


# Transparentes leistungsbezogenes Förderwesen für die Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit

 Eine Expertise

im Rahmen des „Zukunftsplan Jugend“



Baden-Württemberg

MINISTERIUM FÜR SOZIALES UND INTEGRATION

**Conrad & Beck GmbH**

Organisationsentwicklung  
Personalentwicklung  
Supervision (pösv)  
Coaching

UNIVERSITÄT  
**DUISBURG  
ESSEN**

*Offen im Denken*

**PROF. DR. HORST BOSSONG**

## Expertise

---

Transparentes leistungsbezogenes Förderwesen  
für die Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit

Im Auftrag des  
Ministeriums für Soziales und Integration  
*(vormals: Ministerium für Arbeit und  
Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren)*

Stand: 29. August 2016

## Inhalt

1	Zusammenfassung der Ergebnisse .....	4
2	Ausgangssituation und Zielsetzung .....	6
3	Unsere Aktivitäten und methodischer Ansatz .....	7
3.1	Fragestellungen.....	7
3.2	Methodischer Ansatz der Analyse.....	8
3.3	Wesentliche Rechtsgrundlagen .....	11
3.4	Von dem Koalitionsvertrag über das Projekt „Zukunftsplan Jugend“ zum Landesjugendplan.....	19
4	Das Förderwesen .....	22
4.1	Allgemeines .....	22
4.2	Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz.....	23
4.3	Ministerium für Kultus, Jugend und Sport.....	24
4.4	Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren (neu: Ministerium für Soziales und Integration) .....	26
4.5	Differenzierte Betrachtung und kritische Würdigung der derzeitigen Förderpraxis des Sozialministeriums .....	28
4.5.1	Der Landesjugendplan als Steuerungsinstrument .....	34
4.5.2	Zielorientierte Steuerung.....	37
4.5.3	Fazit .....	46
5	Ableitung einer Diskussionsgrundlage für eine Weiterentwicklung des Förderwesens.....	48
5.1	<b>Empfehlung 1:</b> Interministerielle kohärente Steuerung und Dialog mit den (außerbehördlichen) Partner*innen .....	50
5.1.1	Interministerielle Strategiekommision und ressortübergreifendes Kompetenzzentrum.....	53

5.1.2	Dialog und Kooperation im Zukunftsplan Jugend.....	55
5.2	<b>Empfehlung 2:</b> Projektförderung als leistungsorientierendes Förderinstrument .....	56
5.2.1	Der Landesjugendplan im Staatshaushalt.....	56
5.2.2	Projektförderung .....	58
5.2.3	Institutionelle Förderung .....	59
5.3	<b>Empfehlung 3:</b> Transparente, einfache und zielbasierte Zuwendungsverfahren .....	62
5.3.1	Klare Zuständigkeiten.....	63
5.3.2	Transparente Förderverfahren.....	64
5.3.3	Ziel- und wirksamkeitsorientiertes Fördercontrolling .....	68
5.3.4	Berichtswesen .....	70
5.4	<b>Empfehlung 4:</b> Wirksamkeitsorientierter Ergebnisdialog.....	71
5.5	<b>Empfehlung 5:</b> Budgetierung.....	76
5.6	<b>Empfehlung 6:</b> Grundsätzliche Befristung und Evaluation .....	78
	Literatur: .....	79

## 1 Zusammenfassung der Ergebnisse

1. Die Ressourcenplanung und Mittelveranschlagung folgt einer strikten Ressortzuständigkeitssystematik, die in sich logisch, aber für Außenstehende nur schwer durchschaubar ist; die Folge ist ein zwar nicht haushaltswirtschaftlich formales, wohl aber empirisches Transparenzproblem für das Publikum.
2. Eine interministerielle Zielplanung und ein hierauf bezogenes interministerielles Controlling finden jenseits der regulären (und eher oberflächlichen) Ressortabstimmungen zum Haushalt bisher offenbar nicht statt. Lediglich im Kontext der Umsetzung des Zukunftsplans Jugend sind in die (Vergabe-)Beratungen des federführenden Sozialministeriums andere mit dem Themenkomplex „Kinder und Jugendliche“ befasste Ressorts eingebunden. Der bestehende Mangel an kontinuierlicher und institutionell verankerter interministerieller Abstimmung stellt u.E. ein deutliches Steuerungsdefizit dar. Es erschwert insbesondere die Beobachtung bzw. Nachprüfbarkeit einer am strategischen Gesamtziel der Staatsregierung ausgerichteten Mittelallokation; es lässt sich bspw. nicht beobachten und feststellen, welche Zielgruppen genau in welcher Weise und in welchem Maße von kinder- und jugendhilfepolitisch geförderten Maßnahmen profitieren – oder vielleicht auch gerade nicht.
3. Die Bewirtschaftung der Zuwendungsmittel (von der Antragsstellung bis zur Verwendungsnachweisprüfung) erfolgt unterschiedlichen Zuständigkeiten: der des Ministeriums selbst (23%), der der Regierungspräsidien (34%) und der des Kommunalverbands für Jugend und Soziales (43%). Dies erscheint uns in der konkreten Zuordnung teilweise wenig überzeugend und begünstigt Vollzugs- bzw. Controlling-Probleme. Überdies erhöht es vermutlich nicht unerheblich den Verwaltungsaufwand insbesondere auch auf Seiten der Zuwendungsempfänger – sie

haben es nicht selten gleichzeitig mit mehreren Zuwendungsbehörden zu tun; es birgt aber prinzipiell immer auch das Risiko von wenig zielführenden Parallelförderungen.

4. Die veranschlagten und vom Parlament bewilligten Mittel werden, soweit nachvollziehbar, entsprechend der jeweiligen Zwecksetzungen im Großen und Ganzen regelmäßig im Jahresverlauf verbraucht und den Trägern der Kinder- und Jugendhilfe bzw. Jugendsozialarbeit zur Verfügung gestellt. Die Deckungsfähigkeit einzelner Haushaltstitel eröffnet eine u.E. sinnvolle und an den Finanzbedarfen der Zuwendungsempfänger orientierte Flexibilität in der ministeriellen Mittelbewirtschaftung. Dass dies – speziell im Außenraum – zuweilen als Transparenzmanko gewertet wird, ist nicht verwunderlich, wäre aber nur um den Preis des Verzichts auf Deckungsfähigkeit und damit des Verzichts auf die an sich sinnvolle Flexibilität behebbar.
5. Zur Behebung bzw. Reduzierung der Steuerungsdefizite schlagen wir mehrere, auf einander bezogene Maßnahmen vor:
  - a) Schaffung einer interministeriellen Steuerungsgruppe sowie eines entsprechenden Kompetenzzentrums zugunsten einer landesweit *integrierten* Politikumsetzung,
  - b) Ausbau eines konsequent Ziel-Leistungs-orientierten Förderwesens,
  - c) Sicherstellung transparenter und konkurrenzneutraler Verfahren,
  - d) klare Abtrennung der institutionellen von der Projektförderung,
  - e) interministeriell einheitliche Richtlinien und Durchführungsverfahren für die Zuwendungsgewährung,
  - f) Spezifizierung der in den Zuwendungsprojekten anfallenden Overhead-Kosten nach leistungs- und objektbezogenen Kosten,
  - g) Etablierung eines regelmäßigen Ergebnis- und Wirksamkeitsdialog zwischen Zuwendungsempfängern und zuständigen Behörden,

- h) Zulassung der budgetmäßigen Mittelverwendung sowie Zulassung der Resteübertragbarkeit bei hierfür geeigneten Zuwendungsempfängern,
- i) Grundsätzliche Befristung der Zuwendungshöchstdauer und Evaluation.

## 2 Ausgangssituation und Zielsetzung

Der Ministerrat des Landes Baden-Württemberg hatte mit Beschluss vom 24. Juli 2012 festgelegt, einen Zukunftsplan Jugend zu erarbeiten. Hierin war neben der Kinder- und Jugendarbeit auch die Jugendsozialarbeit einbezogen worden.

Handlungsleitend für den Beschluss des Ministerrates war der Anspruch, über eine zukunftsorientierte Kinder- und Jugendpolitik auch die wachsende Zahl derjenigen Jugendlichen zu erreichen, die von der (offenen) Kinder- und Jugendhilfe sowie der außerschulischen Jugendbildung bislang nur bedingt angesprochen werden<sup>1</sup>.

Im Rahmen der Umsetzung des Zukunftsplanes Jugend sollte u. a. ein transparentes und aufgabenbezogenes Förderwesen für die Kinder- und Jugendarbeit entwickelt werden.

---

<sup>1</sup> Eine interessante Datenbasis bieten die turnusmäßig durchgeführten Befragungen von Schülerinnen und Schülern in Baden-Württemberg. Es ist durchaus sehr bedenkenswert, dass, wie die Jugendstudie Baden-Württemberg 2015 zeigt, unter den (zumindest partiell institutionell organisierten) Freizeitaktivitäten einzig „Sport treiben“ (Jugendstiftung Baden-Württemberg, o. J.: 43) bzw. das Verbringen der Freizeit im „Sportverein“ oder auf „öffentliche[n] Sportplätze[n]“ (a.a.O., S. 50) auf deutlich positive Resonanz stößt, während das Verbringen der Freizeit im „offene[n] Jugendtreff“ oder in einer „Jugendgruppe im Verein“ bzw. in einer „Jugendgruppe in der Kirche/Moschee/Synagoge“ (ebd.) auf eine vergleichsweise nur geringe Resonanz stößt und bspw. die Teilnahme an Bildungskursen nur relativ wenige begeistert. Den aktuellen Entwicklungsbedarfen in den verschiedenen Feldern der der Kinder- und Jugendhilfe widmen sich im Übrigen eingehend Jordan, Maykus und Stuckstätte (2015); des Weiteren: Schröer, Struck und Wolff (2016) sowie: Schwerthelm und Sturzenhecker (2015).

Mit Werkvertrag vom 05. August 2015 wurden die Universität Duisburg-Essen, vertreten durch Prof. Dr. Horst Bossong, und die Conrad & Beck GmbH (Kooperationspartner) beauftragt, eine wissenschaftliche Expertise zu erstellen zur

- Erhebung und Transparentmachung von Förderstrukturen und Förderprozessen und
- Ableitung einer Diskussionsgrundlage für eine Weiterentwicklung des Förderwesens.

### 3 Unsere Aktivitäten und methodischer Ansatz

#### 3.1 Fragestellungen

Ausgehend von der vom Auftraggeber formulierten Themenstellung<sup>2</sup> leiten sich folgende Erhebungsperspektiven ab:

1. Wie stellen sich die Fördertitel des Landesjugendplans für die Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit dar?
2. Wie gestaltet sich die Gegenüberstellung der Fördertitel der jeweiligen Platzzahlen mit der tatsächlichen Verausgabung der Fördermittel (SOLL – IST - Vergleich)?
3. Welche Zielsetzungen gibt es bezogen auf die Aufgabenstellung des jeweiligen Fördertitels, die Förderart und das Verfahren (Prozesse der Beantragung, Bewilligung, Auszahlung und Überprüfung)?
4. Welche Empfänger-(gruppen) mit ihrem jeweiligen Anteil an der Förderung gibt es?
5. Welche Problembereiche bestehen im derzeitigen Förderwesen aus der Perspektive der Mittlempfänger?
6. Wie sollte ein zukünftiges transparentes, aufgabenbezogenes Förderwesen für die Kinder- und Jugendarbeit sowie Jugendsozialarbeit in Baden-Württemberg gestaltet sein?

---

<sup>2</sup> Ausschreibung vom 16.04.2015



### 3.2 Methodischer Ansatz der Analyse

Für die Untersuchung wurde eine Kombination verschiedener qualitativer Methoden gewählt. Der wesentliche Teil des methodischen Vorgehens orientierte sich an den im Angebot vom 16. Juli 2015 formulierten 9 Schritten zur Erstellung der Expertise. Darüber hinaus wurde das Vorgehen durch weitere, ex ante nicht planbare, für den Erkenntnisgewinn jedoch essenzielle, Prozessschritte, ergänzt und somit im Prozess leicht modifiziert.

Der Prozess der Erstellung der Expertise umfasste drei Phasen:

- A) Bestandsaufnahme
- B) Differenzierte Betrachtung und kritische Würdigung der Förderpraxis des Sozialministeriums
- C) Abfassung der Expertise.

Folgende methodische Zugänge leiteten die Erhebung und die Ausrichtung der Expertise:

- Dokumentenanalyse
  - Analyse vorhandener und zur Verfügung gestellter schriftlicher Dokumente, wie Richtlinien, Arbeitsergebnisse/Papiere anderer Arbeitsgruppen im Rahmen des „Zukunftsplans Jugend“ mit Schnittstellenpotenzial
  - Auswertung gesetzlicher Vorgaben und Bestimmungen
  - Auswertung weiterer relevanter Unterlagen und einschlägiger Literatur zur Förderthematik sozialer Projekte und Institutionen
- Teilstandardisierte Experteninterviews mit
  - Vertreterinnen und Vertretern des damaligen Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren

- dem Präsidenten und Mitarbeitern des Rechnungshofes Baden-Württemberg auf der Grundlage der beratenden Äußerungen zu den Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg<sup>3</sup>
- Teilstandardisierte Gruppeninterviews mit Vertreter\*innen des
  - damaligen Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren
  - Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport
  - Ministeriums für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz.
- Moderierte Workshops mit den
  - Repräsentantinnen und Repräsentanten der Verbände, die im Gesamtprojekt „Zukunftsplan Jugend“ involviert sind (verbandliche Partner aus dem Zukunftsplan Jugend)
  - Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten der Mitglieder der Dachverbände<sup>4</sup>

Zur methodischen Systematisierung der Interviews sowie der Workshops wurde die Organisationanalyse (six-box-model; Weisbord 1978) als handlungsleitenden Ansatz herangezogen.

In den einzelnen Prozessphasen wurden die in der nachfolgenden Abbildung aufgeführten Methoden eingesetzt:

---

<sup>3</sup> Bericht des Rechnungshofes Baden-Württemberg nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, September 2013

<sup>4</sup> Der Landesjugendring hat uns gegenüber in einer schriftlichen Notiz dargelegt, der im Entwurf der Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung (o.J. [2016]: Ziffer 2.3.1) verwendete Begriff „Dachverband“ sei seines Erachtens unzutreffend, zutreffend sei vielmehr der Begriff „Landesorganisation der Kinder- und Jugendarbeit“ sowie „Landesverband der Jugendsozialarbeit“. Ohne die Richtigkeit des einen oder anderen Begriffs zu prüfen (die läge weit außerhalb unseres Auftrags) oder die eine bzw. andere Sicht zu präferieren, verwenden wir der Einfachheit halber nachfolgend den fachbehördlichen Begriff „Dachverband“.

Prozessschritt	Methode	Material
Bestandsaufnahme	Dokumentenanalyse	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ SGB; BHO; LHO</li> <li>▪ Kommentare</li> <li>▪ Verwaltungsvorschriften</li> <li>▪ Richtlinien</li> <li>▪ Stellungnahmen</li> </ul>
	Teilstandardisierte Experteninterviews mit Vertreter*innen des Ministeriums für Soziales und Integration (vormals: Ministeriums für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren); mit dem Präsidenten und Mitarbeitern des Landesrechnungshofs.	Leitfadengestützt
	Teilstandardisierte Gruppeninterviews mit Vertreter*innen des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz sowie des Ministeriums für Kultus, Jugend und Sport.	Leitfadengestützt
Kritische Würdigung	Fachdiskurs im Rahmen des Wissenschaftsdialog „Zukunftsplan Jugend (ZPJ)“; Präsentation und Diskussion der Erkenntnisse	PowerPoint Präsentation und moderierter Diskurs
	Moderierte Workshops mit Repräsentantinnen und Repräsentanten der Verbände, die im Gesamtprojekt „Zukunftsplan Jugend“ involviert sind (verbandliche Partner aus dem Zukunftsplan Jugend) und Repräsentantinnen bzw. Repräsentanten der Mitglieder der Dachverbände	Leitfadengestützt
Abfassung der Expertise	Rückkopplung mit dem Auftraggeber im Gespräch	
	Abschließende Verschriftlichung	

## Grundlagen des Förderwesens für die Kinder- und Jugendarbeit

Im Rahmen unserer Analyse sind zunächst die wesentlichen Rechtsgrundlagen für das Förderwesen, den Landesjugendplan und den Zukunftsplan Jugend zu betrachten.

### 3.3 Wesentliche Rechtsgrundlagen

Zu den wesentlichen Rechtsgrundlagen für das Förderwesen gehören:

- das Haushaltsrecht und die Haushaltsbegleitgesetze

Hier sind insbesondere die §§ 23 und 44 der Landeshaushaltsordnung (LHO) einschlägig, die die Voraussetzungen und Modalitäten der Zuwendungsgewährung definieren.

Gemäß der Erläuterung des Finanzministeriums zu § 23 LHO sind Zuwendungen „Geldleistungen, die ohne Rechtsverpflichtung an Stellen außerhalb der unmittelbaren Landesverwaltung zur Erfüllung bestimmter Zwecke / Ziele zukunftsbezogen erbracht werden“<sup>5</sup>. Bei Zuwendungen handelt sich generell um freiwillige, nicht um pflichtige Leistungen<sup>6</sup>.

Von essentieller Bedeutung sind bei jeder Zuwendungsgewährung die Bejahung des öffentlichen Interesses an dem zu fördernden Projekt bzw. der zu fördernden Institution, des Weiteren eine präzise Zweckbestimmung sowie die Leistungsfähigkeit des Zuwendungsempfängers und schließlich die Grundsätze der Wirtschaftlichkeit und Sparsamkeit sowie das Subsidiaritätsprinzip (insbesondere die Nachrangigkeit der Zuwendungsgewährung).

