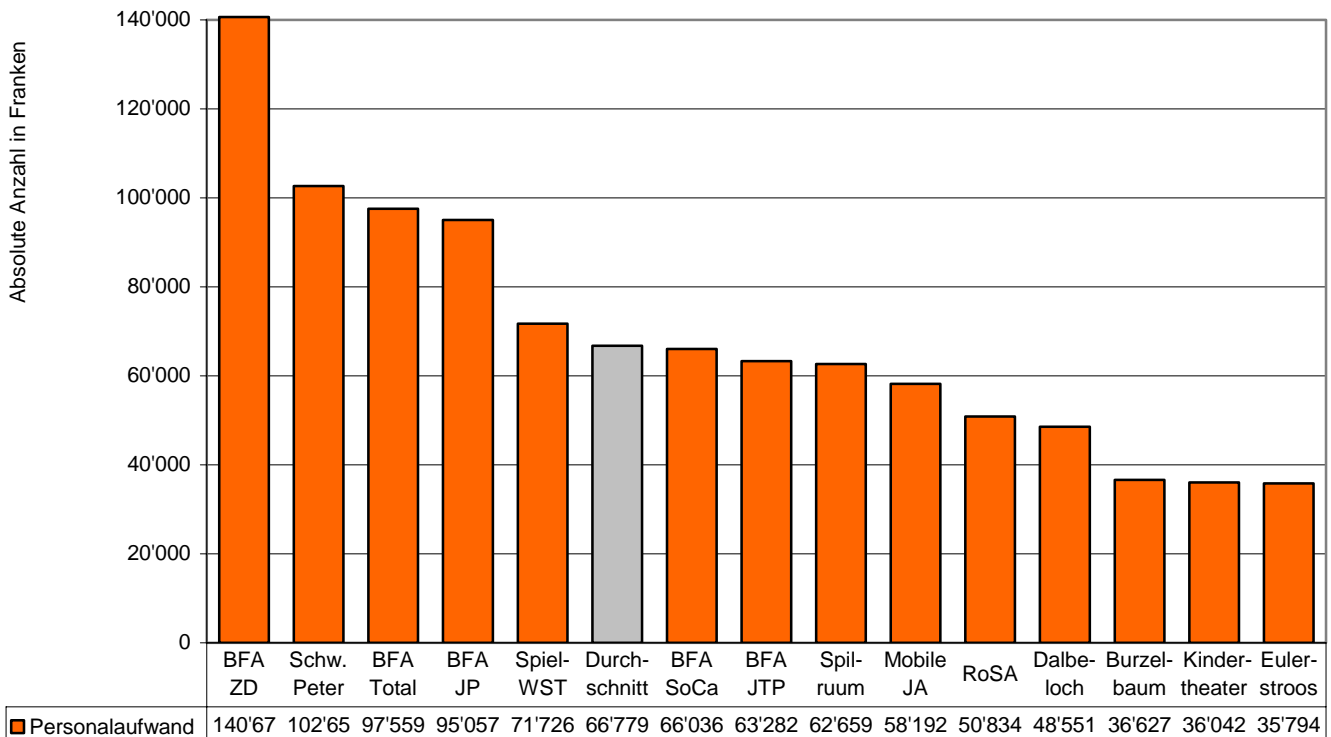


Abbildung 20: Personalaufwand pro Vollzeitstelle in der offene Kinder- und Jugendarbeit, Rechnung 2003
 Absolute Anzahl Franken pro 100%-Stelle



Die grosse Spannweite beim Personalaufwand pro Vollzeitstelle von jährlich unter 40'000 Franken (Eulerstroos 9) bis über 140'000 Franken (BFA Zentrale Dienste) muss erstaunen. Insbesondere die Zentralen Dienste der BFA als Extrem mit 111% mehr Personalaufwand wie der Durchschnitt aller Einrichtungen wirft in diesem Vergleich Fragen auf, welche nur durch die BFA selbst beantwortet werden können.