---

<sup>5</sup> [https://mfw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mfw/intern/Dateien/\\_Downloads/Haushalt\\_und\\_Finzen/Haushaltsrecht\\_BW.pdf](https://mfw.baden-wuerttemberg.de/fileadmin/redaktion/m-mfw/intern/Dateien/_Downloads/Haushalt_und_Finzen/Haushaltsrecht_BW.pdf)

<sup>6</sup> Bei Pflichtleistungen, bei denen die bewilligende Stelle kein Ermessen über Art und Höhe der Leistung hat, ist der Weg über eine Zuwendungsgewährung haushaltsrechtlich prinzipiell verwehrt. In den Erläuterungen zum § 23 LHO-BaWü wird dies durch die Formulierung „Geldleistungen, die ohne Rechtsverpflichtung ... erbracht werden“ klargelegt. Der Begriff „Geldleistung“ ist u. E. allerdings missverständlich und gibt den Gehalt der entsprechenden gesetzlichen Bestimmung nur ungenau wieder. Zuwendungen können auch andere (geldwerte) Leistungen, nämlich verschiedene Arten von Sach- oder ehrenamtlichen Eigenleistungen, beinhalten.

Mit Blick auf die im Rahmen unseres Auftrags einschlägigen Bestimmungen des SGB VIII (s.u.) zeigen sich zwei *Besonderheiten*:

Eine besteht darin, dass es sich in den hier untersuchten Bereichen zu einem Gutteil um Angebote und Maßnahmen handelt, die der Bundesgesetzgeber als *pflichtig* vorsieht und die folglich, wie bspw. Walter Schellhorn und Mitarbeiter betonen, „zwingend“<sup>7</sup> zu fördern sind. Allerdings richtet sich die Leistungspflicht in den in Rede stehenden Rechtsnormen durchweg nicht auf individuell-konkrete *Einzelfälle*, sondern in der Form „offener“ Angebote auf das konkret-generell definierte *Kollektiv* der Kinder und Jugendlichen<sup>8</sup>; es geht hier mithin um *objektivrechtliche* Verpflichtungen, nicht hingegen um subjektiv einklagbare Rechte<sup>9</sup>. Insofern steht den zuständigen Fachbehörden mit Blick auf die entsprechend vorzuhaltenden Maßnahmen und Angebote zwar kein Ermessen über das „Ob“, wohl aber über die jeweiligen „Erfüllungsstandards“<sup>10</sup>, d.h. das „Wie“ (d. h. in welcher Form), das „Durch wen“ (d. h. durch welchen Leistungserbringer“) und das „Wieviel“ (d. h. in welcher Angebotsmenge und mit welcher Höhe an Fördermitteln) zu.

Eine zweite Besonderheit liegt darin, dass in den im Rahmen unseres Auftrags konkret relevanten Bereichen der (offenen) Kinder- und Jugendhilfe das Land als Förderer auftritt, und zwar auch bei denjenigen Angeboten und Maßnahmen, die nicht lediglich – etwa in Form landesweiter Koordinierungs- oder Fortbildungsstellen<sup>11</sup> – klar als landeszu-

---

<sup>7</sup> Schellhorn u.a. 2012, § 12 Rz. 4

<sup>8</sup> Eine Ausnahme bildet §12 SGB VIII, der die Förderung von Jugendverbänden vorsieht und insoweit eine im Grunde systemwidrige Sonderform darstellt; der verbrieftete Anspruch auf eine dauerhafte Förderung lässt sich allenfalls bei einer sehr traditionellen Interpretation des Subsidiaritätsprinzips legitimieren (vgl. Utz, 1956; dazu: Bossong, 1987 und 2003).

<sup>9</sup> Vgl. hier auch: Wiesner, 2013

<sup>10</sup> Wiesner, a.a.O.: 20

<sup>11</sup> Der Entwurf der Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung (o.J. [2016]: Ziffer 1.1.2) bestimmt die grundsätzliche Förderfähigkeit von Trägern, „die strukturbildend, koordinierend, fachlich innovativ und mit ihren Angeboten

ständig anzusehen sind, sondern auch für solche, die vor Ort, d.h. in den Kommunen, angesiedelt sind und durchgeführt werden. Nach herrschender Meinung fallen aber Leistungen und Angebote, die in den Kommunen und für die dort ansässige kommunale Bürgerschaft stattfinden, in die dortige (fachliche und finanzwirtschaftliche) Zuständigkeit. Die kommunalen Gebietskörperschaften verfügen, wie die maßgeblichen Kommentatoren Krämer und Schmidt zu Recht betonen, über eigene Steuer- bzw. Abgabenquellen und zudem über allgemeine und besondere Finanzaufweisungen seitens des Landes. Damit „stehen den Kommunen die nötigen Mittel zur Erfüllung der Auftragsangelegenheiten und der Pflichtaufgaben des eigenen Wirkungskreises (z. B. Sozialhilfe, Jugendhilfe, Brandschutz) zur Verfügung. Für diese Aufgaben können daneben grundsätzlich keine Zuwendungen gewährt werden“; es fehle „insoweit am ‚erheblichen Landesinteresse‘“<sup>12</sup>. Genau dies aber hat der Landesgesetzgeber – zuletzt mit dem Landesjugendplan 2015/16 in Verbindung mit dem Zukunftsplan Jugend – im Hinblick auf verschiedene Felder der (offenen) Kinder- und Jugendhilfe und hinsichtlich der Schulsozialarbeit anders bestimmt<sup>13</sup>. Verfassungsrechtlich scheint uns dies nicht ganz unproblematisch zu sein, weil damit – zumindest der Tendenz nach – das Recht und die Pflicht zur kommunalen

---

nachhaltig sind“. Erkennbar handelt es sich damit um substantiell unterschiedliche – und u.E. trennscharf zu haltende – Sachverhalte. Bspw. können Träger bzw. Leistungsanbieter „innovativ“ und „nachhaltig“ arbeiten, ohne zugleich koordinierend und/oder strukturbildend tätig zu sein.

<sup>12</sup> Krämer/Schmidt, 2014: F V, 6

<sup>13</sup> Beispielsweise heißt es unmittelbar einleitend im Zukunftsplan Jugend: „Die Landesregierung Baden-Württemberg hat es sich zur Aufgabe gemacht, die Belange von Kindern und Jugendlichen zu einem zentralen Politikfeld der Landespolitik zu machen.“ Der Landesjugendplan 2015/16 leitetet mit der Feststellung ein: „Kinder und Jugendliche sind die Zukunft unseres Landes. Erklärtes Ziel der Landesregierung Baden-Württemberg ist es, allen Kindern und Jugendlichen gute Zukunftschancen zu eröffnen...“.

Selbstverantwortung untergraben wird<sup>14</sup>. Es besteht die Gefahr, dass eine – möglicherweise – unzureichende Finanzausstattung der Gemeinden durch jeweils auf Zeit gesetzte, nämlich gemäß Zuwendungsrecht jährlich neu zu beantragende (und ggf. zu bewilligende) freiwillige staatliche Subventionierung kompensiert und zugleich hinsichtlich der Zwecksetzung der Verausgabung staatlicherseits vorgeschrieben, also der gemeindlichen Prärogative vorenthalten wird<sup>15</sup>.

Damit macht das Land die Förderung bestimmter Angebote und Leistungen der offenen Jugendhilfe, der außerschulischen Jugendbildung, der Jugend- bzw. Schulsozialarbeit, der Jugendverbandsarbeit, der Jugendberufshilfe u. a. m. zu ihrer Sache; es definiert insoweit ein besonderes landesweites Interesse an der Realisierung bzw. (dauerhaften) Vorhandenheit entsprechender Angebote – und zwar insbesondere auch im Hinblick auf das „Wie“ der Maßnahmenrealisierung –, entlässt damit aber zugleich die kommunalen Gebietskörperschaften nicht aus ihrer Pflicht, selbst ebenfalls (ergänzend) Angebote und Leistungen vorzuhalten. Auf diese Weise entsteht in der Zuständigkeitswahrnehmung ein – haushaltsrechtlich eher untypisches und im Grunde systemfremdes – Komplementaritätsverhältnis zwischen Land und Kommune, das „dem

---

<sup>14</sup> Vgl. etwa: Püttner, 1999; Schmidt-Abmann/Röhl, 2005: II 2 c. Dass das Verhältnis zwischen Staats- und Gemeindeinteressen seit jeher kontrovers debattiert wird, ist bekannt.

<sup>15</sup> Sachgerechter wäre es zweifellos, staatliche Zuwendungen zugunsten kommunal verorteter Projekte würden auf zeitlich befristete *echte* Modell- und Erprobungsvorhaben begrenzt und im Erfolgsfall sodann in die gemeindliche Eigen- bzw. Regelverantwortung überführt. Dies erforderte – jenseits der entsprechenden Mittelverfügbarkeit – allerdings von Seiten der Kommunen entsprechende Zusicherungen bereits zu Beginn der jeweiligen Landesförderungen, an denen es freilich tatsächlich oft fehlt.

Mit Blick auf das hier vorzulegende Gutachten stellen wir allerdings fest, dass die vorstehenden ordnungspolitischen Erwägungen aktuell nicht auf der Agenda unserer ministeriellen Auftraggeber stehen. Infolgedessen verfolgen wir im weiteren Fortgang unseres Gutachtens ausschließlich die Option einer maximal zielführenden und insoweit verbesserten *Zuwendungspraxis*.

aus Art. 104a GG abgeleiteten Konnexitätsprinzip“ widerspricht<sup>16</sup>. Durch die Einbeziehung der Regierungspräsidenten in die Verfahren können in der Folge, so Krämer und Schmidt, „‘gesplittete‘ Zuständigkeiten (Bewilligung durch das Ministerium, weiteres Verfahren durch die Mittelinstanz) [entstehen, die] zu unwirtschaftlichen Verfahrensabläufen“ führen können<sup>17</sup> - Probleme mithin, auf die in diesem Gutachten an späterer Stelle noch näher eingegangen wird.

■ das Sozialgesetzbuch VIII

Im Sozialgesetzbuch VIII sind die – in außerordentlich starkem Maße normativ-ethisch gesetzten – inhaltlichen Grundlagen für die Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit grundgelegt<sup>18</sup>. Insbesondere sind die folgenden Regelungen relevant:

- § 3 Freie und öffentlich Jugendhilfe: *Kennzeichen der Jugendhilfe ist die Pluralität der Angebote, Inhalte, Methoden und Arbeitsformen sowie die Vielfalt der im Jugendhilfesektor tätigen Träger.*
- § 4 Partnerschaftliche Zusammenarbeit: *Die öffentliche Jugendhilfe soll mit der freien Jugendhilfe partnerschaftlich zusammenarbeiten und von eigenen Maßnahmen absehen, wenn die freie Jugendhilfe zu entsprechender Leistungserbringung bereit ist; sie soll die freie Jugendhilfe fördern und Selbsthilfeaktivitäten stärken.*
- § 5 Wunsch- und Wahlrecht: *Die Leistungsberechtigten sollen zwischen unterschiedlichen Einrichtungen und Diensten eine ihnen gemäße Wahl treffen können, sofern dies nicht zu unvermeidbaren Mehrkosten führt.*

---

<sup>16</sup> Vgl. Krämer/Schmidt, ebd.; Konnexitätsprinzip meint, dass dort, wo die Aufgabe wahrgenommen und durchgeführt wird, zugleich auch die Finanzierungsverantwortung liegen soll.

<sup>17</sup> Krämer/Schmidt, a.a.O.: F III, 7

<sup>18</sup> Nachfolgende Erläuterungen sind zu einem Gutteil wörtlich aus dem Gesetzestext des SGB VIII übernommen.



- § 8 Beteiligung von Kindern und Jugendlichen: *Kinder und Jugendliche sind, entsprechend ihrem individuellen Entwicklungsstand, an allen sie betreffenden Entscheidungen und Maßnahmen zu beteiligen; sie sind auf ihre Rechte hinzuweisen und können sich jederzeit an das Jugendamt wenden.*
  
- § 11 Jugendarbeit: *Kindern und Jugendlichen sind im erforderlichen Maße entwicklungsfördernde Angebote bereitzustellen; sie sind zur Mitgestaltung und Mitbestimmung aufgerufen. Jugendarbeit wird von Trägern der öffentlichen und freien Jugendhilfe sowie von Verbänden und Initiativen angeboten. Zu den Schwerpunkten gehören die außerschulische Jugendbildung, die Jugendarbeit in Sport, Spiel und Geselligkeit, die arbeitswelt-, schul- und familienbezogene Jugendarbeit, die internationale Jugendarbeit, die Kinder- und Jugendberater sowie die Jugendberater.*
  
- § 12 Förderung der Jugendverbände: *Jugendverbände und Jugendgruppen, die in der Regel auf Dauer angelegt sind, bringen die Anliegen und Interessen junger Menschen zum Ausdruck, bieten ihren Mitgliedern und gegebenenfalls auch anderen Jugendlichen Möglichkeiten der Selbstorganisation sowie der gesellschaftlichen Mitgestaltung und Mitbestimmung an und sind insoweit vom öffentlichen Jugendhilfeträger zu fördern.*
  
- § 13 Jugendsozialarbeit: *Zur Überwindung individueller Beeinträchtigungen und zum Ausgleich sozialer Benachteiligung sollen junge Menschen sozialpädagogische Hilfen zur Verfügung gestellt werden. Diese können auch Ausbildungs- und Beschäftigungsmaßnahmen sowie betreute Wohnmöglichkeiten umfassen; Maßnahmen dieser Art sollen mit den jeweils primär zuständigen Behörden (Arbeitsagentur, Schulverwaltung usw.) im Einzelfall abgestimmt werden.*

- § 73 Ehrenamtliche Tätigkeit: *Ehrenamtlich tätige Mitarbeiter\*innen in der Jugendhilfe sollen angemessen unterstützt, beraten und angeleitet werden. Finanzielle Zuwendungen an die Ehrenamtlichen sind allerdings ausgeschlossen<sup>19</sup>.*
- § 74 Förderung der freien Jugendhilfe: *Das Engagement der freien Jugendhilfe soll angeregt und unter bestimmten Voraussetzungen gefördert werden. Bei der Auswahlentscheidung hinsichtlich möglicher Förderungen hat sich der öffentliche Jugendhilfeträger unter Beachtung der gesetzlichen Bestimmungen des § 74 konkurrenzneutral zu verhalten.*
- § 78 Arbeitsgemeinschaften: *Der öffentliche Jugendhilfeträger soll die Bildung von Arbeitsgemeinschaften anstreben und so eine wechselseitige Abstimmung und gegenseitige Ergänzung der (jeweils geplanten und durchzuführenden) Maßnahmen fördern.*

■ Kinder- und Jugendhilfegesetz für Baden-Württemberg

Im Kinder- und Jugendhilfegesetz sind insbesondere die §§ 14 und 15 heraus zu stellen.

– § 14 Jugendarbeit

Die Jugendarbeit ist gekennzeichnet durch Freiwilligkeit, Selbstorganisation, Ganzheitlichkeit, Wertorientierung und Ehrenamtlichkeit, demokratische Gliederung ihrer Verbände, Pluralität ihrer Träger und deren Eigenverantwortlichkeit.

Unterstützung und Förderung der ehrenamtlich Tätigen ist wesentliche Verpflichtung.

---

<sup>19</sup> So: Schellhorn u.a., 2007: § 73, Rz. 6

– § 15 Jugendsozialarbeit

Das Land kann unbeschadet der Gesamtverantwortung der Träger der öffentlichen Jugendhilfe im Rahmen seiner Aufgaben nach § 82 SGB VIII Zuschüsse gewähren.

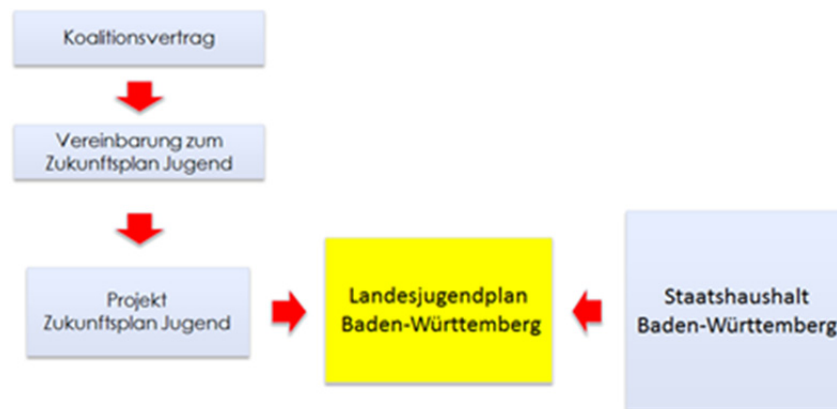
■ Gesetz zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung

- Angemessener Finanzierungsbeitrag des Trägers wird vorausgesetzt.
- Besondere Berücksichtigung von ehrenamtlich Tätigen
- Jugendverbände und ihre überregionalen Zusammenschlüsse erhalten für zentrale Aufgaben Zuschüsse zu Personal- und Sachkosten
- Zuwendungen zu den anerkannten Personalkosten für hauptberuflich tätige Bildungsreferenten
- Förderung von Maßnahmen der Jugendbildung
- Förderung von Musikschulen und Jugendkunstschulen
- Förderung sonstiger Träger und Einrichtungen (§ 12)
- Förderung von Erholungsmaßnahmen zum Ausgleich sozialer Benachteiligung (§ 14 „Kann-Vorschrift“)
- Förderung von außerschulischen Bildungsmaßnahmen von besonderer Bedeutung (§ 14 „Kann-Vorschrift“)

Über die Richtlinien des Ministerium für Kultus, Jugend und Sport (Kultusministeriums) zur Förderung der außerschulischen Jugendarbeit vom

01.01. 2003<sup>20</sup> werden die Maßgaben des Gesetzes zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung konkretisiert und umgesetzt. Auch die Förderung von Musikschulen und Jugendkunstschulen ist nach diesen Richtlinien vorgesehen und geregelt. Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport fördert die Musikschulen und Jugendkunstschulen jedoch separat, d.h. außerhalb des Zukunftsplanes Jugend.

### 3.4 Von dem Koalitionsvertrag über das Projekt „Zukunftsplan Jugend“ zum Landesjugendplan



Mit dem Abschluss der Koalitionsvertrages am 9. Mai 2011<sup>21</sup> wurden unter der Leitaussage „Die Belange von Kinder und Jugendlichen sind ein zentrales Feld der Landespolitik“ für die Kinder- und Jugendarbeit des Landes Baden-Württemberg Eckpunkte der landespolitischen Arbeit festgelegt. U. a. wurde vereinbart:

- der Landesjugendplan ist das zentrale Finanzierungsinstrument,
- die Finanzierungsinstrumente sollen transparenter werden,
- das Verhältnis von Projekt- und Regelförderung soll neu justiert werden,
- verbindliche und verlässliche Förderstrukturen sollen gestärkt werden,

---

<sup>20</sup> Die Richtlinien werden derzeit vom Ministerium für Soziales und Integration [vormals: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren] überarbeitet (Referentenentwurf).

<sup>21</sup> Koalitionsvertrag 2011, Seiten 45 und 46

- das Projekt „Zukunftsplan Jugend“ wird gemeinsam mit den Akteuren bearbeitet.

Am 12. März 2013 haben das Land und die Partner im Zukunftsplan Jugend eine Vereinbarung zum Zukunftsplan Jugend geschlossen.

Mit dieser Vereinbarung haben die Beteiligten den Stellen- und Eigenwert der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit dargelegt, Mitverantwortung und Eigenständigkeit der Partner deutlich gemacht, den Zukunftsplan Jugend als Dialog-, Kooperations- und Umsetzungsprozess angelegt und eine verlässliche Finanzierung des Zukunftsplanes festgeschrieben<sup>22</sup>.

Im Zukunftsplan sind insbesondere die mittel- und langfristigen Ziele und Projekte sowie die finanzielle Förderung finanzieller Rahmenbedingungen für eine nachhaltige Weiterentwicklung und Förderung der Angebote und Strukturen der Jugendarbeit festgeschrieben. Sie sollen im Landesjugendplan verankert werden.

Der Koalitionsvertrag der neuen Landesregierung von Mai 2016<sup>23</sup> bekräftigt die bisherige landespolitische Ausrichtung der Kinder- und Jugendarbeit weitgehend. So werden u. a. die verlässliche Partnerschaft zwischen dem Land und den Akteuren, die Weiterentwicklung des Zukunftsplanes Jugend und die

---

<sup>22</sup> Siehe auch Vereinbarung zum Zukunftsplan Jugend zwischen dem Land Baden Württemberg und den Partnern im Zukunftsplan Jugend vom 12. März 2013 (erneut bekräftigt im Statusbericht 2015 zum Zukunftsplan Jugend). Dort heißt es in der Präambel:

„Die verbandliche und offene Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit in Baden-Württemberg leisten mit ihren vielfältigen Angeboten einen wichtigen Beitrag zur Förderung der Entwicklung von Kindern und Jugendlichen. Mit dieser Vereinbarung sollen die verbindlichen und verlässlichen Strukturen der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit gestärkt und weiterentwickelt werden. Dies geschieht in Zusammenarbeit des Landes Baden-Württemberg mit allen Partnern im „Zukunftsplan Jugend“ der aus zwei Säulen besteht, zum einen die Kinder- und Jugendarbeit, zum anderen die Jugendsozialarbeit.“

<sup>23</sup> Koalitionsvertrag 2016, Seite 80

Fortführung der Schul- und Jugendsozialarbeit als wichtige Bestandteile der Landespolitik angesehen<sup>24</sup>.

Nach § 10 des Kinder- und Jugendhilfegesetzes für Baden-Württemberg (LKJHG) berichtet die Landesregierung mit der Vorlage des Landesjugendplans, welche Aufgaben der Jugendhilfe sie als vordringlich betrachtet.

In der Vorbemerkung zum aktuellen Landesjugendplan kommt unter der Überschrift „Kinder und Jugendliche sind die Zukunft unseres Landes“ eine wichtige Zielsetzung der Landesregierung zum Ausdruck: *„Allen Kindern und Jugendlichen sollen gute Zukunftschancen eröffnet werden“*.

Tatsächlich ist der Landesjugendplan eine Zusammenfassung aller Leistungen des Landes Baden-Württemberg, die direkt oder indirekt an die Jugendlichen im Land gerichtet sind. Dabei sind schulische Maßnahmen nicht Bestandteil des Landesjugendplans. Dennoch spielt Schule für die Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit eine zentrale Rolle, da dort alle Kinder und Jugendliche im Land erreicht werden – und da sie dort einen Großteil des Tages verbringen.

Jenseits dessen ist es die Absicht der Landesregierung, den Trägern der außerschulischen Jugendbildung insbesondere für die Bereiche der Jugendverbandsförderung, der Jugenderholung, der außerschulischen Jugendbildung und für sonstige bedeutsame Aufgaben und Maßnahmen der Jugendarbeit weitgehend finanzielle Planungssicherheit zuzusichern.

Für die Umsetzung des Landesjugendplanes sind verantwortlich<sup>25</sup>:

- Ministeriums für Soziales und Integration (vormals: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren), kurz: Sozialministerium
- Innenministerium

---

<sup>24</sup> Koalitionsvertrag 2016, Seite 80

<sup>25</sup> Für die Ministerien werden die Titulaturen bzw. Namensbezeichnungen des Jahres 2013 verwendet, da diese den vorliegenden bzw. begutachteten Haushaltsplänen und Haushaltsübersichten sowie den Ausführungen im derzeit geltenden *Landesjugendplan und Zukunftsplan Jugend* entsprechen.

- Ministerium für Kultus, Jugend und Sport (kurz: Kultusministerium)
- Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz
- Ministerium für Umwelt, Klima und Energiewirtschaft
- Ministerium für Wissenschaft, Forschung und Kunst (kurz: Wissenschaftsministerium)
- Ministerium für Integration (zwischenzeitlich aufgelöst).

Der Landesjugendplan selbst ist in drei Kapitel aufgeteilt. Nach einer Vorbemerkung werden entsprechend der jeweils zuständigen Ministerien die als vordringlich definierten Aufgaben der Jugendhilfe beschrieben und anschließend die Haushaltsstellen, nach Haushaltsjahren aufgeteilt, dargestellt. Eine die verschiedenen Aktivitäten und Programme auf ihre Kohärenz hin koordinierende ministerialbehördliche Stelle wird nicht benannt – es scheint sie schlicht nicht zu geben.

Im Rahmen der Beschreibung der *vordringlichen* Aufgaben der (offenen) Jugendhilfe in der Zuständigkeit des Ministeriums für Soziales und Integration wird Bezug zum Zukunftsplan Jugend genommen<sup>26</sup>.

## 4 Das Förderwesen

Neben allgemeinen Hinweisen zum Förderwesen werden nachfolgend die Fördersystematiken der Ministerien für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz, für Kultus, Jugend und Sport und für Soziales und Integration beschrieben.

### 4.1 Allgemeines

Die Haushaltsansätze (Titel) für die Förderprogramme sind in der Regel seit einigen Jahren und für die Zukunft, soweit die Haushaltslage des Landes Baden-Württemberg dies zulässt, festgeschrieben. Damit eine flexible und bedarfsorientierte Verwendung der Förderprogramme möglich ist, sind innerhalb der

---

<sup>26</sup> Landesjugendplan 2015/16, Seite 5, Ziffer 1.1

Zuständigkeiten der einzelnen Ministerien verschiedene Haushaltsansätze für gegenseitig deckungsfähig definiert.

Die Förderung unterteilt sich in eine institutionelle Förderung und eine Projektförderung, die in der Regel in der Form einer Festbetragsfinanzierung<sup>27</sup> realisiert wird.

#### 4.2 Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz

Das Ministerium für Ländlichen Raum und Verbraucherschutz ist im Rahmen der Förderung der Kinder- und Jugendarbeit zuständig für die Förderung der Landjugend. Die Förderung erfolgt nach der Richtlinie des Ministeriums für Ernährung und Ländlichen Raum zur Förderung der Landjugend im Rahmen des Landesjugendplans 2003 und der Verwaltungsvorschrift des Ministeriums für ländlichen Raum und Verbraucherschutz zur Förderung des Projektes: Schaffung von Transparenz vom Erzeuger bis zur Ladentheke im Lernort Bauernhof (LoB), 2015.

Die im Haushalt bereitgestellten Fördermittel sind im Landesjugendplan 2013/14 unter Kapitel 0803 Titelgruppe 96 Landjugend aufgeführt. Die Abwicklung der Förderprogramme erfolgt nach unserem Kenntnisstand ausschließlich über die Regierungspräsidien.

96 Landjugend	Ansatz 2013	Regierungspräsidenten
Sachaufwand	16.000	x
Zuschüsse für laufende Zwecke	1.007.000	x
Zuschüsse für Investitionen	7.000	x
Summe:	1.030.000	

<sup>27</sup> Zur prägnanten Unterscheidung zwischen Festbetrags-, Fehlbedarfs- und Anteilsfinanzierung vgl. etwa: Bachert/Schmidt, 2010



Hinsichtlich der Zuschüsse für laufende Zwecke ist anzumerken, dass neben den Zuschüssen zur Förderung der fachlichen und allgemeinen Weiterbildung der Landjugend im Rahmen des Landesjugendplanes auch Zuschüsse zu den Beschäftigungskosten der Bildungsreferent\*innen und Zuschüsse im Rahmen der Förderung Lernort Bauernhof angesiedelt sind. Gemessen an der gesamten Fördersumme nehmen die Zuschüsse zur Förderung der fachlichen und allgemeinen Weiterbildung der Landjugend im Rahmen des Landesjugendplanes und die Zuschüsse zu den Beschäftigungskosten der Bildungsreferent\*innen einen relativ geringen Raum ein (rd. 12 %)<sup>28</sup>.

### 4.3 Ministerium für Kultus, Jugend und Sport

Das Ministerium für Kultus, Jugend und Sport (kurz: Kultusministerium) ist im Rahmen der Förderung der Kinder- und Jugendarbeit insbesondere zuständig für die Förderung der Sportjugend. Die Förderung erfolgt nach den bereits erwähnten Richtlinien des Kultusministeriums zur Förderung der außerschulischen Jugendarbeit.

Die im Haushalt bereitgestellten Fördermittel sind im Landesjugendplan unter Kapitel 0465 Titelgruppe 92 Förderung der Jugend aufgeführt<sup>29</sup>. Die Abwicklung der Förderprogramme erfolgt teilweise über das Ministerium, teils aber auch über die Landessportjugend und die Regierungspräsidenten. Die Abwicklung der Förderung über das Ministerium wird mit einer besonderen landesweiten Bedeutung begründet. Im Rahmen der Ist-Erhebung / -Analyse hat sich nicht erschlossen, nach welchen Kriterien sich eine *besondere landesweite Bedeutung* der jeweils geförderten Maßnahmen und Projekte bestimmt. Dies zumal, da nach § 23 Landeshaushaltsordnung Baden-Württemberg Zuwendungen ohnehin nur veranschlagt werden dürfen, wenn das Land an der Erfüllung durch Zuwendungsnehmer ein erhebliches Interesse hat, das ohne die Zuwendung nicht oder nicht im notwendigen Umfang befriedigt werden kann (s.o.).

---

<sup>28</sup> Eigene Berechnung auf Basis des Gesamtverwendungsnachweises für 2014 Förderung der Landjugend.

<sup>29</sup> Außer Jugendmusikschulen und Jugendkunstschulen

Die derzeitige Praxis der Mittelbewirtschaftung durch das Kultusministerium, den Landessportbund bzw. die Regierungspräsidenten (vgl. nachfolgende Aufstellung) macht das Herausstellungsmerkmal der besonderen landesweiten Bedeutung u.E. nicht deutlich. So bewirtschaftet das Ministerium u. a. die laufenden Aufwendungen von Bildungseinrichtungen. Es ist nachvollziehbar, dass das Land ein erhebliches Interesse an außerschulischen Bildungseinrichtungen hat. Dies könnte die Gewährung investiver Mittel durchaus rechtfertigen, nicht nachvollziehbar ist jedoch die besondere landesweite Bedeutung der langfristig bzw. dauerhaft erfolgenden Förderung der *laufenden* Aufwendungen – diese müssten sich unseres Erachtens eigentlich aus der (ggf. kommunal subventionierten) Nutzung durch die jugendlichen Nachfrager refinanzieren.

	Ansatz 2013	Ministerium	Landessport-jugend	Regierungs-präsidenten
1. Jugendleiterlehrgänge	82.500		x	
2. Laufende Aufwendungen von Bildungseinrichtungen	1.007.200	X		
3. Jugendbildungsmaßnahmen	58.200		X	
4. Bildungsmaßnahmen über Drogenbekämpfung etc.	62.300			X
5. Kooperation im schulischen Umfeld	145.500	X		
6. Internationale Jugendbegegnungen	520.700 86.900 (DPJW)			X

	Ansatz 2013	Ministerium	Landessport- jugend	Regierungs- präsidenten
7. Studienfahrten zu Gedenkstätten	65.600			x
8. Jugendorganisationen zur Bildungsarbeit	132.400		X	
9. Zentrale Aufgaben der Sportjugend	161.300		X	
10. Bedeutsame Maßnahmen der Jugendbildung	51.200	X		
11. Schulbezogene Maßnahmen der Integration etc.	47.000	X		
12. Politische Bildung etc.	50.000	X		
	Ansatz 2013	Ministerium	Landessport- jugend	Regierungs- präsidenten
13. Medienbildung Jugendlicher	50.000	X		
14. Naturwissenschaftlich – technische Bildung etc.	50.000	X		
Summe:	2.570.800			

#### 4.4 Ministerium für Soziales und Integration (vormals: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren)

Das Ministerium für Soziales und Integration ist zuständig für die Förderung der Kinder- und Jugendarbeit und der Jugendsozialarbeit, mit Ausnahme der Förderung der Land- und Sportjugend. Die Förderung erfolgt derzeit (noch<sup>30</sup>) nach den Richtlinien des Kultusministeriums zur Förderung der außerschulischen Jugendarbeit (ohne Jugendsozialarbeit). Für die Förderung der Jugendsozialarbeit gelten die Grundsätze des Ministeriums für Soziales und Integration (vormals: Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren) zur Förderung der Jugendsozialarbeit an öffentlichen Schulen vom 27. April 2012, zuletzt geändert am 23. Dezember 2014.

---

<sup>30</sup> Das Sozialministerium hat zwischenzeitlich in eigener Zuständigkeit einen Referentenentwurf vorgelegt, der sich aktuell im interbehördlichen und externen Abstimmungsprozess befindet.

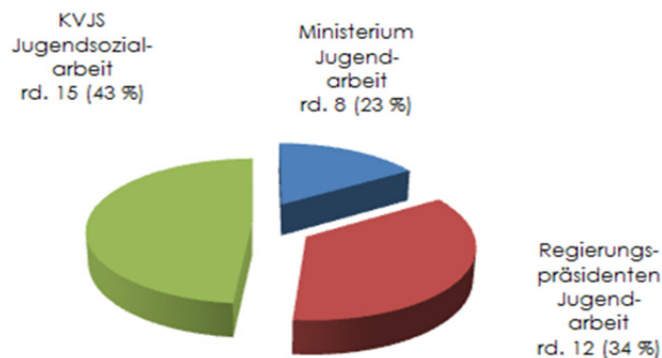
Die im Haushalt bereitgestellten Fördermittel sind im Landesjugendplan sind unter Kapitel 0918 Einzeltitel und Titelgruppen 72, 75, 76, 77,78 aufgeführt.

		Ansatz 2013
Kap.0918 Titel 684 02	Zuschüsse für zentrale Aufgaben der Jugendorganisationen	1.340.000,00
Kapitel 0918 Titel 684 03	Beiträge und Zuschüsse an Vereinigungen, die auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig sind	363.000,00
Kapitel 0918 Titel 684 05	Zuschüsse an den Ring politischer Jugend	263.700,00
Kapitel 0918 Titel 684 07	Zuschüsse an sonstige Träger zur Förderung der Jugendarbeit	357.100,00
Kapitel 0918 Titel 684 09	Förderung des Jugendschutzes	777.300,00
Kapitel 0918 Titel 684 71	Zuschüsse zur Förderung der Jugenderholung	1.768.500,00
Kapitel 0918 Titel 893 71	Zuschüsse an sonstige Träger (für Zelte und Zeltmaterial)	284.500,00
Kapitel 0918 Titel 684 72	Zuschüsse an sonstige Träger für Maßnahmen der Jugendbildung	4.866.200,00

		Ansatz 2013
Kapitel 0918 Titel 893 72	Zuschüsse zur Sanierung von überverbandlichen Jugendakademien	26.200,00
Kapitel 0918 Titel 684 75	Sonstige bedeutsame Aufgaben und Maßnahmen der Jugendarbeit, Zuschüsse an sonstige Träger	108.900,00
Kapitel 0918 Titel 633 76	Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugendhilfe an Gemeinden und Gemeindeverbände	148.300,00
Kapitel 0918 Titel 684 76	Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugendhilfe an sonstige Träger	2.750.600,00
Kapitel 0918 Titel 633 77	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung der Jugendsozialarbeit an Schulen	15.000.000,00
Kapitel 0918 Titel 534 78	Zukunftsplan Jugend, Dienstleistungen Dritter u. dgl.	100.000,00
Kapitel 0918 Titel 684 78	Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	700.000,00
	Summe	28.854.300,00

Die Abwicklung der Förderprogramme erfolgt teils über das Ministerium, teils die Regierungspräsidenten und teilweise über den Kommunalverband für Jugend und Soziales (Jugendsozialarbeit).