Doch auch die je drei „Ausreisser“ nach unten (Burzelbaum, Kindertheater und Eulerstroos 9) und oben (Schwarzer Peter, BFA total und BFA Jugendprojekte) mit jeweils mehr als 45% Abweichung vom Durchschnitt werfen Fragen auf. Während die MitarbeiterInnen der einen Einrichtungen also gemäss den Zahlen 2003 für relativ „sehr wenig“ Lohn arbeiteten, wurden demgegenüber die MitarbeiterInnen der Einrichtungen am anderen Ende der Skala vergleichsweise „sehr gut“ entlohnt.

Die Beobachtung dieser grossen Differenzen gilt für die ganze offene Kinder- und Jugendarbeit. Jedoch zeigte die BFA 2003 auch innerhalb ihrer Einrichtungen selbst ein grosses Gefälle. Während sie über alle Einrichtungen betrachtet mit Fr. 97'559 pro Vollzeitstelle 46% über dem Durchschnitt lag (BFA Total), wiesen die Jugendtreffpunkte einen durchschnittlichen Personalaufwand von 63'282 Franken auf und lagen damit 5% unter dem Durchschnitt der gesamten offenen Kinder- und Jugendarbeit. Eine mögliche Erklärung liegt in der Tatsache begründet, dass der Durchschnittslohn in den BFA Jugendtreffpunkten durch die Zivildienstleistenden und Praktikanten gedrückt wird (sie stellen rund 20% der Beschäftigten in den Jugendtreffpunkten). Die Differenz zu den 140'677 Franken Personalaufwand pro Vollzeitstelle bei den Zentralen Diensten können u.e. dadurch jedoch nicht erklärt werden. Ebenso wenig Erklärungen liefert die Analyse der unterschiedlichen Ausbildungen der MitarbeiterInnen in den Einrichtungen der BFA.

Fazit: Personalausgaben über Fr. 120'000.- erscheinen bei den aktuell bezahlten Löhnen im Sozialbereich kaum vertretbar und bedürften u.E. einer genaueren Analyse (i.e. BFA zentrale Dienste). Zum Vergleich: Bei der kürzlich durchgeführten Studie „Bestandesanalyse ambulante Suchtberatung Baselstadt“ auf der Basis der Rechnungen 2002 schwankte der Personalaufwand pro Vollzeitstelle in den Suchtberatungseinrichtungen des Kantons zwischen dem Minimum von rund 100'000 Franken und dem Maximum von 118'000 Franken pro Jahr und Stelle! Die MitarbeiterInnen dürften dabei im Durchschnitt vergleichbare wenn nicht sogar bessere Qualifikationen aufweisen als im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit. Auf der anderen Seite müssen die unterdurchschnittlichen Personalaufwendungen pro Vollzeitstelle von unter 66'000 Franken u.E. ebenso hinterfragt werden.

Es fällt auf, dass eine hohe Staatsquote (vgl. Kap. 3.4) positiv mit hohem Personalaufwand korreliert. Die Trägerschaften, die sich mit jeweils über 60% Anteil staatlicher Mittel finanzierten, verzeichneten auch die höchsten Personalkosten pro Vollzeitstelle. Umgekehrt wiesen Trägerschaften mit einem Eigenfinanzierungsgrad von mehr als 60% mit Ausnahmen auch die tieferen Personalkosten pro Vollzeitstelle auf (trifft jedoch auch für Schwarzer Peter und Mobile Jugendarbeit mit jeweils knapp über 50% Staatsquote zu).

5.4 Betriebsergebnis

Während alle Einrichtungen des „Kinderbereichs“ 2002 mit durchschnittlich 15'000 Franken Überschuss ein positives Betriebsergebnis schreiben konnten, verzeichneten die Einrichtungen des „Jugendbereichs“ durchschnittlich 35'000 Franken Verlust. Aufgerechnet über den ganzen Bereich waren das rund 4% des Gesamtaufwandes aller Einrichtungen oder -176'000 Franken. 45% davon gehen auf Rechnung der BFA, weitere 28% verbuchte die Eulerstroos 9 und je 16% des Verlustes verursachten die Mobile Jugendarbeit und der Schwarze Peter.

Auch wenn die BFA absolut den höchsten Verlust aufwies, relativ zum Gesamtaufwand machte er nur 2% aus. Bei der Eulerstroos 9 betrug er 13% des Gesamtaufwandes, bei der Mobilien Jugendarbeit 11% und beim Schwarzen Peter 9%.

Ohne genaue Analyse des Geschäftsjahres können diese Verluste weder erklärt noch interpretiert werden. Auch müssten die vorhandenen Reserven und allenfalls liquidierbares Eigenkapital berücksichtigt werden können. Aufgrund der Komplexität einer Bilanzanalyse müsste dazu mit den Rechnungsführern der betroffenen Einrichtungen Rücksprache genommen werden können.

Bedenklich stimmt die Tatsache, dass der Schwarze Peter auch für 2004 einen Verlust von 42'000 Franken oder 14% des Aufwands budgetiert hat.

5.5 Eigenkapital und Rückstellungen

Rückstellungen werden von den meisten Einrichtungen als Liquiditäts- oder sonstige Reserve sowie für aufgeschobene oder anstehende Investitionen geüfnet. Auch die Rückstellung in der Höhe von mind. drei Monatslöhnen für den gesamten Personalbestand ist die Regel, um im Fall einer Betriebsauflösung die gesetzliche Lohnfortzahlungspflicht erfüllen zu können. Dies entspricht einem verantwortungsvollen und vorausblickenden Geschäftsgebaren.

Auch subventionierte Einrichtungen müssen Rückstellungen bilden können, wenn dies der Geschäftsverlauf erlaubt. Bei einer grossen oder vollständigen Abhängigkeit von staatlichen Geldern ist die Äufnung von Reserven durch den Kanton sogar aktiv zu unterstützen. Andernfalls führen grössere unvorhergesehenen Ausgaben zu existenziellen Liquiditätsproblemen.

Es fragt sich aber, ob Reserven in doppelter Höhe des Jahresaufwands wie im Falle des Kindertheaters für eine subventionierte Einrichtung noch als angemessen betrachtet werden können. Das Kindertheater könnte mit seinen ausgewiesenen Reserven den Aufwand von 2 (zwei!) Jahren decken.

Das Verhältnis von Reserven und Eigenkapital zum Aufwand beträgt bei den restlichen Einrichtungen zwischen 3% und 40%. Damit könnten 5 Einrichtungen die Personalkosten von 3 Monaten decken (Spielraum, Spielestrich, Kindertheater, Jugendzentrum Dalbeloch und Mobile Jugendarbeit). Für 3 Einrichtungen reichen die Eigenmittel dafür nicht aus (Robi-Spiel-Aktionen, Spiel-Werkstatt und Eulerstroos 9).

6 Budget 2004

Im „Kinderbereich“ lagen nur 2 von 6 Budgets für 2004 vor, im „Jugendbereich“ jedoch von allen Einrichtungen. Die nachstehende Grafik zeigt Aufwand und Ertrag im Vergleich von 2002 (Rechnung) und 2004 (Budget) für die Einrichtungen mit vorliegenden Budgets.