## Haushaltsansatz 2013 rd. 29 Mio Euro



Die Zuständigkeit der vier Regierungspräsidenten für die Abwicklung der Förderprogramme resultiert zum einen aus einer grundsätzlich regionalen Zuständigkeit und zum anderen über den Sitzort der zu fördernden Dachverbände der Kinder- und Jugendhilfe bzw. der außerschulischen Jugendbildung.

Nach welchen Kriterien die Abwicklung der Förderprogramme auf das Ministerium einerseits und die Regierungspräsidenten andererseits aufgeteilt ist, ist in ihrer Sachsystematik nicht deutlich geworden. Die Aufteilung wirkt – dies bestätigen teilweise auch die (begünstigten) Verbände – eher historisch gewachsen und teilweise, insbesondere soweit das Ministerium als Mittelbewirtschaftler tätig wird, sachbezogen interessenorientiert.

### 4.5 Differenzierte Betrachtung und kritische Würdigung der derzeitigen Förderpraxis des Sozialministeriums

Eine differenzierte Betrachtung des Förderwesens im bzw. seitens des Sozialministeriums zeigt folgendes Bild:

Fördermittel 2013															
Haushaltsplansätze						Haushaltsjahr 2013									
Haushaltsstelle	2013	2014	2015	2016	HÜL 2013	Ausgabe- reste/Rück- laufmittel	Deckung von 684 07	Deckung von 684 78	Deckung von 633 76	Deckung von 684 71 2012	Vorgriff aus 2012	Deckung für 684 09 für 893 71	Deckung für Tit. Gr. 75	Mittel insgesamt	RP insgesamt
<b>Kapitel 0918</b>															
	<b>Jugendhilfe</b>														
Kap.0918 Titel 684 02	1340.000,00	1340.000,00	1340.000,00	1340.000,00	1340.000,00									1340.000,00	922.900,00
	Zuschüsse für zentrale Aufgaben der Jugendorganisationen														
	davon:														
	Landesjugendring Baden-Württemberg														
		329.300,00	329.300,00	329.300,00	329.300,00									329.300,00	
	Zuschüsse für zentrale Aufgaben der Jugendorganisationen; hier: Jugendverbände die im Landesjugendring zusammen														
		814.700,00	814.700,00	814.700,00	814.700,00									814.700,00	814.700,00
	sonstige anerkannte Träger der Jugendarbeit														
		196.000,00	196.000,00	196.000,00	196.000,00									196.000,00	108.200,00
<b>Kapitel 0918 Titel 684 03</b>															
	Beiträge und Zuschüsse an Vereinigungen, die auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig sind														
		363.000,00	363.000,00	363.000,00	363.400,00					9.083,71				372.483,71	200.968,00
<b>Kapitel 0918 Titel 684 05</b>															
	Zuschüsse an den Ring politischer Jugend														
		263.700,00	263.700,00	263.700,00	263.700,00									263.700,00	
	davon:														
	Ring politischer Jugend														
			2.000,00												
	die staatsbürgerliche Bildungsarbeit der dem Ring politischer Jugend angeschlossenen Jugendorganisationen														
			261.700,00												

Fördermittel 2013

Haushaltsstelle	Haushaltsplanansätze					Haushaltsjahr 2013										RP insgesamt
	2013	2014	2015	2016	2016 HÜL 2013	Ausgabe- reste/Rück- laufmittel	Deckung von 684 07	Deckung von 684 78	Deckung von 633 76	Deckung von 684 71	Vorgriff aus 2012	Deckung für 684 09	Deckung für 883 71	Deckung für Tit. Gr. 75	Mittel insgesamt	
Kapitel 09 8 Titel 684 07	357.000,00	357.000,00	357.000,00	357.000,00	357.000,00	357.000,00								-1.000,00	358.200,00	257.000,00
Zuschüsse an sonstige Träger zur Förderung der Jugendarbeit davon:																
Politische und musische Bildungsarbeit in den Einrichtungen der LAG Jugendsozialarbeit	46.000,00															
Freizeit- und Bildungseinrichtungen für Mädchen und junge Frauen (Mädchenclubs)	60.000,00															
Die gesellschaftliche Eingliederung und Betreuung junger Aussiedler und junger ausländischer Flüchtlinge	51.000,00															
Maßnahmen und Projekte zur Integration junger Menschen mit Migrationshintergrund	100.000,00															
Kapitel 09 8 Titel 684 09	777.300,00	777.300,00	722.300,00	722.300,00	722.300,00	777.300,00			40.660,00						87.960,00	762.960,00
Förderung des Jugendschutzes																
Vorgesehen ist die Förderung:																
der hauptsächlich besetzten Aktion Jugendschutz- Landesarbeitsstelle Ba-Wü -																
von sonstigen Trägern des Jugendschutzes sowie dem Jugendschutz dienenden Projekten																

Fördermittel 2013

		Haushaltsplanansätze					Haushaltsjahr 2013								
Haushaltsstelle		2013	2014	2015	2016	HÜL 2013	Ausgabe- reste/Deck- laufmittel	Deckung von 684-07 von 684-07	Deckung von 684-78 von 633-76	Deckung von 684-71 von 684-71	Vorgriff aus 2012	Deckung für 883-71 für 883-71	Deckung für 884-09 für 884-09	Mittel insgesamt	RP insgesamt
<b>Kapitel 09 18 Titel 71</b>	<b>Förderung der Jugendberufshilfe</b>														
Kapitel 09 18 Titel 684 71 261	Zuschüsse zur Förderung der Jugendberufshilfe	1768.500,00	1768.500,00	1768.500,00	1768.500,00	1768.500,00	175.123,00					-188.020,00		2.081.643,00	1803.494,00
Kapitel 09 18 Titel 883 71 261	Zuschüsse an sonstige Träger (für Zeile und Zelmateriale)	284.500,00	284.500,00	284.500,00	284.500,00	284.500,00	66.723,00			68.020,00				579.243,00	579.243,00
<b>Kapitel 09 18 Titel 72</b>	<b>Förderung der Jugendberufshilfe</b>														
Kapitel 09 18 Titel 684 72 261	Zuschüsse an sonstige Träger für Maßnahmen der Jugendberufshilfe	4.866.200,00	5.566.200,00	5.216.200,00	5.216.200,00	4.897.900,00	588.252,00		667.001,14		-82.710,01			6.236.863,15	4.617.511,71
	davon:														
	Jugendberufshilfe	2.059.400,00													
	laufende Aufwendungen von Bildungseinrichtungen	200.700,00													
	Jugendberufshilfe	905.800,00													
	Kooperationen der Träger der außerschulischen Jugendberufshilfe mit Schulen	150.000,00													
	Jugendberufshilfe	13.45.800,00													
	bedeutsame Maßnahmen der außerschulischen Jugendberufshilfe	104.500,00													
	Integration von jungen Menschen mit Migrationshintergrund durch Jugendberufshilfe und Vereine, durch soziale Gruppenarbeit zur Stabilisierung gefährdeter Jugendlicher u. a. Maßnahmen	100.000,00													
Kapitel 09 18 Titel 883 72 261	Zuschüsse zur Sanierung von überverordneten Jugendakademien	26.200,00	26.200,00	26.200,00	26.200,00	26.200,00									



Fördermittel 2013

		Haushaltsplanansätze					Haushaltsjahr 2013					RP insgesamt						
Haushaltsstelle		2013	2014	2015	2016	HÜL 2013	Ausgabe- reste/Rück- laufmittel	Deckung von 684-07	Deckung von 684-78	Deckung von 633-76	Deckung von 684-71	Vorgriff aus 2012	Deckung für 684-09	Deckung für 833-71	Deckung für Tit. Gr. 75	Mittel insgesamt	RP insgesamt	
<b>Kapitel 0918 Titel 75</b>	<b>Sonstige bedeutsame Aufgaben und Maßnahmen der Jugendarbeit</b>																	
Kapitel 0918 Titel 684-75-261	Zuschüsse an sonstige Träger	108.900,00	108.900,00	108.900,00	108.900,00	108.900,00		1.100,00								110.000,00		
	davon:																	
	Modellvorhaben gem. §§ 6 und 14 JBG	8.900,00																
	Sonstige bedeutsame Aufgaben und Maßnahmen der Jugendarbeit einschließlich Jugendnetz BA-WU	100.000,00																
<b>Kapitel 0918 Titel 76</b>	<b>Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugendhilfe</b>																	
Kapitel 0918 Titel 633-76	Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugendhilfe an Gemeinden und Gemeindeverbände	448.300,00	448.300,00	998.900,00	998.900,00	448.300,00												
Kapitel 0918 Titel 684-76	Förderung von Einrichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugendhilfe an sonstige Träger	2.750.600,00	2.750.600,00	2.050.000,00	2.050.000,00	2.903.900,00	705.374,00						-40.660,00			3.649.934,00	2.402.000,00	

Fördermittel 2013

		Haushaltsplanansätze					Haushaltsjahr 2013										
Haushaltsstelle		2013	2014	2015	2016	HÜL 2013	Ausgabe- reste/Rück- laufmittel	Deckung von 684.07	Deckung von 684.78	Deckung von 633.76	Deckung von 684.71	Vorgriff aus 2012	Deckung für 684.09	Deckung für 883.71	Deckung für Tit. Gr. 75	Mittel insgesamt	RP insgesamt
<b>Kapitel 09 18 Titel 77</b>	<b>Jugendsozialarbeit an Schulen</b>																
Kapitel 09 18 Titel 633 77 262	Zuweisungen an Gemeinden und Gemeindeverbände zur Förderung der Jugendsozialarbeit an Schulen	15.000.000,00	25.000.000,00	20.522.500,00	25.000.000,00	15.000.000,00										15.000.000,00	
<b>Kapitel 09 18 Titel 78</b>	<b>Zukunftsplan Jugend</b>																
Kapitel 09 18 Titel 534 78 261	Dienstleistungen Dritter u. dgl.	100.000,00	500.000,00	50.000,00	50.000,00	100.000,00										100.000,00	
Kapitel 09 18 684 78 261	Zuschüsse für laufende Zwecke an soziale oder ähnliche Einrichtungen	700.000,00	2.000.000,00	2.700.000,00	2.700.000,00	700.000,00										700.000,00	
		28.854.300,00	4.1254.300,00	36.871.800,00	4.1349.300,00	29.039.700,00	1.625.472,00	1.100,00	9.083,71	707.661,14	138.020,00	-82.710,01	-40.660,00	-388.020,00	-1.100,00	31.084.046,84	110.86.716,71

Der Förderhaushalt 2013 wurde anhand der vom Ministerium vorgelegten Daten ausgewertet; er zeigt, dass Haushaltsansatz und tatsächliche Verausgabung – anders als von mancher Seite vermutet –, eng bei einander liegen.

#### 4.5.1 Der Landesjugendplan als Steuerungsinstrument

Der Landesjugendplan ist (nicht nur, aber vor allem) Steuerungsinstrument für die Kinder- und Jugendarbeit. Bezogen auf das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendarbeit wirkt er mit seiner derzeitigen Ressort- und Haushaltsstruktur wenig übersichtlich und klar.

Eine inhaltlich-konzeptionelle Gesamtübersicht „Aufgaben und Haushaltsansätze“ für das Handlungsfeld der Kinder- und Jugendarbeit ist nicht erkennbar. Es wird nicht deutlich, welche Aufgaben und Haushaltsansätze dem Handlungsfeld explizit zuzuordnen sind. So stellt sich z. B. die Frage, ob und in welcher, mit anderen Themen verknüpften Zielrichtung die Aufgabe des Jugendschutzes Bestandteil des Handlungsfeldes ist.

Es kommt hinzu, dass das Handlungsfeld in diverse Titel bzw. Haushaltsstellen aufgeteilt ist. Warum es so viele Haushaltsstellen bzw. Titel braucht, ist nicht nachvollziehbar.

Unter der Titelgruppe 684 75 261 sind Zuschüsse an sonstige Träger für sonstige bedeutsame Aufgaben und Maßnahmen der Jugendarbeit aufgeführt. Seit 2013 sind dieser Titelgruppe 108.900 Euro zugeordnet. Ein geringer Betrag ist für Modellvorhaben gem. §§ 6 und 14 JBG vorgesehen (8.900 Euro). Wie, über die Modellvorhaben hinausgehend, sonstige bedeutsame Aufgaben und Maßnahmen interpretiert bzw. definiert werden, konnte nicht geklärt werden. Es entstand vielmehr der Eindruck, dass diese Titelgruppe für die Förderung sonstiger Träger allgemein genutzt wird.

Unser Eindruck wird verstärkt durch eine nicht klar abgegrenzte Praxis der institutionellen Förderung von der Projektförderung<sup>31</sup>. Neben den für die Förderung der verbandlichen Jugendarbeit vorgesehenen Haushaltsstellen werden institutionelle Förderungen auch aus anderen Haushaltsstellen vorgenommen<sup>32</sup>. Teilweise werden Projektförderungen wie institutionelle Förderungen behandelt. Darüber hinaus ist in etlichen verschiedenen Fällen nicht ohne weiteres nachvollziehbar, wie viele Fördermittel einzelne Verbände erhalten.

Aus den uns zur Verfügung gestellten Unterlagen haben wir für das Jahr 2013 zusammengestellt, welche Landesverbände aus welchem Fördertitel welche Fördergelder direkt über das Ministerium erhalten.

---

<sup>31</sup> Vgl. hierzu wiederum mit prägnanter Erläuterung: Bachert/Schmidt (2010: 106), die mit Blick auf die institutionelle Förderung davon sprechen, es handle sich hier i.d.R. „*de facto um eine Dauerförderung für satzungsmäßige Aufgaben des Empfängers*“ (Hervorh. d. Verf.).

<sup>32</sup> So z.B. die Institutionelle Förderung der Akademie der Jugendarbeit aus Kapitel 0918 Titel 68472

	zentrale Aufgaben	Ring politischer Jugend	Vereinigungen, die auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig sind	Sonstige Träger zur Förderung der Jugendhilfe	Jugendschutz	Jugendbildung	Sanierung überverbandliche Jugendakademien	Bedeutsame Aufgaben und Maßnahmen der Jugendarbeit	Einrichtungen und Maßnahmen auf dem Gebiet der Jugendhilfe durch sonstige Träger	Summe
Landesjugendring	329.000,00		53.000,00	16.854,00		1.486.899,00				1.885.753,00
Bund der Jungendfairen und Aktivspielplätze	33.500,00		10.000,00							43.500,00
AG Jugendfreizeitstätte n e. V.	51.000,00		10.000,00			100.000,00				161.000,00
Ring politischer Jugend		263.700,00								263.700,00
Lago off. Jugendbildung			33.500,00	45.000,00		20.000,00				98.500,00
LAG mobile Jugendarbeit									174.623,00	174.623,00
Stiftung Gewalt an Schulen					55.000,00					55.000,00
Jugendstiftung Sersheim						376.000,00		50.000,00		426.000,00
Akademie der Jugendarbeit						128.000,00		50.000,00		178.000,00
Jugendburg Rothenberg						106.200,00				106.200,00
Sonstige			42.016,71					10.000,00	297.080,93	349.097,64

Auch wenn in der vorstehenden Übersicht institutionelle Förderung und Projektförderung gleichermaßen aufgeführt sind, wird unseres Erachtens deutlich, dass eine institutionelle Förderung zum Teil aus unterschiedlichen Titeln erfolgt und damit nicht im gebotenen Maße zur Haushaltsklarheit beiträgt. Dies gilt insbesondere für die beiden Positionen „Zuschüsse für zentrale Aufgaben der Jugendorganisationen“ und „Beiträge und Zuschüsse an Vereinigungen, die auf dem Gebiet der Jugendhilfe tätig sind“<sup>33</sup>.

#### 4.5.2 Zielorientierte Steuerung<sup>34</sup>

Eine wirkungs- bzw. wirksamkeitsorientierte Steuerung, orientiert an die Zielen der Landesregierung<sup>35</sup>, wird derzeit unserer Einschätzung nach nicht wahrgenommen. Aus den (überwiegend eher unkonkret und abstrakt gehaltenen) strategischen Zielen der Landesregierung abgeleitete operationalisierte Ziele und Kennzahlen sind offensichtlich nicht formuliert<sup>36</sup> und ein entsprechendes standardisiertes, zugleich aber aussagekräftiges Berichtswesen scheint nicht existent zu sein.

---

<sup>33</sup> Siehe auch Antrag und Verwendungsnachweis des Landesjugendringes für das Jahr 2013

<sup>34</sup> Der Begriff „Ziel/Ziele“ ist bekanntermaßen durchaus nicht unumstritten. Wenn wir ihn hier benutzen, meinen wir damit die Koordination von Zwecken, Absichten und Interessen der jeweils in unterschiedlicher Weise beteiligten Akteure; es geht im Kern bei „Zielen“ um die (Möglichkeit der) Kommunikation der „strategischen Optionen der Zukunft“ (Baecker, 2003: 136).

<sup>35</sup> Landesjugendplan des Landes Baden-Württemberg 2015 / 2016, Seite 5 ff.

<sup>36</sup> Dies wird im Übrigen unisono auch von den in der Kinder- und Jugendhilfe engagierten Dachverbänden und Vertreter\*innen der Mitgliedsverbände moniert (so im Workshop mit den Verbänden am 08.07.2016): Weder sei ein gemeinsames Zielsystem erkennbar, noch sei eine Kompatibilität zwischen politischer Zielsetzung und Förderpraxis bzw. Förderziel/praxis feststellbar und allemal gebe es keine hinreichende Kommunikation zwischen den (behördlichen und außerbehördlichen) Partnern über eventuelle Ziele und Formen des Zielcontrolling.

Das Förderwesen ist über die Förderrichtlinien in der Regel rein quantitativ nutzungs- bzw. auslastungsorientiert und standardorientiert<sup>37</sup> ausgerichtet. Dabei wird die Förderung durch das Ministerium selbst bzw. durch die Regierungspräsidien über das Antragsverfahren und die Überprüfung der Verwendungsnachweise lediglich ansatzweise gesteuert.