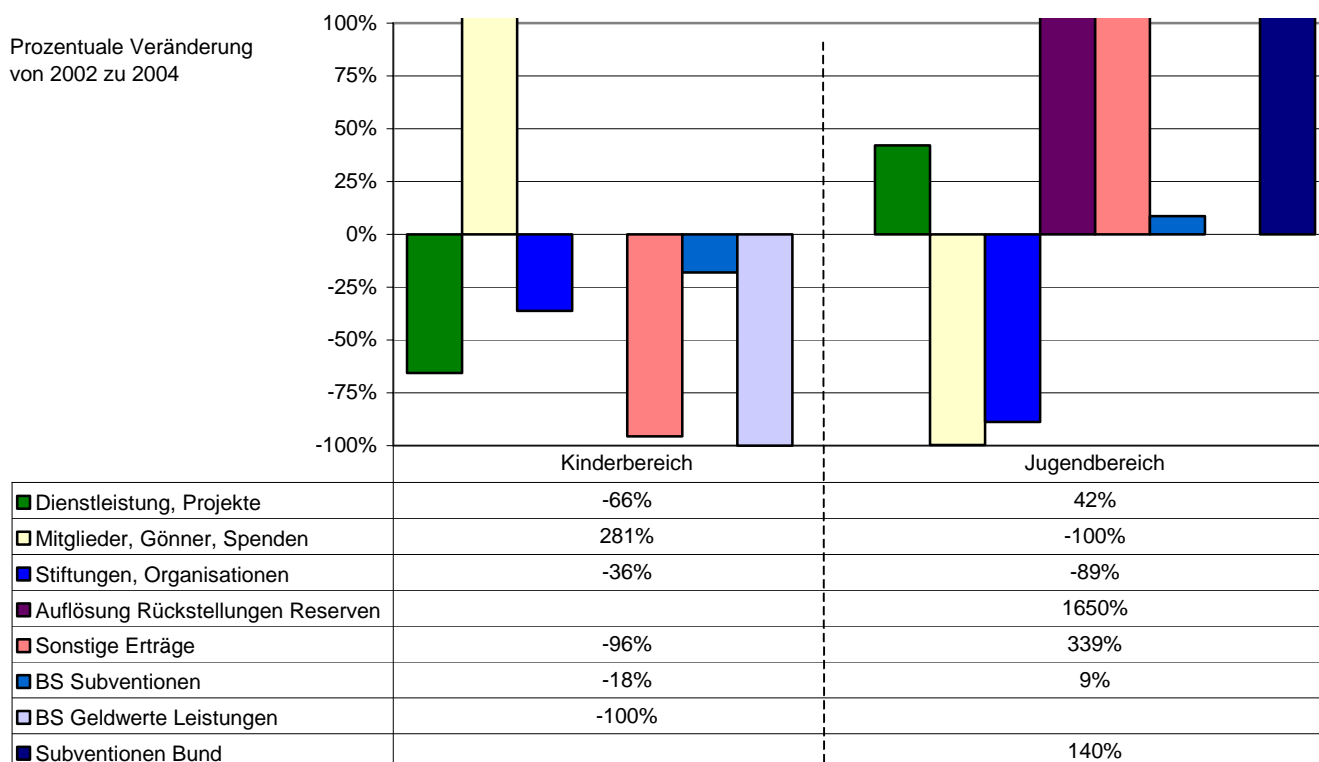
Mit Ausnahme von Schwarzer Peter und Jugendzentrum Dalbenloch budgetieren alle hier aufgeführten Einrichtungen für 2004 durchschnittlich 18% mehr Ertrag und 16% mehr Aufwand als sie im 2002 in ihrer Erfolgsrechnung aufwiesen.

Die nachfolgenden Grafiken auf der nächsten Seite zeigen die prozentualen Veränderungen zwischen Rechnung 2002 zu Budget 2004, getrennt für den „Kinderbereich“ (2 Trägerschaften) und den „Jugendbereich“ (5 Trägerschaften). Die y-Achsen sind in beiden Grafiken gleich skaliert (von -100% bis +100%), auch wenn einzelne Budgetposten mehr als 100% Veränderung aufweisen (Werte können in diesen Fällen nicht aus der Grafik, sondern müssen aus der Tabelle gelesen werden).

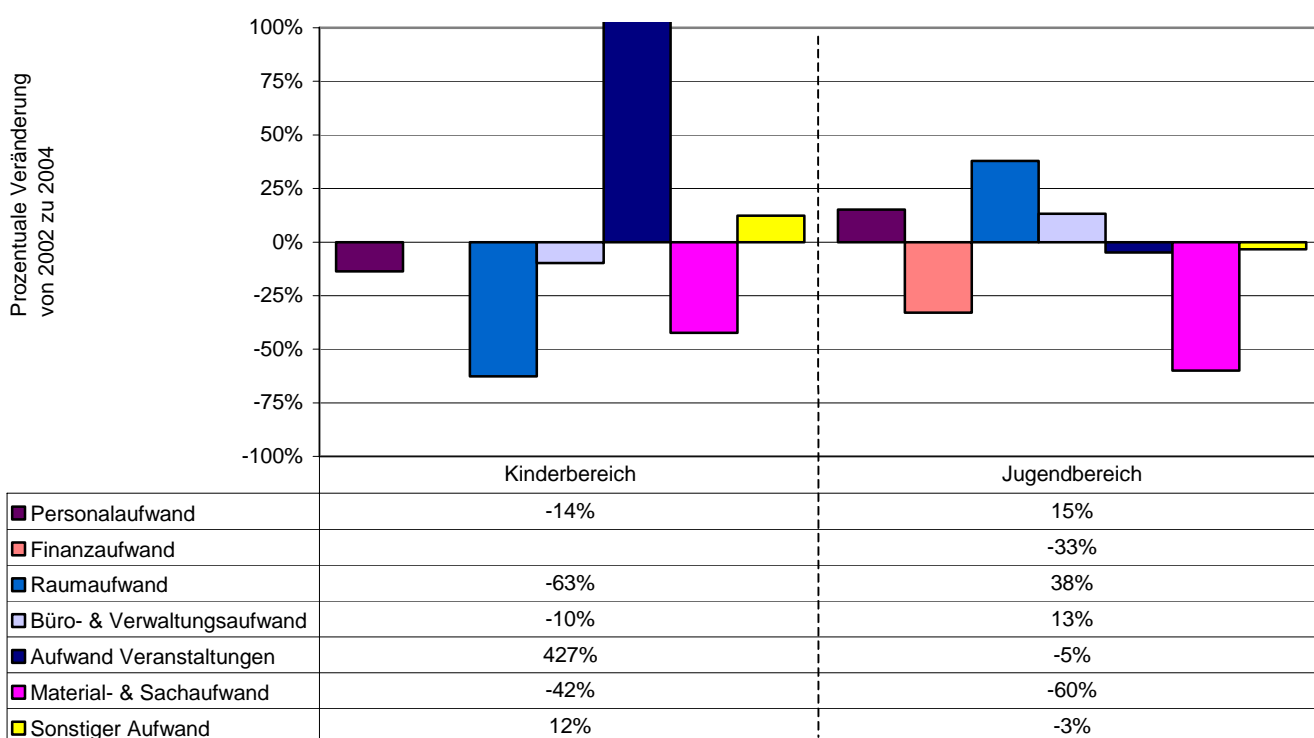
Da die Darstellung insbesondere im „Kinderbereich“ nur auf der Basis der Daten von 2 aus 6 beruht, sind die aggregierten Veränderungen mit Vorsicht oder gar nicht zu interpretieren. Im „Jugendbereich“ hingegen repräsentiert die Darstellung 100% der Einrichtungen und kann daher durchaus zur Ableitung von Trends gebraucht werden.

Abbildung 21: Veränderung Ertrag, Rechnung 2002 und Budget 2004

Prozentuale Veränderung, nach Bereich (Gesamtertrag 04 / 02=7,324 Mio. / 6,192 Mio., Trägerschaften=7)


Abbildung 22: Veränderung Aufwand, Rechnung 2002 und Budget 2004

Prozentuale Veränderung, nach Bereich (Gesamtaufwand 04 / 02=7,365 Mio. / 6,325 Mio., Trägerschaften=7)



Veränderung auf Ertragsseite

Die nachfolgenden Betrachtungen beschränken sich auf den „Jugendbereich“.