- **Steuerung durch das Sozialministerium**

Eine lediglich partielle Steuerung der Empfänger *institutioneller Förderung* erfolgt i. d. R. lediglich auf dem Wege der Haushaltsveranschlagung und Mittelbewilligung sowie in der Folge über die Vorlage der Jahresabschlüsse des jeweiligen Empfängers. Das Verfahren hat somit den Charakter eines routinisierten und verwaltenden Verfahrens. Insgesamt besteht der Eindruck, dass im Rahmen der institutionellen Förderung lediglich (vermeintlich oder tatsächlich) „zustehende Mittel“ schlicht weitergeleitet und am Jahresende „abgerechnet“ werden.

Auch die Praxis der *Projektförderung* hinterlässt den Eindruck eines wenig überzeugenden, vielmehr oft schlicht historisch gewachsenen und allenfalls ansatzweise inhaltlich bzw. konzeptionell gesteuerten Vorgehens.

Im Rahmen der Antragstellung werden die Bedarfe an Projektförderung sehr unterschiedlich dargelegt; zumeist werden teils mehr, teils weniger umfangreiche und sehr unterschiedlich aufgebaute, teilweise wenig substantiierte Begründungstexte geliefert. Das Spektrum reicht von allgemeinen Projektbeschreibungen in unterschiedlichem Detaillierungsgrad bis zu Projektkennblättern, die eine detaillierte Projektbeschreibung beinhalten.

---

<sup>37</sup> Überwiegend genügen Maßnahmenprogramme und Teilnehmerzahlen sowie die Vorgabe basaler Standards, wie z. B. Zeiten und Aktivitäten (Tagesprogrammpunkte), die etwa im Rahmen von Jugendleiterschulungen, Jugenderholungsfahrten u.ä.m. gefördert werden.

Muster Projektkennblatt:

Antrags – Nr. / -steller	
Projekttitlel	
Regierungsbezirk / Stadt	
Zeitraum / Zeitumfang	
Projekthalte / Ziele	
Zielgruppe	
Beratungsbedarf / Qualifizierungsbedarf	
Öffentlichkeitsarbeit	
Bestehende und angestrebte Kooperation und Vernetzung	
Beantragte Summe / Co. Finanzierung	

Die Anträge werden papierbasiert („nach Aktenlage“) geprüft und die Ergebnisse in Aktenvermerken nach den Kriterien Verwendungszweck, Gegenstand der Förderung und sachliche Beurteilung festgehalten. Auf dieser Grundlage wird sodann ein Förderbescheid erstellt.

Nach Abschluss der Maßnahme bzw. bei laufenden Projekten nach Abschluss des Haushaltsjahres wird neben dem rechnerischen Verwendungsnachweis ein Sachbericht verlangt und vorgelegt, der die Sicht des Verwendungsnehmers widerspiegelt. Die Sachberichte sind von sehr unterschiedlicher Qualität. Es ist nicht erkennbar, welcher Informationswert den Sachberichten derzeit beigemessen wird, wie gründlich sie überhaupt geprüft werden und welche Konsequenzen ggf. gezogen werden. In der Gesamtschau ist nicht auszuschließen, dass sie wenig Relevanz haben. U. E. genügt die Praxis oft weitgehend nur dem Anspruch eines reinen Formularverfahrens.



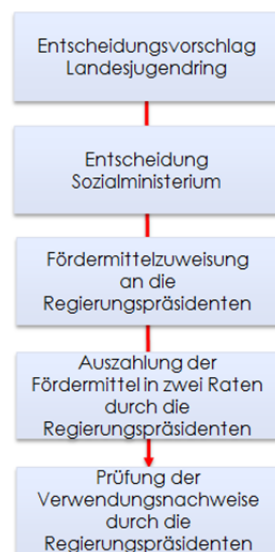
## ■ Steuerung durch die Regierungspräsidenten

In unsere Ist-Analyse wurden die Regierungspräsidien in Freiburg und Stuttgart einbezogen.

Auffällig ist, dass die Regierungspräsidien im Rahmen des derzeit praktizierten Förderwesens sehr unterschiedliche Aufgaben haben und damit unterschiedliche Rollen einnehmen. Dies wird verdeutlicht an drei ausgewählten Beispielen.

Die Jugendverbände, die im Landesjugendring zusammengeschlossen sind, werden für die Wahrnehmung ihrer zentralen Aufgaben mit bis zu 50 % der Gesamtkosten (Personal- und Sachaufwendungen) institutionell gefördert. Die Verteilung der institutionellen Fördermittel wird auf Vorschlag des Landesjugendringes durch das Sozialministerium entschieden und durch die Regierungspräsidien administrativ abgewickelt, d.h. ausgezahlt und kontrolliert.

Im Einzelnen (vereinfachte Darstellung):



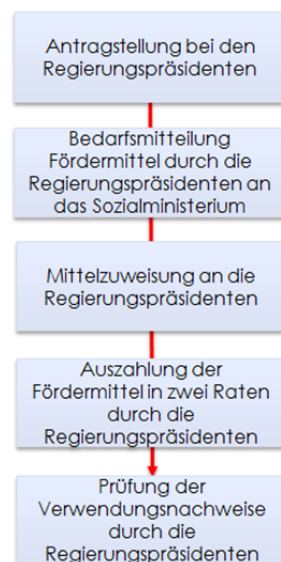
Unser bisheriger Eindruck, dass die institutionelle Förderung sich insgesamt als ein routiniertes Verfahren darstellt, wird durch den oben skizzierten Verfahrensablauf bestätigt. Das Sozialministerium folgt nach unserem Kenntnisstand regelmäßig dem Verteilungsvorschlag des Landesjugendringes, die Regierungspräsidien zahlen aus und prüfen die Verwendungsnachweise. Dabei be-

zieht sich die Prüfung auf einen Abgleich der vorgelegten Gesamtkosten zur bewilligten Fördersumme.

Fraglich ist, ob der derzeit gewählte Förderweg effizient, d.h. zielführend und ressourcenschonend ist. Gemessen an dem Ergebnis ist das Verfahren u. E. sehr aufwendig, aber i. S. der grundlegenden zuwendungsrechtlich Prämissen vergleichsweise wenig zielführend gestaltet<sup>38</sup>.

Sonstige anerkannte Träger der Jugendarbeit erhalten ebenfalls für die Wahrnehmung zentraler Aufgaben eine institutionelle Förderung. Die Regierungspräsidien sind auch in diese institutionelle Förderung, wenn auch in leicht modifizierter Form, eingebunden.

Im Einzelnen (vereinfachte Darstellung):



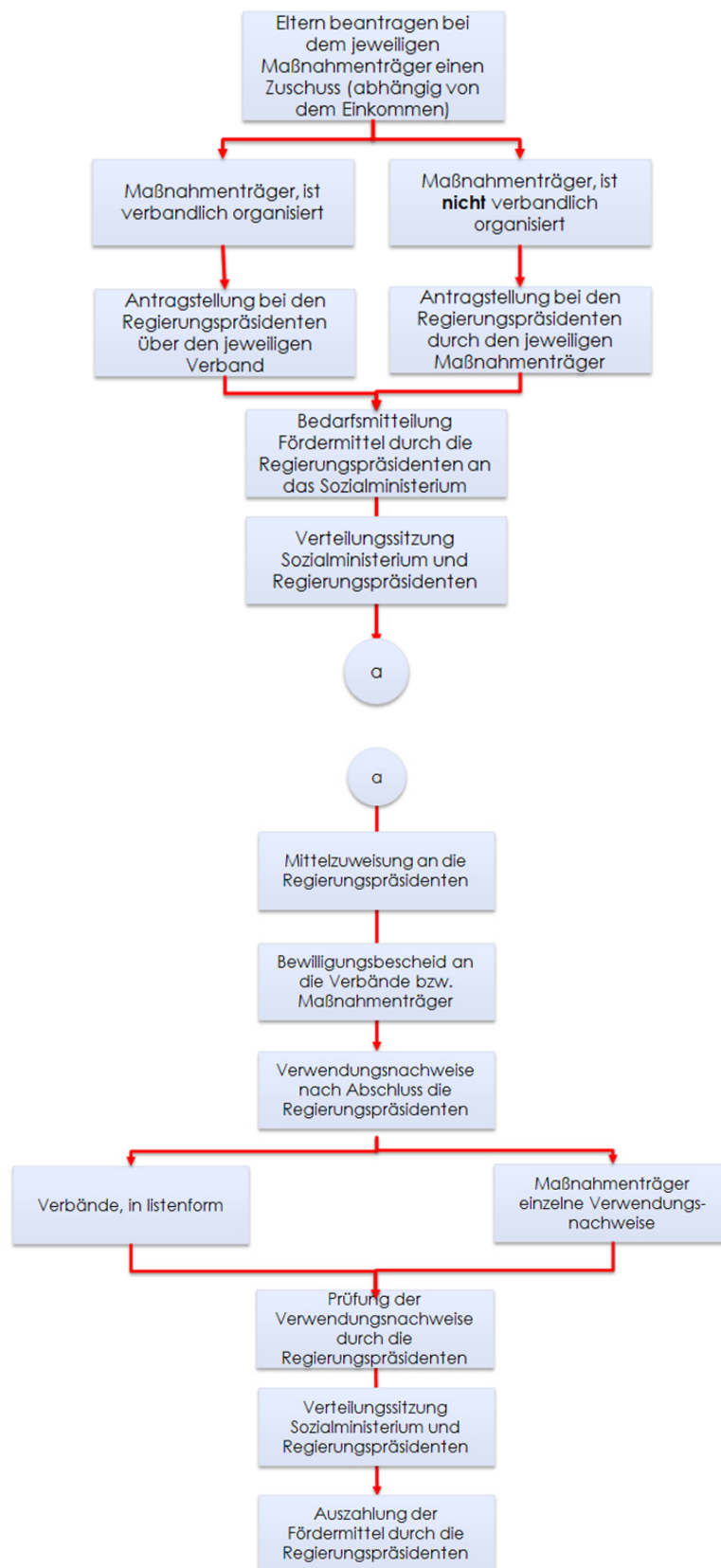
Für diese Förderung gelten unsere vorgenannten Anmerkungen ebenfalls. Zudem ist wiederum die Frage nach der Effizienz des praktizierten Förderweges zu stellen.

---

<sup>38</sup> Auch die Vertreter\*innen der Dachverbände und ihrer Mitgliedsverbände (Workshop mit den Verbänden am 08.07.2016) halten das Verfahren für sehr aufwendig, aber kaum zielführend bzw. an Inhalten und fachlichen Erwartungen zw. Ergebnissen ausgerichtet; zudem monieren sie, dass – je nach Regierungsbezirk – die Verfahrensabläufe variieren und insoweit oft lediglich erfahrungsgelenkt berechenbar sind.

Im Rahmen der Jugenderholung können für Ferienlager mit und ohne pädagogische Betreuung und für Behindertenfreizeiten nach den Maßgaben der Förderrichtlinien Projektförderungen beantragt werden. Die Antragsbearbeitung, die Mittelauszahlung und die Prüfung der Verwendungsnachweise obliegen auch hier den Regierungspräsidien.

Im Einzelnen (vereinfachte Darstellung):



Zu dem o. a. Verfahren ist anzumerken, dass die erste Verteilungskonferenz im Frühjahr vor Beginn des jeweils relevanten Haushaltsjahres offensichtlich dem Ziel dient, möglichst alle Anträge zu befriedigen. Dies kann dazu führen, dass Tagesfördersätze (zunächst) gegenüber den in den Anträgen veranschlagten Summen reduziert werden<sup>39</sup>. Sodann wird die Mittelaufteilung auf die einzelnen Regierungspräsidien festgelegt.

Mit der zweiten Verteilungskonferenz, i. d. R. im Herbst des jeweils relevanten Haushaltsjahres, werden auf der Grundlage tatsächlicher und ggf. veränderter Bedarfe Fördermittelzuweisungen zwischen den Regierungspräsidien ausgeglichen.

Die (ex post-)Prüfung der Listen – die summarische Zusammenführung der einzelnen Verwendungsnachweise durch die Verbände nach deren Vorprüfung – und die Prüfung der einzelnen rechnerischen Verwendungsnachweise erfolgt wieder rein quantitativ auslastungsorientiert, und zwar in Anwendung der Förderrichtlinien. Die Prüfung der Listen ist u. E. keine wirkliche Ergebnis-, geschweige denn Wirksamkeitsprüfung<sup>40</sup>. Den Listenaussagen werden einzelne Förderbeträge zugeordnet und der Förderbetrag insgesamt errechnet – und

---

<sup>39</sup> So zu mindestens in 2013

<sup>40</sup> Zum Thema „Wirksamkeitsprüfung“/„Wirkungsorientierung“ vgl. Bellamy u.a., 2010; Liebig, 2013; Polutta, 2014. Wir favorisieren den Begriff „Wirksamkeitsorientierung“, um deutlich zu machen, dass es in der Sozialen Arbeit darum geht, regelhaft „Konzepte, Methoden, Verfahren und Techniken“ einzusetzen (Kreft/Müller, 2008) und zu (über-)prüfen, die – möglichst evidenzbasiert – mit einiger Wahrscheinlichkeit zu den jeweils intendierten Ergebnissen („Erfolgen“) führen. Dass durch sozialarbeiterisches Tun *Wirkungen* erzielt werden, ist kaum überraschend und im Grunde trivial – die Frage ist immer, „Welche sind es?“; und vor allem: „In welchem Ausmaß sind sie intendiert, arbiträr oder explizit nicht intendiert?“. Wichtiger als dies aber ist, dass *Wirkungen* angesichts ihrer Multidimensionalität intentional und damit auch kausal nur sehr schwer zurechenbar sind: Menschen sind eben keine „Trivialmaschinen“ (Luhmann). Dies festzustellen, ändert indes nichts daran, dass – anders als es bspw. Polutta (a.a.O.) sieht – wirkungs- bzw. wirksamkeitsorientierte Steuerung unverzichtbar ist; insoweit hat Liebig (a.a.O.) recht und es stimmt, dass zugunsten wirksamer „Konzepte und Instrumente“ der „Übergang von der gefühlten zur gemessenen Wirkung“ (Rauschenbach, 2004: 21) in der Jugend- und Sozialarbeit unverzichtbar ist.

sodann ausgezahlt. Im Rahmen der Prüfung der rechnerischen Verwendungsnachweise werden Detailprüfungen nur bei offensichtlichen Ungeheimtheiten durchgeführt, wie z. B. bei der Berufsangabe „Arzt“ gekoppelt mit der Aussage, dass (entsprechend den Richtlinien) nur geringfügiges Einkommen vorhanden ist.

Alles in allem handelt es sich hierbei, wiederum gemessen an den Ergebnissen und insbesondere den Erkenntnisgewinnen, um ein sehr aufwendiges, aber wenig ergiebiges Verfahren. Hinzu kommt, dass neben der eigentlich geförderten Maßnahme auch komplementäre Finanzbedarfe – allerdings wiederum gesondert – bedient werden; so wird beispielsweise bei den Maßnahmen *Ferienlager und Behindertenfreizeit* (Titelgruppe 684 71 261 „Zuschüsse zur Förderung von Jugenderholungsmaßnahmen“) zusätzlich unter der Titelgruppe 893 71 261 „Zuschüsse an sonstige Träger“ die Anschaffung von Zelten und sonstigem Material über die Regierungspräsidien gefördert.

Zwischen Maßnahmen und notwendigem Material zu unterscheiden macht die Förderabwicklung aufwendig (zwei Verfahren). Dabei gibt es unabwiesbar einen engen sachlichen Zusammenhang zwischen Maßnahme und notwendigem Material, so dass die Einbeziehung der notwendigen Materialkosten in die Maßnahmenförderung, z. B. über pauschale Abschreibungsfristen und -beträge, eigentlich sinnvoll und jedenfalls erwägenswert wären.

Belässt man indes das bisherige Verfahren, so sollte allemal eine Konkretisierung förderwürdiger Materialien in den Förderrichtlinien erfolgen. Dies erspart Diskussionen „Was ist förderwürdig?“, so wie sie derzeit Praxis sind, und leistet einen Beitrag zu einem einheitlichen und transparenten Förderwesen.

Zusammenfassend ist festgehalten:

- Die Handhabung des Förderwesens, gerade auch soweit es die Regierungspräsidien betrifft, ist von einer zielorientierten Steuerung weit entfernt ist.

- Die Prüfung der rein quantitativ-nutzungsorientierten Ergebnisse auf Basis der geltenden Förderrichtlinien durch die Regierungspräsidien wirkt eher oberflächlich.
- Die Handhabung der Verwendungsnachweisprüfungen bei beiden Regierungspräsidenten ist u.E. sehr unterschiedlich ausgeprägt. Dafür könnten möglicherweise vor allem zwei Gründe, wie in unseren Gesprächen wahrgenommen, ausschlaggebend sein:
  - das vorhandene Aufgabenverständnis in der Organisation, geprägt durch die Führungskräfte in der Organisation (sinnvolle Aufgabe versus Massen- und Abwicklungsgeschäft) und
  - die organisatorische Verortung der Aufgabe (ganzheitliche Verortung der Aufgaben versus aufgesplitterte Aufgabenerledigung auf diverse Stellen).
- Die einzelnen Prozesse der Förderabwicklung sind u. E. vor dem Hintergrund des jeweils erzielten Erfolges sehr verwaltungsaufwendig und mithin ressourcenfressend gestaltet. Mit seiner Empfehlung 5 macht der Landesrechnungshof deutlich<sup>41</sup>, dass anfallende direkte und indirekte Verwaltungskosten immer auch ein wesentlicher Faktor sind, um die Effektivität und Effizienz der Förderabwicklung zu bewerten.