Erstaunliche ist die Tatsache, dass für 2004 keine Einnahmen aus Beiträgen der Mitglieder, Gönner budgetiert werden (Ausnahme Schwarzer Peter mit Fr. 800.-) und von BFA und Mobiler Jugendarbeit auch keine Einnahmen aus Spenden von Stiftungen und Organisationen, woraus die grossen Veränderungen von –100% respektive –89% resultieren.

Grosse positive Veränderungen zeichnen sich durch eine Zunahme der Subventionen seitens des Bundes sowie zusätzlichen Sonstigen Erträgen ab. Alle Trägerschaften des „Jugendbereichs“ budgetieren zudem die Auflösung von Rückstellungen und Verwendung von Reserven (zur Deckung von insgesamt 7% des Aufwands).

Das Subventionsvolumen des Kantons Baselstadt nimmt gegenüber 2002 um rund 9% oder um 272'000 Franken zu.

Veränderungen auf Aufwandseite

Die nachfolgenden Betrachtungen beschränken sich auf den „Jugendbereich“.

Die grösste Abnahme des Aufwands ist bei fast allen Einrichtungen beim Material- und Sachaufwand budgetiert (Ausnahme Mobile Jugendarbeit), bei der Eulerstroos 9 zusätzlich beim Finanzaufwand (gesunkene Hypozinsen).

Zunehmend budgetiert sind hingegen überall Personalaufwand und (ausser bei der BFA) auch Raum- aufwand. die kumulierte Zunahme des Büro- und Verwaltungsaufwands wird verzerrt durch die grossen Veränderungen bei der Eulerstroos 9 und der Mobilen Jugendarbeit; alle anderen budgetieren nämlich einen sinkenden Administrativen Aufwand.

7 Voraussetzungen für die Entwicklung eines Verteilschlüssels

7.1 Heutige Situation

Die staatliche Unterstützung (respektive deren konkrete Höhe und Gestaltung der Ausrichtung) ist über die letzten Jahrzehnte historisch gewachsen. Jedes vernünftige Angebot – meist entstanden aus privater Initiative und mit Hilfe privater Geldgeber – hat sich mit der Zeit eine Nachfrage generiert, welche heute als gegeben betrachtet und als Rechtfertigung der bestehenden Verhältnisse zitiert wird. Die konkrete Entstehung der heutigen Situation ist nicht mehr im Detail nachzuvollziehen. Sie bleibt so über weite Bereiche unerklärbar und mag auch in manchen Belangen willkürlich und gar ungerecht erscheinen.

Die aktuelle Aufteilung der staatlichen Mittel zur Finanzierung der Einrichtungen der offenen Kinder- und Jugendarbeit schafft jedoch aufgrund ihrer politischen Legitimation (Bewilligung der Mittel direkt oder indirekt durchs Parlament) Sachzwänge. Sachliche und inhaltliche Aspekte treten dadurch zwangsläufig in den Hintergrund, politische Argumente bestimmen – dem zeitlichen Wandel von gesellschaftlichen Strömungen ausgesetzt – weitgehend die Gestaltung der Finanzierungsverhältnisse.

Eine (auch partielle) Streichung der Mittel oder deren Umverteilung können dadurch nur in begrenztem Rahmen vorgenommen werden – und dies auch nur unter Berücksichtigung aller aktuell involvieren organisierten Interessengruppen, welche nach dem Prinzip der Besitzstandswahrung die gegenwärtige Zuteilung der Subventionen verteidigen. Der Gestaltungsspielraum der AJFP ist daher sehr beschränkt.

7.2 Generelle Anforderungen an einen Verteilschlüssel

Ein Verteilschlüssel im Sinne eines Steuerungskonzepts sollte der AJFP Instrumente zur Verfügung stellen, damit die Interessen aller Anspruchsgruppen optimal im Rahmen der zur Verfügung stehenden Mittel befriedigt werden können.

Dabei kommt den Grundsätzen der „Rechtsgleichheit“ und „Planungssicherheit“ besondere Bedeutung zu, damit ein kohärentes, nachhaltiges Angebot im Bereich der offenen Kinder- und Jugendarbeit gewährleistet und die politischen Zielsetzungen, welche damit verbunden sind, erreicht werden können. Andererseits sollte mit gezielten Massnahmen eine erhöhte Effizienz und Effektivität bei der Leistungserbringung sowie eine sinnvolle Verteilung der Angebote innerhalb der Stadt gefördert werden können.

7.3 Verteilung auf der Basis der erbrachten Leistung

Wie gesehen kann auf der Basis der vorhandenen Datenlage für die offene Kinder- und Jugendarbeit des Kantons keine Analyse der Leistung (Wirkungsanalyse) oder der Effizienz der Leistungserbringung vorgenommen werden. Ebenso wenig lassen sich zur Zeit aussagekräftige und in allen Einrichtungen gleichermassen erhobene respektive erfassbare gemeinsame Parameter identifizieren.

Es lohnt sich an dieser Stelle die Betrachtung der Situation in Bern, wo das Jugendamt mit den beiden Dachorganisationen der offenen Kinder- und Jugendarbeit (Trägerverein für die offene Jugendarbeit der Stadt Bern *TOJ* sowie Dachverband für offene Arbeit mit Kindern der Stadt Bern *DOK*) Leistungsvereinbarungen im Sinne von Rahmenverträgen abgeschlossen hat. Die Leistungserbringung wurde mittels einer äusserst umfangreichen und detaillierten Auflistung von Parametern und (Leistungs-)Indikatoren definiert, wobei die Stadt den beiden Trägern *TOJ* und *DOK* die Mittel pauschal zur Verfügung stellt, diese dann intern nach eigenen Schlüsseln fein verteilt werden. Ursprüngliche Idee war eine Finanzierung basierend auf dem Verteilschlüssel „Kontaktstunden“, dh. der tatsächlich von den MitarbeiterInnen der Einrichtungen zugunsten der Kinder und Jugendlichen erbrachten Dienstleistungen im persönlichen Kontakt. Dazu mussten respektive müssen von allen Einrichtungen detaillierte Statistiken zu Öffnungszeiten und Besucherzahlen erhoben werden, welche dann mit den gearbeiteten Stunden der MitarbeiterInnen zu Kennzahlen verrechnet werden.

Gemäss Aussagen des Verantwortlichen im Jugendamt der Stadt Bern hat sich aber gezeigt, dass die Erfüllung der vorgegebenen Leistungswerte kaum überprüft werden kann. Aufgrund der relativen „Schwammigkeit“ der definierten Indikatoren (was ist ein Kontakt?) kann die tatsächliche Leistungserbringung von der Stadt demnach auch gar nicht (oder allerhöchstens stichprobenartig) überprüft werden. Die Dokumentation der geforderten Leistungen bindet zudem bei den Einrichtungen beträchtliche zeitliche respektive personelle Ressourcen.

Es habe sich in den letzten Jahren beim Vergleich der Dokumentationen herausgestellt, dass die Erhebung der Leistungsdaten und die Führung der Statistiken u.a. auch aufgrund der Vielfältigkeit und Verschiedenartigkeit der Leistungserbringer nicht normiert werden kann. Damit ist aber die Vergleichbarkeit über die Institutionen nicht gewährleistet, wodurch eine (gerechte und legitimierbare) Verteilung der finanziellen Mittel auf dieser Basis scheitern muss. Das System werde nächstens insofern „aufgegeben“, als dass die Verträge in Zukunft wieder stark vereinfacht würden und die statistische Erfassung der Leistungen reduziert mehr oder weniger wieder dem Entscheid den Einrichtungen selbst überlassen werde.