### 4.5.3 Fazit

Wenn eine Weiterentwicklung des Förderwesens im Sinne des Zukunftsplanes Jugend erreicht werden soll, braucht es eine Modifikation der Steuerungslogik

---

<sup>41</sup> Bericht des Rechnungshofes Baden-Württemberg nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, September 2013: 34

in Richtung auf eine optimale Zielkohärenz (*coherence of objectives*)<sup>42</sup>. Eine solche sollte auf den nachfolgenden Grundhaltungen basieren.

- *Das Förderwesen braucht eine interministerielle kohärente Steuerung.*

Die Kinder- und Jugendarbeit muss, um wirksam zu sein, ganzheitlich gesteuert werden. Dazu muss die derzeit über die einzelnen beteiligten Ministerien praktizierte segmentierte Steuerung von einer interministeriell kohärenten Steuerung abgelöst werden.

Dies begünstigt zugleich maßgeblich auch die notwendige Rollenklarheit zwischen den Beteiligten (Strategische Steuerung – operative Mittelbewirtschaftung - Leistungserbringung).

- *Das Förderwesen braucht eine zielkonform systematisierte Mittelbewirtschaftung.*

Dem Eindruck, dass das Förderwesen weitgehend administriert statt aktiv gestaltet wird, muss über eine klar strukturierte und transparente Verfahrens- und Prozesssteuerung entgegen gewirkt werden, die sich am (landespolitisch definierten) Zielsystem ausrichtet.

Dazu muss eine in weiten Teilen historisch gewachsene Verfahrensabwicklung in eine systematische, d.h. Kriterien geleitete Praxis der verantwortlichen Mittelbewirtschaftung überführt werden.

- *Das Förderwesen braucht eine wirksamkeitsorientierte Steuerung.*

Die derzeit weitgehend praktizierte, bestenfalls quantitativ auslastungsorientierte Steuerung wird keine Aussagen darüber machen können, ob

---

<sup>42</sup> Es sollte klar sein, dass die (i.d.R. höchst heterogenen) Ziele der je einzelnen Akteure per se keineswegs in sich und gar mit denen anderer Akteure kompatibel sind; Es geht also darum, zunächst einmal die Unterschiedlichkeit der einzelnen, oft sehr divergenten Zielsetzungen soweit wie möglich zu harmonisieren und daraus ein in sich schlüssiges, gemeinsames Zielsystem zu entwickeln, das optimaler Weise dann auch mit den Absichten, Interessen und Bedürfnissen der Jugendlichen einigermaßen kompatibel ist und von ihnen selbst aktiv mitgestaltet werden kann.



die landespolitischen Ziele Wirkung zeigen. Sie muss ersetzt werden durch eine wirksamkeitsorientierte Steuerung. Dabei reicht es nicht, lediglich auf eine kennzahlenbasierte Steuerung zu setzen. Wirksamkeitsorientierte Steuerung bedingt gleichermaßen einen regelmäßigen Wirksamkeitsdialog mit den Akteuren und Zielgruppen vor Ort (s.u.).

Erforderlich ist demnach aufs Ganze gesehen ein Veränderungsprozess, der die bisherigen Routinen nachhaltig irritiert und die Akteure zu Veränderungen anregt<sup>43</sup>. Gewohnheiten und vorhandene Sicherheiten müssen infrage gestellt, optimaler Weise aufgegeben werden. Für den Erfolg eines solchen Veränderungsprozesses ist daher entscheidend, ob es gelingt, deutlich zu machen:

- Es geht um partnerschaftliche und rollenklare Prozesse zum nachhaltigen Nutzen der Kinder und Jugendlichen im Land Baden-Württemberg.
- Es geht um eine angemessene und zielorientierte Förderung der leistungserbringenden Akteure in der Kinder- und Jugendarbeit.

## 5 Ableitung einer Diskussionsgrundlage für eine Weiterentwicklung des Förderwesens.

Dem Anspruch „Kinder und Jugendliche sind die Zukunft unseres Landes“<sup>44</sup> und den damit verbundenen Zielsetzungen der Landesregierung folgend, bieten sich zwei grundlegend unterschiedliche Wege an:

Zum einen ließe sich kritisch prüfen, ob und ggf. inwieweit den Kommunen die Mittel fehlen, die in ihrem Zuständigkeitsbereich anfallenden sozialgesetzlich

---

<sup>43</sup> Vor allem die Systemtheorie macht diese Überlegung stark und negiert damit, wie bekannt, die Annahme einer direkten Beeinflussbarkeit der Systemumwelt durch das System, konkret also bspw. der betriebsinternen sowie auch der externen Akteure durch die (Verwaltungs-) Reformer; vgl. hierzu grundlegend: Baecker, 2014<sup>2</sup>, ebenso: Luhmann, 2011 sowie für das Erziehungssystem: Luhmann, 2002.

<sup>44</sup> Einleitende Aussage im Landesjugendplan 2015/16

normierten (Regel-)Aufgaben in fachlicher und finanzieller Eigenverantwortung zu erledigen. Sollte dies der Fall sein, wäre – nicht zuletzt, um dem Grundsatz der Subsidiarität in optimaler Weise gerecht zu werden<sup>45</sup> – über eine angemessene Erhöhung der allgemeinen Finanzaufweisungen nachzudenken.

Will sich hingegen, was vorliegend der Fall ist, das Land die Verantwortung über die Realisierung sozial- bzw. kinder- und jugendhilferechtlicher Erfordernisse zu eigen machen und insoweit die Leistungsträgerschaft selbst übernehmen – ein Vorgehen, das nur begrenzt dem Gedanken der Subsidiarität gerecht wird –, dann sollte die Weiterentwicklung des Förderwesens von folgenden Ansprüchen geprägt sein:

- Ausrichtung auf ein konsequent an den Bedarfen der Kinder und Jugendlichen ausgerichtetes Förderwesen.
  - Was soll für welche Gruppen von Kindern und Jugendlichen im Land Baden-Württemberg durch Zuwendungen aus Landesmitteln realistisch erreicht bzw. bewirkt werden?
  - Wie wirksam unterstützen die gewählten Maßnahmen/Aktivitäten die Zielsetzungen – und wo kollidieren sie ggf. mit Aktivitäten und Zuständigkeiten Dritter (Subsidiaritätsprinzip)?
  - Wie können Kinder und Jugendliche sowie örtliche Akteure bewusster in die Prozesse der Zielfindung und Evaluation eingebunden werden (Partizipation)?

---

<sup>45</sup> Das Subsidiaritätsprinzip kennt bekanntlich drei aufeinander bezogene und insoweit untrennbare Grundsätze. 1.) *Entzugsverbot*: Das, was der einzelne bzw. kleinere Einheiten (z.B. die Kommune) selbst regeln und an Aufgaben bewältigen kann, soll ihm bzw. ihnen nicht durch größere und übergeordnete Einheiten (z.B. den Staat) entzogen werden. 2.) *Hilfegebot*: Dort wo der einzelne bzw. kleinere Einheiten anfallende Aufgaben und Herausforderungen nicht aus eigener Kraft allein bewältigen können, muss ihnen die jeweils höhere Einheit Hilfe leisten. 3.) *Begrenzungsgebot*: Diese Hilfe darf aber die beim einzelnen bzw. in den kleinen Einheiten vorhandene oder wieder bzw. neu zu weckende Eigenkompetenz nicht unterminieren, sie soll sie vielmehr gezielt stärken und insoweit stets *Hilfe zur Selbsthilfe* sein.

- Ausrichtung auf eine ziel- und innovationsorientierte Steuerung der Zuwendungen durch das Land.
- Eine einheitliche Strategie und einheitliche Standards für die Abwicklung der Förderprogramme, trotz unterschiedlicher Ressortzuständigkeiten.
- Eine transparente und nachvollziehbare Ausgestaltung der Förderprogramme und ihrer Abwicklung.
- Eine partnerschaftliche Zusammenarbeit im Sinne des Zukunftsplanes Jugend bei maximaler Rollenklarheit.

Zugleich folgen damit unsere nachfolgenden Empfehlungen weitgehend den Empfehlungen des Landesrechnungshofes<sup>46</sup>.

### 5.1 **Empfehlung 1:** Interministerielle kohärente Steuerung und Dialog mit den (außerbehördlichen) Partner\*innen

Um ihre kinder- und jugendhilfepolitischen Absichten umzusetzen, setzt die Baden-Württembergische Landesregierung alljährlich beachtliche Geldsummen ein. Diese werden, wie zuvor dargestellt, in und von den einzelnen Ressorts geplant und verausgabt.

Der Landesjugendplan spiegelt folglich in seinem Aufbau konsequent die strikt ressortspezifischen Verantwortlichkeiten wider: Jedes Ministerium bringt seine Aktivitäten und Planungen additiv in das Gesamtwerk ein; dementsprechend bindet der Landesjugendplan die Spezifika der einzelnen Ressorts zusammen und versieht das Ganze mit einem verbindenden Einleitungstextteil. Dabei wird, teils implizit, teils aber auch explizit, davon ausgegangen, dass durch das Zusammenführen und damit die Fülle der einzelnen Elemente – d.s. offene Freizeit- und Erholungsangebote, kulturelle sowie außerschulische Bildungsan-

---

<sup>46</sup> Beratende Äußerung, Strategische Prüfung Fördercontrolling –Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg; Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, September 2013

gebote, Sportangebote, Angebote im ländlichen Raum einschließlich ökologischer Nachhaltigkeit, Maßnahmen des Jugendschutzes sowie schließlich Schulsozialarbeit und Angebote im Übergang von der Schule zum Berufsleben – den im Land bestehenden Bedarfen entsprochen werden kann. Mit spezifischen, etwa auf Inklusion und Teilhabe behinderter Kinder und Jugendlicher zielenden Gratifikationen (erhöhte Fördersätze) werden zusätzlichen, dem Land bedeutsam erscheinenden (neuen?) Aspekten Geltung verschafft. Mit Blick auf die für all dies bereitgestellten Haushaltsmittel folgt das Land – genauer: folgen die je einzelnen Ressorts – im Landesjugendplan den haushaltsrechtlichen Vorgaben der (formalen) Zweckbindung der Fördermittel und der Konkurrenzneutralität im Verfahren.

Ob indes auf diese Weise tatsächlich die *Bedarfe der Jugendlichen* i.S. einer optimalen Mittel-Zweck-Relation bedient werden, ist letztlich eine empirisch zu untersuchende Frage; sie ist m.a.W. offen. Infolgedessen lässt sich auch nicht beantworten, ob die Mittel mit Blick auf die landesweiten politischen Interessen und realen Bedarfe wirtschaftlich eingesetzt werden. In welchem Maße bspw. welche spezifischen Zielgruppen erreicht werden und ob andererseits bestimmte Zielsetzungen de facto unerreicht bleiben, lässt sich mangels einer ressortübergreifenden Gesamtschau im Vollzug und in vollzugsbegleitenden Prozess wie auch im Rahmen der zuwendungsrechtlich formalen ex-post-Überprüfungen der Förderleistungen kaum feststellen; ebenso wenig, ob die erreichten Zielgruppen die tatsächlich landespolitisch primär avisierten Gruppen sind oder nicht, und ob und in welchem Maße die damit intendierten fachpolitischen Absichten „von landesweiter Bedeutung“ realisiert werden oder nicht<sup>47</sup>. Es bleiben – mit anderen Worten – deutliche und vor allem: systembedingte Steuerungs- bzw. Controllingdefizite<sup>48</sup>.

---

<sup>47</sup> Nur zwei Beispiele: Ein politisch in den letzten Jahren besonders stark in den Fokus geratenes Feld stellt die Familienbildung nach § 16,2 SGB VIII dar; dennoch ist, wie etwa Iller (2012; m. w. Verw.) zeigt, in vielerlei Hinsicht fraglich, ob und wie (d.h. mit welchen Arrangements und Effekten) sie die intendierten Ziele und avisierten Zielgruppen angemessen und produktiv erreicht bzw. erreichen kann; teilweise bestehe die Gefahr, dass in der Art der Umsetzung Segregationstendenzen eher verstärkt als reduziert würden. Hinsichtlich der ebenfalls landespoli-

Wir schlagen deshalb eine Umsteuerung im (strategischen) Planungsverfahren vor: Die insgesamt, d.h. ressortübergreifend summierten Haushaltsansätze sollten zunächst zu einem gleichsam *virtuellen Gesamtbudget* zusammengefasst werden, um auf Basis dessen im Sinne des ökonomischen Maximalprinzips<sup>49</sup> Klarheit zu gewinnen, wie – prospektiv – ein maximal zielführendes kinder- und jugendhilfepolitisches Gesamtkonzept auszugestalten sei. Erst und nur auf Basis eines solchen integrierten, d.h. alle fachbehördlich-*inhaltlichen* Bedarfe einbeziehenden Konzepts sollte seitens der jeweils zuständigen Fachministerien über die Mittelallokation entschieden werden. Dazu bedarf es einer deutlich optimierten interministeriellen Steuerung. Nicht zunächst in den einzelnen Häusern (Ministerien) sollten künftig die ressortspezifischen Planungsschritte vollzogen werden, sondern zunächst müssten ressortübergreifend die landespolitisch strategischen Ziele, die dafür nötigen Maßnahmen, Projekte und Leistungen sowie die wiederum hierfür nötigen Ressourcenbedarfe geklärt werden. Erst dann sollten die Mittel auf die einzelnen Ministerien verteilt und von diesen zur (direkten oder indirekten) Bewirtschaftung vorgesehen werden.

Um dies zu verwirklichen, schlagen wir die Einrichtung einer interministeriellen Steuerungskommission sowie ein sie unterstützendes und ihr zuarbeitendes ressortübergreifendes (virtuelles) Kompetenzzentrum auf Referentenebene vor.

---

tisch immer wieder geforderten Kooperation zwischen Schule und Jugendverbänden stellte noch vor nicht allzu langer Zeit Harring (2011: 346) fest, dass beide Systeme „weitgehend getrennt voneinander agieren“.

<sup>48</sup> Dies hängt vermutlich vor allem damit zusammen, dass in der Spezifik der Fördersystematik sowohl die Ziele, als auch die heterogenen Zielgruppen und ebenso die entsprechenden Fördermaßnahmen lediglich in ihren Einzelpositionen summarisch addiert, nicht aber auf ihre *konstruktive Interferenz* hin beobachtet werden. So entsteht im ungünstigsten Falle das genaue Gegenteil: eine *destruktive Interferenz*, d.h. die Maßnahmen heben sich in ihren Wirkungen auf bzw. bewirken – bezogen auf die übergeordnete politische Zielsetzung – gar nichts.

<sup>49</sup> Maximalprinzip bedeutet, mit einem gegebenen Vorrat an Mitteln ein Maximum (oder besser: ein Optimum) an Zielverwirklichung, mithin einen größtmöglichen Erfolg zu erreichen.

### 5.1.1 Interministerielle Strategiekommission und ressortübergreifendes Kompetenzzentrum

Wir empfehlen, die unterschiedlichen Ressortzuständigkeiten in einer Interministeriellen Strategiekommission zusammenzuführen. Eine solche Strategiekommission sollte sich aus entscheidungsbefugten Vertreter\*innen (Abteilungsleiter\*innen) der beteiligten Ministerien zusammensetzen<sup>50</sup>. Die wesentlichen Aufgaben sind,

- die Entwicklung und Fortschreibung der strategischen Ziele samt der hierauf bezogenen Kennzahlen / Indikatoren für die Kinder- und Jugendarbeit,
- die Entwicklung und Fortschreibung ressortübergreifend einheitlicher und transparenter Förderrichtlinien,
- die Ableitung des Ressourcenbedarfs aus den Zielen,
- die Abstimmung mit den Partner\*innen in der Kinder- und Jugendarbeit (Zukunftsplan Jugend) zur Feststellung der für die Zielerreichung notwendigen Programme des Landesjugendplanes,
- die kontinuierliche Überprüfung der Zielerreichung.

Die Zuständigkeiten der einzelnen Ministerien werden mit dieser Empfehlung nicht umgangen bzw. ausgehebelt. Mit dem Ziel, eine einheitliche Strategie zu gewährleisten, werden vielmehr die Zuständigkeiten fachlich gebündelt sowie in einem gemeinsamen Budget konstruktiv zusammengeführt (virtuelles Budget). Dies bedingt einen kontinuierlichen Kommunikations- und Abstimmungsprozess mit bzw. zwischen den einzelnen Ministerien.

Damit die Strategiekommission arbeitsfähig ist und bleibt, sollte sie durch ein (virtuelles, d.h. regelmäßig auf Referentenebene zur förderprogrammsteuernden Koordination zusammentretendes) *Kompetenzzentrum* unterstützt wer-

---

<sup>50</sup> Es obläge dem Ministerrat, die Federführung festzulegen.

den<sup>51</sup>, dem insbesondere die operative Abwicklung der Förderprogramme obliegt.