Das System in Bern unterscheidet sich insofern von Basel, als dass das zuständige Jugendamt nur zwei Subventionspartner (TOJ und DOK) hat. Dadurch ist die Feinverteilung der finanziellen Mitteln interne Vereins- respektive Verbandssache und entzieht sich dem politischen Tagesgeschäft der Stadt weitgehend.

Die Parameter Öffnungszeit/-stunden, Besucherzahl sowie Arbeitsstunden der MitarbeiterInnen sind jedoch die einzigen wirklich quantitativ erfassbaren Grössen. Wenn nun aber diese Grössen aufgrund der unzureichenden Vergleichbarkeit als Bestimmungsgrössen für eine Finanzierung nicht als tauglich erachtet werden, stehen nur noch wenige weitere, für alle Einrichtungen brauchbaren Parameter zur Diskussion.

Weitere Kriterien zur Verteilung der finanziellen Mittel könnten z.bsp. sein:

- Subventionen werden relativ zum Aufwand erbracht (Subventionen decken z.bsp. mind. 50% und max. 60% des Aufwands)
- Subventionen werden relativ zur Höhe der Eigenmittel erbracht (Subventionen werden z.bsp. nur in der Höhe der von der Trägerschaft erwirtschafteten Eigenmittel erbracht)

Es liegt aber auf der Hand, dass die Umsetzung solcher Kriterien politisch kaum durchsetzbar ist.

7.4 Verteilung auf der Basis einer Angebots- und Bedarfsplanung

Eine Möglichkeit der Verteilung der finanziellen Mittel in der offenen Kinder- und Jugendarbeit würde sich analog der Verteilung der Mittel im Bereich Tagesbetreuung auf der Basis einer theoretisch definierten Nachfrage anbieten. Bestimmende Grössen wären demnach beispielsweise die Anzahl Kinder und Jugendlicher bestimmter Altersklassen pro Quartier oder pro Stadtteil, die Anzahl Einrichtungen oder Betreuungsplätze pro Einwohner eines Quartiers oder Stadtteils und ähnliche Parameter.

Da sich jedoch die Bedürfnisse der Quartiere und Stadtteile gemäss der spezifischen Zusammensetzung ihrer Bevölkerung stark unterscheiden und Jugendliche (aber bis zu einem gewissen Masse auch Kinder) ab gewissem Alter höchst mobil sind, dürfte eine Planung auf dieser Basis äusserst kompliziert wenn nicht gar verunmöglich werden.

Grundlage zu einer Verteilung der finanziellen Mittel auf der Basis einer Angebots- und Bedarfsplanung wäre jedoch in jedem Fall und zuallererst ein Konzept zur offenen Kinder- und Jugendarbeit inkl. Strategien (Leitlinien) und Massnahmen. Dieses Konzept müsste zudem in Inhalt und Ausrichtung politisch von allen involvierten Anspruchs- respektive Interessengruppen diskutiert und anerkannt sein. Integraler Bestandteil eines solchen Konzepts wäre auch ein so genanntes Steuerungskonzept (vgl. auch weiter oben). Ein solches Steuerungskonzept der offenen Kinder- und Jugendarbeit im Kanton hätte die steuerungsrelevanten Fragen der Umsetzung durch geeignete Organisationen und damit das „Wie, Wie viel und Für wen“ zu regeln. Es müsste die Steuerungskriterien für die Angebotsplanung enthalten, die Angebote, welche vom Kanton mitfinanziert werden, definieren und Bestimmungen zur Abgeltung der Leistungen (Einsatz der Mittel) enthalten.

Erarbeitet durch:

Hannes Herrmann, Ökonom lic.rer.pol.
Büro für sozioökonomische Studien & Projekte
Waldenburgerstr. 15
CH-4052 Basel

Tel: +41 (0)61 373 83 70

Fax: +41 (0)61 373 83 71

eMail: herrmann@hannes.ch

Web: <http://www.hannes.ch>