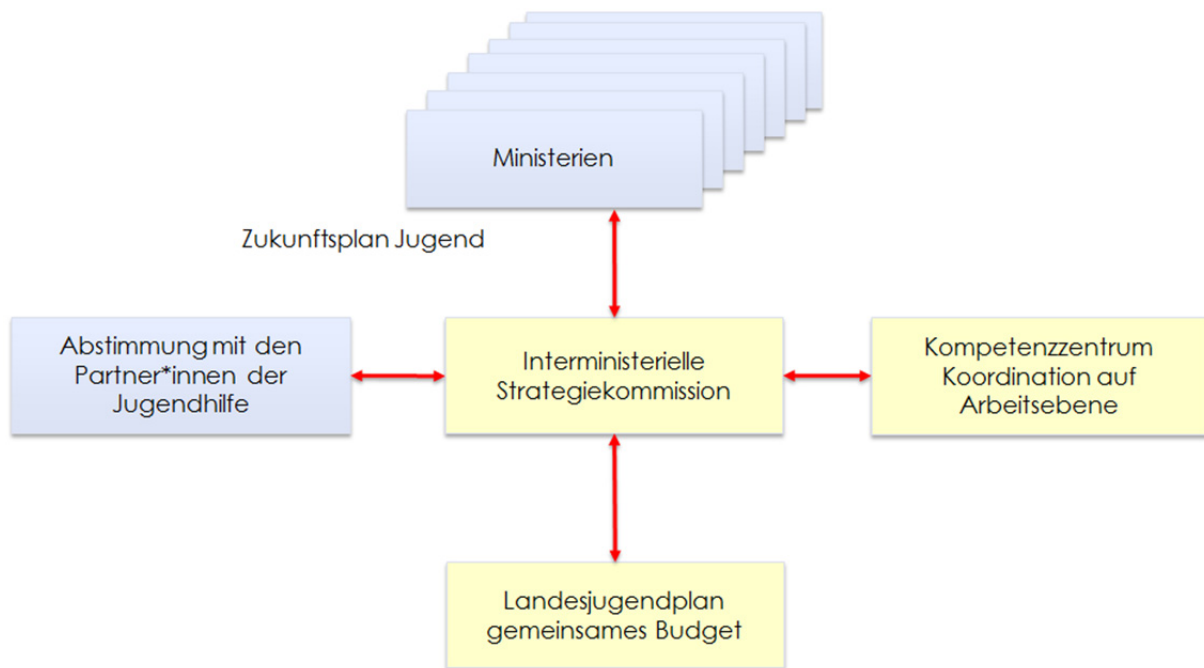
Im Einzelnen sollten dem Kompetenzzentrum (d.h. der interministeriellen Referentenrunde) insbesondere folgende Aufgaben übertragen werden:

- die zielorientierte Steuerung der Mittelverwendung (vom Antrag bis zum Verwendungsnachweis<sup>52</sup>),
- die Zielformulierungen bzw. -vereinbarungen auf der Produkt- bzw. Programmebene sowie die Entwicklung ressortübergreifend einheitlicher Kriterien für die Maßnahmenebene,
- die Durchführung des Förderprogramm-Controllings,
- die regelmäßige Berichterstattung an die interministeriellen Strategiekommission,
- die Vorbereitung der Berichterstattung an das Landesparlament.

---

<sup>51</sup> Auch hier schlagen wir vor, dass der Ministerrat die Federführung festlegt und das *Kompetenzzentrum* als interministerielles Koordinierungsgremium institutionalisiert.

<sup>52</sup> Dies sollte im Interesse der Verwaltungsvereinfachung auch einheitliche Verfahrensschritte, d.h. einheitliche Antrags-, Mittelabruf- und Nachweiserfordernisse inklusive entsprechend einheitlicher Formulargestaltungen beinhalten; vgl. hierzu auch: Bundeskanzleramt/Statistische Bundesamt, 2010.



### 5.1.2 Dialog und Kooperation im Zukunftsplan Jugend

Ein wesentlicher Bestandteil des Zukunftsplanes Jugend ist seine Dialog- und Kooperationsorientierung. Zwischen der interministeriellen strategischen Steuerungsebene – d.h. der interministeriellen Steuerungskommision und dem Kompetenzzentrum – und den (außerbehördlichen) Partner\*innen der Kinder- und Jugendarbeit<sup>53</sup> sollten, unbeschadet der Koordinations- und Abstimmungsbedarfe mit den Regierungspräsidien, demgemäß regelmäßig Beratungs- und Kooperationsprozesse stattfinden. Sie sind u. E. erforderlich

- bei der Aufstellung des Landesjugendplanes
- im Rahmen von Zwischenauswertungen
- bei der Überprüfung der Zielerreichung.

---

<sup>53</sup> Die Partner\*innen im Zukunftsplan Jugend fungieren als (vornehmlich frei-verbandliche) Vertreter der Kinder- und Jugendlichen und insoweit als Experten für die Kinder- und Jugendarbeit. Sie nehmen in (ministerial-) behördlichen Entscheidungsprozessen eine beratende Rolle ein.



Voraussetzung für diese Dialogprozesse sind Kooperationsfähigkeit und Verbindlichkeit, ebenso aber auch Rollenklarheit und -akzeptanz seitens aller Beteiligten.

Der interministeriellen Strategiekommission sollte im Rahmen ihrer administrativen Zuständigkeit, d. h. soweit nicht der Ministerrat zu befassen ist, Entscheidungs- und Steuerungskompetenz im Hinblick auf die Abstimmungsprozesse mit den Partner\*innen übertragen werden. Das Kompetenzzentrum seinerseits dient hierbei gleichsam als operativer Arm und sollte insofern im regelmäßigen Austausch mit den außerbehördlichen Partner\*innen stehen.

## 5.2 **Empfehlung 2:** Projektförderung als leistungsorientierendes Förderinstrument

### 5.2.1 Der Landesjugendplan im Staatshaushalt

Der Landesjugendplan als Bestandteil des Staatshaushalts sollte im Planungsstadium, wie zuvor skizziert, für die Kinder- und Jugendarbeit und die Jugendsozialarbeit als ein (virtuelles) gemeinsames Budget der beteiligten Ministerien gehandhabt und ausgewiesen werden. Voraussetzung ist, dass geklärt und abgestimmt ist, welche einzelnen Aufgaben in diesem Budget zusammengefasst sind. Das gemeinsame Budget sollte in jedem Falle klar, nachvollziehbar und abgrenzend gegliedert sein.

Dabei bietet sich aus unserer Sicht eine haushaltsrechtskonforme<sup>54</sup>, d.h. klare und durchgängig strikte Aufteilung der Förderung der verbandlichen Jugendarbeit in Form der institutionellen Förderung (d.s. Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht nach Vorhaben abgegrenzten Teils der Ausgaben des Zuwendungsempfängers) und der Projektförderung (d.s. Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben), aufgeteilt nach Jugendbildung,

---

<sup>54</sup> Vgl. § 23 LHO Baden-Württemberg

Jugenderholung und Jugendsozialarbeit<sup>55</sup>, an. Dies halten wir für zwingend geboten, da institutionelle Zuwendungsempfänger offenbar i. d. R. auch zusätzlich Projektförderung erhalten<sup>56</sup>.

Die Abwicklung der Förderprogramme unterliegt den Grundsätzen der Effektivität und Effizienz. Daher halten wir es für geboten, auch die Kosten (Verwaltungskosten), die für die Abwicklung der Förderprogramme des Landes entstehen, im Landesjugendplan abzubilden<sup>57</sup>. Hierzu gehören insbesondere die Verwaltungskosten der Ministerien und der Regierungspräsidenten.

Im Landesjugendplan sollen die strategischen Ziele und Kennzahlen / Indikatoren so verankert werden, dass eine Verknüpfung von strategischen Zielen und operativen Maßnahmen mit den bereitgestellten Ressourcen erreicht wird.

Die weiteren, derzeit im Landesjugendplan abgebildeten Aufgaben, die direkt oder indirekt an die Kinder und Jugendlichen gerichtet sind, können weiterhin nachrichtlich mit dem entsprechenden Ressourcenbedarf und ressortbezogen in den Landesjugendplan aufgenommen werden<sup>58</sup>. Auf diese Weise wird eine umfassende Darstellung des gesamten Aufgaben- und Leistungs-

---

<sup>55</sup> Ggf. weitere Aufgaben, die dem Budget zugeordnet sind.

<sup>56</sup> An dieser Stelle verweisen wir auf die Leitsätze von Projektförderungen an institutionelle Zuwendungsempfänger des Bundes, vom 08.11.2013. Im Leitsatz 1 heißt es: „Soweit institutionellen Zuwendungsempfängern zusätzlich Projektförderungen zur Verfügung gestellt werden, sind die unterschiedlichen Zuwendungsarten klar voneinander abzugrenzen. Eine „kalte“ Ausweitung der institutionellen Förderung ist zu vermeiden“.

<https://www.bundesrechnungshof.de/de/veroeffentlichungen/leitsaetze-der-externen-finanzkontrolle/leitsatzsammlung/zuwendungen-zuweisungen-zuschuesse/09-leitsaetze-zuwendungen-zuweisungen-zuschuesse>

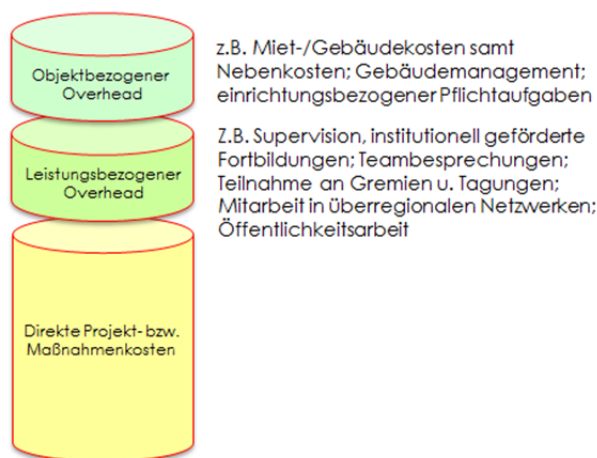
<sup>57</sup> Vergleiche auch Landesrechnungshof, Beratende Äußerung, Strategische Prüfung Fördercontrolling –Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg; Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, September 2013, Empfehlung 5, Seite 30 ff

<sup>58</sup> Hierbei handelt es sich z. B. um Maßnahmen zur Weiterentwicklung des Kinderschutzes (Titelgruppe 0919 74) und Maßnahmen zur Weiterentwicklung des „Kinderlandes Baden-Württemberg“ (Titelgruppe 0919 72).

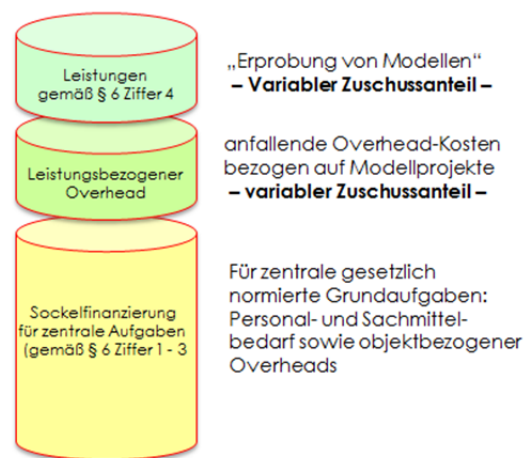
spektrums der Jugendhilfe mit den entsprechenden Ressourcenbedarfen gewährleistet.

Wir empfehlen, das Förderwesen durch eine stärkere Projektförderung leistungsorientiert weiterzuentwickeln. Unseres Erachtens wird damit eine stärkere Fokussierung der Förderung auf die Ziele der Landesregierung und die damit verbundenen und zu erbringenden Maßnahmen erreicht.

### Projektförderung



### Institutionelle Förderung



## 5.2.2 Projektförderung

Die Projektförderung orientiert sich an den mit den konkreten Projekten und Maßnahmen verbundenen Zielen und den zur Zielerreichung notwendig zu erbringenden Leistungen nach ressortübergreifend einheitlichen Fördergrundsätzen. Hierin einzuschließen sind leistungsbezogene Overheadkosten.

Unter leistungsbezogenen Overheadkosten verstehen wir sämtliche Aufwände, die direkt oder indirekt mit der Leistungserbringung zusammenhängen. Hierzu zählen neben den zur Aufgabenerledigung nötigen Sachmitteln insbesondere individuelle und projektbezogene Qualitätssicherungs- bzw. Qualitätsentwicklungsmaßnahmen, wie z. B. Supervision und ggf. institutionell geförderte Fortbildungen, Teambesprechungen, Teilnahme an Gremien und ggf. die Mitwirkung in regionalen und überregionalen Netzwerken sowie

schließlich Öffentlichkeitsarbeit. Sinnvollerweise sollten Aufwände dieser Art in (empfängerübergreifend) pauschalisierter Weise, also beispielsweise in bestimmten Prozentsätzen der Leistungserbringungskosten<sup>59</sup>, gefördert werden.

Davon abzugrenzen sind objektbezogene Overheads – hierzu zählen in angemessenem Umfang Miet- bzw. Gebäudekosten samt Nebenkosten, Gebäudebewirtschaftung, einrichtungsbezogene Pflichtversicherungen u. ä. –, die künftig fallweise gesondert und entsprechend der tatsächlich anfallenden Aufwände, mithin unabhängig vom Umfang der Leistungserbringung zu fördern sind.

### 5.2.3 Institutionelle Förderung

Gemäß § 12 SGB VIII und nach § 6 des Gesetzes zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung des Landes Baden-Württemberg und den zur Zeit geltenden Förderrichtlinien erhalten Jugendverbände und ihre überregionalen Zusammenschlüsse für zentrale Aufgaben Zuschüsse zu Personal- und Sachkosten (institutionelle Förderung)<sup>60</sup>. Dabei wird der Zuschuss in Form der Festbetragsfinanzierung bewilligt und kann bis zu 50% des als notwendig anerkannten Aufwands betragen. Allerdings scheint die Praxis der institutionellen Förderung sehr unterschiedlich ausgeprägt zu sein. Nach den für das Jahr 2013 ausgewerteten Anträgen auf institutionelle Förderung und den vorgelegten Verwendungsnachweisen ergab sich nachfolgendes Bild:

---

<sup>59</sup> Dies meint ausdrücklich nicht pauschalisierte Prozentsätze von geförderten Stellenanteilen, denn Stellen und Stellenanteile sagen zunächst (noch) nichts über die Leistungskraft und das Maß der Leistungserbringung des jeweils geförderten Projekts aus.

<sup>60</sup> Wörtlich heißt es: „Das Land gewährt nach Maßgabe des Staatshaushaltsplanes den Jugendverbänden und ihren überregionalen Zusammenschlüssen für zentrale Aufgaben auf Antrag Zuschüsse zu ihren Personal- und Sachkosten, insbesondere für 1. die sächliche Ausstattung der Einrichtungen; 2. die Ausstattung mit Lehr- und Arbeitsmitteln; 3. die Errichtung und Einrichtung von Jugendbildungsstätten und Jugenderholungseinrichtungen; 4. die Erprobung von Modellen in der außerschulischen Bildungsarbeit.“ Vgl. im Übrigen auch: Wiesner u.a. (2013: 8f.), die im Hinblick auf die Förderverpflichtung gegenüber Jugendverbänden davon sprechen, „der Gesetzgeber [habe] den höchsten Verpflichtungsgrad gewählt: die Jugendverbandsarbeit ‚ist‘ ... zu fördern“; ihre Arbeit ist grundsätzlich „auf Dauer angelegt“.

Mit den Anträgen wurde den Gesamtkosten der (geförderten) Institution, aufgesplittet in Personal-, Sach- und sonstige Kosten, eine Finanzierung gegenübergestellt, die sich zusammensetzt aus Eigenmitteln, weiteren öffentlichen Zuschüssen, sonstigen Mitteln und dem beantragten Zuschuss<sup>61</sup>. Im Ergebnis war folgerichtig immer eine ausgeglichene Bilanz zu verzeichnen. Die institutionelle Förderung lag in den betrachteten Fällen zwischen 20% und 52% der Gesamtkosten. Inwieweit im Einzelnen als projektförderfähig charakterisierte Aufgaben bzw. Leistungen zugleich auch – teilweise oder auch in Gänze – zum Spektrum der institutionell förderfähigen Aufgaben gehören bzw. in diesem Rahmen erledigt werden (können/sollten), ist kaum identifizierbar.

Um hier künftig (mehr) Klarheit zu schaffen, scheinen uns grundsätzlich zwei alternative Optionen denkbar:

(a) *Konzentration des institutionell geförderten Aufgabenspektrums*: Die Institutionelle Förderung<sup>62</sup> könnte auf eine unmissverständliche, d.h. klar definierte Kernaufgabenbeschreibung konzentriert werden (Sockelbetrag), die sich im Wesentlichen auf die notwendige Förderung des *institutionellen (Verwaltungs-)Betriebs*<sup>63</sup> konzentriert<sup>64</sup>. Auf diese Weise könnte eine in jeder Hinsicht transparente und verbandsübergreifend glei-

---

<sup>61</sup> Dies entspricht so auch den zuwendungsrechtlichen Bestimmungen; vgl. Krämer/Schmidt, a.a.O.: C III, 2 und 3.

<sup>62</sup> In der einschlägigen Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO ist diese wie folgt definiert: „Zuwendungen zur Deckung der gesamten Ausgaben oder eines nicht nach Vorhaben abgegrenzten Teils der Aufgaben des Zuwendungsempfängers (institutionelle Förderung)“.

<sup>63</sup> Wie eine Sockelbetragsfinanzierung angemessen gestaltet werden kann, wäre im Einzelnen zu prüfen. Bspw. könnten hierzu die objektbezogenen Overheads sowie die Bezuschussung von unverzichtbarem Präsenzpersonal (z.B. Geschäftsführung bzw. fachliche Leitung, Sekretariat) nebst Sachkosten gehören. Die Rede wäre insoweit von der *Förderung des sog. Verwaltungshaushalts* (im Unterschied zum Programmbudget); im Einzelnen: Krämer/ Schmidt, a.a.O.: CIII, 4.

<sup>64</sup> Allerdings erforderte dies, dass die Ziffern 2, 3 und 4 im zuvor zitierten Landesgesetz zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung hier im Wege einer Gesetzesänderung zu streichen wären.

che bzw. „gerechte“ Bezuschussung sichergestellt werden. Alle übrigen, üblicherweise temporär anfallenden und damit zeitlich und sachlich begrenzten Aufgaben (Projekte) sollten im Rahmen von Projektförderungen en détail beschrieben und – über transparente Auswahlverfahren – zeitlich befristet vergeben und bezuschusst werden. Die institutionell geförderten Verbände könnten hier, wie freilich jede/r Institution/Träger andere auch, ihr Interesse bekunden und sich einbringen. Dies gilt auch für Institution (konkret: der zu fördernden Verbände) wird turnusmäßig den tatsächlich langfristig anfallenden und im landesweiten Interesse wiederholte Projekte.

(b) *Förderung auf- und abwachsender Regelaufgaben*: Das Regelaufgabenspektrum der längerfristig erledigungsbedürftigen Bedarfe und insoweit förderungsfähigen Aufgaben wird jeweils den – tendenziell variablen Bedarfen angepasst und entsprechend institutionell bezuschusst. Der – durchaus nicht unwahrscheinliche – Aufwuchs langfristig anfallender (Regel-)Aufgaben führt zu einem entsprechenden Aufwuchs in der Förderung – und vice versa. Die zuständige oberste Landesbehörde hätte in dieser Option regelhaft im Planungsstadium einschlägiger neuer Maßnahmen, Programme und Projekte zu prüfen, ob eine jeweils anfallende Aufgabe auf Dauer gestellt und eine den satzungsmäßigen und landespolitisch goutierten Zwecken der Verbände entsprechende ist. Die normative Wirkkraft des § 12 SGB VIII legt nahe, dass die Jugendverbände in Fällen dieser Art einen privilegierten Zugriff auf eine entsprechende Aufgabenwahrnehmung und dem gemäß Förderung hätten<sup>65</sup>. Umgekehrt wären – im Falle dieser Option – die Verbände i.d.R. gehindert, unmittelbar unter ihrem (bereits geförderten) institutio-

---

<sup>65</sup> Auch in dieser Option wäre eine Änderung der landesgesetzlichen Bestimmungen (s.o.) notwendig und zweckmäßig. Unseres Erachtens sollten aus prinzipiellen Erwägungen die bisherigen Ziffern 2, 3 und 4 gestrichen und im Gesetz die Möglichkeit eröffnet werden, durch Rechtsverordnungen anlassbezogen die zu fördernden (Dauer-)Aufgaben zu spezifizieren. Auf diese Weise ließe sich das förderfähige Aufgabenspektrum ggf. bedarfsgerecht anpassen.

nellen Dach weitere landesbehördlich bezuschusste temporäre *Projekte* durchzuführen; sie müssten hierfür vielmehr jeweils rechtlich eigenständige Untergliederungen (sog. Zweckbetriebe) schaffen, um so jedwede „Quersubventionierung“ auszuschließen<sup>66</sup>.

### 5.3 **Empfehlung 3:** Transparente, einfache und zielbasierte Zuwendungsverfahren

Die von uns durchgeführte Dokumentenanalyse wie auch die Gespräche mit Vertreter\*innen der Ministerien, der Regierungspräsidien und der Verbände haben den Eindruck vermittelt, dass die Zuwendungsverfahren sehr heterogen, teilweise für Außenstehende bzw. die Zuwendungsempfänger als „Kunden“ in ihren Detailabläufen schwer nachvollziehbar und insgesamt nur wenig auf die politischen und gesellschaftlichen Zielsetzungen hin ausgestaltet sind (s.o.). Vor allem scheinen Defizite hinsichtlich der Zielgenauigkeit des Mitteleinsatzes, also der effektiven Mittelallokation, teilweise über eine hohe und damit vor allem stark ressourcenfressende fiskalische „Detailverliebtheit“, andererseits aber zum Teil auch durch ein gewissermaßen uninspiriertes, rein bürokratisches Abarbeiten sowie schließlich durch oft kurzlebige und vornehmlich publizitätsorientierte Inhaltsvorgaben („... alle paar Tage wird eine neue Sau durchs Dorf getrieben“) kompensiert – genauer: kaschiert – zu werden.

---

<sup>66</sup> Der von Krämer/Schmidt (a.a.O.: C III, 4) skizzierte Beispielfall, dass über eine Projektförderung „bestehende Finanzierungslücken des Arbeitsprogramms“ geschlossen werden können, scheint uns aus zwei Gründen nicht überzeugend zu sein: Zum einen führt es u.U. zu erheblicher Intransparenz und möglicherweise auch zu einer (zumindest tendenziellen) Doppelförderung der Aufgaben- oder Teilaufgabenerledigung, zum anderen verfehlt dies, sofern es sich bei den qua Projektförderung bezuschussten Aufgaben(teilen) um dauerhaft zum (Regel-)Arbeitsprogramm gehörende Bestandteile handelt, zu einer Schlechtstellung des entsprechenden Zuwendungsempfängers, da die Projektförderung weitaus weniger dauerhafte Verlässlichkeit, insoweit „Sicherheit“ und zugleich umgekehrt tendenziell mehr Einflussnahme des Zuwendungsgebers auf das „Was“ und „Wie“ der Aufgabenwahrnehmung bietet als die institutionelle Förderung.

Es liegt auf der Hand, dass dies der Stabilität, Verlässlichkeit und Nachhaltigkeit der kinder- und jugendpolitischen Förderung abträglich ist. Deshalb schlagen wir folgendes vor:

### 5.3.1 Klare Zuständigkeiten

Wir empfehlen eine klare Trennung zwischen der Steuerung der Förderung und der behördlichen Mittelbewirtschaftung. Dies bedeutet, dass die (operative) Mittelbewirtschaftung nicht durch die obersten Landesbehörden wahrgenommen werden sollte<sup>67</sup>. Die Bewirtschaftung – konkret: die Antragsbearbeitung, Bewilligung, prozessbegleitende Kontrolle und Verwendungsnachweisprüfung – sollte durch die Regierungspräsidien bzw. den Kommunalverband für Jugend und Soziales erfolgen. Die Grundsatzentscheidung, wer welche Förderung in welchem Rahmen (Förderart, Volumen) erhält, obliegt dem jeweils zuständigen Ministerium. Das Ministerium soll seine Entscheidung im Benehmen mit den Regierungspräsidien und den Partnern treffen.

- Förderung über die Regierungspräsidien:
  - Institutionelle Förderung der Dachverbände und der Mitgliedsverbände im Landesjugendring
  - Projektförderung für:
    - Maßnahmen der Jugenderholung
    - Maßnahmen der Jugendbildung
    - Jugendleiter\*innen-Schulungen und Beratungsangebote an Jugendleiter\*innen

---

<sup>67</sup> Siehe hierzu auch Landesrechnungshof, Beratende Äußerung, Strategische Prüfung Fördercontrolling –Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg; Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, September 2013, Empfehlung 7, Seite 40. Mit dieser Empfehlung wird deutlich gemacht, dass nur in begründeten Ausnahmefällen eine Mittelbewirtschaftung durch die Ministerien angezeigt ist.



- die Zielgruppen „anerkannte Träger“, die keinem Dachverband zugeordnet sind.
  
- Projektförderung über den KVJS
  - Jugendsozialarbeit.

Eine, wie es bei *Maßnahmen von besonderer landesweiter Bedeutung* bisher erfolgt, Zuwendungsabwicklung durch die Ministerien erscheint uns in der Sache nicht begründet: Sie befasst die obersten Landesbehörden mit Aufgaben, die nicht zu ihrem „Kerngeschäft“ gehören und die ohne weiteres auch von den in diesen Angelegenheiten erfahrenen Regierungspräsidien erledigt werden könnten. Zudem mutet sie den (potenziellen) Zuwendungsempfängern, die nach aller Erfahrung oft parallel auch andere zuwendungsfinanzierte Projekte über die Regierungspräsidien betreiben, zu, mit einem weiteren behördlichen Verhandlungspartner, nämlich den Ministerialverwaltungen, zu tun zu haben. Dies ist nicht nur unter dem Gesichtspunkt der allgemein postulierten Bürokratievereinfachung kontraproduktiv, es birgt überdies die Gefahr, dass die verschiedenen, von einem Träger betriebenen Projekte nicht mehr mit hinreichender Eindeutigkeit voneinander abgegrenzt werden (können).

Vorhaben, die bislang als *Maßnahmen von besonderer landesweiter Bedeutung* firmieren, sollten künftig eindeutig als *Modell-* bzw. *Erprobungsprojekte* ausgewiesen, in ihren Inhalten und Zielsetzungen en détail beschrieben, zur Umsetzung öffentlich bekannt gemacht und hinsichtlich möglicher Trägerschaft beworben und ausgewählt, sodann aber für das weitere Verfahren an die jeweils nach Sitzort zuständigen Regierungspräsidien abgegeben werden.

### 5.3.2 Transparente Förderverfahren

Eine der wichtigsten Voraussetzungen dafür, dass Förderprogramme seitens der (potenziellen) Leistungserbringer als fair empfunden werden, ist die Trans-

parenz in der Projektvergabe und -abwicklung. Zugleich ist beides eine der wichtigen Voraussetzungen für die wirtschaftliche und qualitativ hochwertige Umsetzung des politisch Gewollten – mangelt es an Transparenz, dann leidet zumeist nicht nur die Qualität, sondern es erhöht sich das Risiko der Fehlallokation der öffentlichen Mittel bzw. der unwirtschaftlichen Mittelverwendung.

Insbesondere im Hinblick auf die wie auch immer zeitlich zu befristenden (s.u.) Projektförderungen<sup>68</sup> gibt der derzeit im Abstimmungsprozess befindliche *Entwurf der Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums zur Förderung der außerschulischen Jugendbildung* unseres Erachtens nicht im wünschenswerten Maße Auskunft über die Transparenz im Projektauswahl- und -vergabeverfahren. Zwar wird zurecht in Anwendung der haushaltsrechtlichen Bestimmungen in Ziffer 1.6.1 des Entwurfs bestimmt: „Die Zuwendungen werden auf schriftlichen Antrag gewährt“; es bleibt aber offen, ob und wie die Behörde ihrerseits mit Projektideen von besonderer landesweiter Bedeutung an potenzielle Leistungsanbieter herantritt. Vielmehr folgt die Behörde in ihrem Entwurf der klassischen Sicht, der zufolge Projektideen und -absichten eigentlich ausschließlich von den potenziellen Leistungserbringern an die Fachbehörde herangetragen werden. Das entspricht zweifellos der hergebrachten Zuwendungslogik, es entspricht nur nicht mehr durchgängig der Empirie der öffentlichen Förderpraxis. Tatsächlich gibt es vielfach den umgekehrten Fall, dass die Fachbehörde Projekte resp. deren Durchführung eigeninitiativ an die Träger heranträgt. Dies betrifft einerseits Projektideen, die in Gänze neu und innovativ sind, es betrifft aber ebenso auch Projekte, die in ihrer Grundausrichtung bereits lange etabliert sind, aber doch zugleich einer beständigen konzeptionellen und damit fachlich-inhaltlichen Weiterentwicklung bedürfen. Nicht allzu selten aber sind es gerade kleinere und vergleichsweise neu entstehende Träger(-vereine), die besonders kreativ und mit hohem Innovationspotenzial aktuelle

---

<sup>68</sup> Projektförderung ist in der derzeit geltenden Verwaltungsvorschrift zu § 23 LHO folgendermaßen definiert: „Zuwendungen zur Deckung von Ausgaben des Zuwendungsempfängers für einzelne abgegrenzte Vorhaben (Projektförderung)“.

Themen aufgreifen oder selbst auf die (gesellschaftspolitische) Agenda setzen und neue Herangehensweisen aufzeigen.

Es erscheint uns lohnenswert, derartige Initiativen regelmäßig zur Mitwirkung an der Realisierung der kinder- und jugendpolitischen Ziele des Landes einzuladen. Dies kann realistisch nur durch ein von der Anlage her *ergebnisoffenes und konkurrenzneutrales Verfahren der Projektideensammlung und Trägerauswahl* erfolgen. Deshalb schlagen wir vor, regelmäßig alle Projekte öffentlich bekanntzugeben (sog. Projektausschreibung) und in der geplanten Verwaltungsvorschrift ein entsprechendes Bekanntgabe- und Auswahlverfahren zu verankern<sup>69</sup>. Zugleich erscheint es uns unabdingbar, dass geeignete und zielführende Verwaltungsvorschriften ressortübergreifend einheitlich gefasst werden – dies dürfte nicht unerheblich die Transparenz für die Zuwendungsempfänger erhöhen, zugleich aber auch den Verwaltungsaufwand bei ihnen reduzieren.

Ein Teil der aktuellen – und gemäß Entwurf der (neuen) Verwaltungsvorschrift auch der künftigen – Projektförderungen erfolgt über die Dachverbände. Dies betrifft im Wesentlichen Projekte im Rahmen der außerschulischen Jugendbildung. Prinzipiell soll – soweit uns bekannt ist – das Spektrum dieserart Projektförderung (sog. „Sammelanträge“) auch auf weitere Aufgaben bzw. Themenfelder ausgeweitet werden können.

Die interministerielle Strategiekommission müsste in diesen Fällen über das Kompetenzzentrum einschlägige Förderprogramme bzw. Programmlinien formulieren und den interessierten Dachverbänden zur Verfügung stellen, die sodann ihrerseits in transparenten Verfahren interessierte und in Betracht kommende Träger – und zwar im Sinne einer prinzipiellen Öffnung<sup>70</sup> tendenziell auch solche, die dem eigenen Verband nicht angehören, – zur Durchführung der Programme bzw. einzelner Teilprogramme anzuregen und zu ermuntern

---

<sup>69</sup> Zu den Details siehe näher: Bossong, 2001

<sup>70</sup> Tacke (2013) hat durchaus recht mit der Feststellung, dass sich üblicherweise Netzwerke (hier: Verbände) nicht über die Öffnung, sondern umgekehrt über die Ausschließung von Nichtmitgliedern (i. d. S. Exklusivität durch Exklusion) definieren.

hätten; die Aufsicht darüber, dass dies ordnungsgemäß (also transparent und konkurrenzneutral) geschieht, obläge der Ministerialverwaltung.

Sämtliche Einzel- bzw. Sammelanträge sollten konzeptionell in standardisierter Form eingereicht werden (sog. Projektsteckbrief) und müssten – abgesehen von geeigneten Referenznachweisen und Angaben über die fachliche und betriebswirtschaftliche Eignung u.a.m.<sup>71</sup> – insbesondere deutlich machen:

- Mit welchen konkreten Leistungen und Maßnahmen sollen welche im Landesjugendplan verankerten Ziele konkret erreicht werden<sup>72</sup>?
- Mit welchem Ressourcenbedarf (untergliedert in Leistungs- und Overheadanteilen) ist die Maßnahmendurchführung verbunden und wie hoch ist der beantragte Mittelbedarf?
- In welcher Höhe können Eigenmittel eingebracht werden?
- Wie erfolgt die (betriebsinterne) Qualitätssicherung?
- In welchen Zeitfristen werden welche Teilziele/Ziele belegbar verwirklicht<sup>73</sup>?

Es liegt auf der Hand, dass nur auf Basis entsprechend qualifizierter Anträge und dem vorausgehend qualifizierter Projektbekanntgaben seitens der zuständigen Ministerialbehörden eine gleichermaßen effektive und effiziente Projektumsetzung erwartbar ist.

---

<sup>71</sup> Zu den üblicherweise einzureichenden Unterlagen siehe im Einzelnen: Bossong, 2001: 100.

<sup>72</sup> Zu beachten ist: Leistungen und Maßnahmen, die nicht aus (übergeordneten) Zielsetzungen abgeleitet sind, sind grundsätzlich als ziellos zu werten und sollten folglich auch nicht gefördert werden (vgl. Bossong, 2010: 67).

<sup>73</sup> Zu beachten ist hier: Wenn die Zielerreichung nicht belegt werden kann, muss davon ausgegangen werden, dass die Ziele/Teilziele nicht erreicht wurden. Insofern ist es unabdingbar, dass Messkriterien, Kennzahlen und dergl. ex ante verbindlich vereinbart bzw. festgelegt werden.

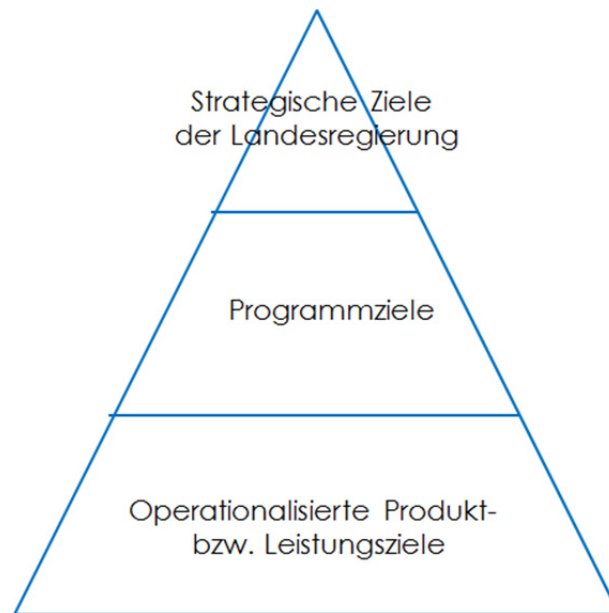
### 5.3.3 Ziel- und wirksamkeitsorientiertes Fördercontrolling

Das Land Baden-Württemberg bekundet mit der Umsetzung der Förderprogramme in der Jugendhilfe ihr erhebliches Interesse, mit den Partnern der Jugendhilfe zusammenzuarbeiten und durch sie landespolitisch definierte Aufgaben eigenständig wahrnehmen und politikstrategisch postulierte Ziele möglichst optimal realisieren zu lassen.

Wir schlagen eine Umsteuerung von der reinen (i.d.R. oft schlicht auslastungsorientierten) Leistungserbringungsperspektive hin zu einer *Perspektive der optimalen Zielverwirklichung* vor. Auf diese Weise ließe ich u. E. am besten im Haushaltsmitteleinsatz das bereits zuvor skizzierte Maximalprinzip verwirklichen. Zugleich böte diese (neue) Steuerungslogik am ehesten die Möglichkeit, die rein ressourcenverbrauchsorientierte und damit oft überstark bürokratisierte Verfahrenslogik in eine Leistungswirksamkeitslogik zu transformieren, die deutlich stärker als bisher auf die durch Zielsetzung definierten Ergebnisse fokussiert.



Dies bedingt, dass, entsprechend der Zielsetzungen der Landesregierung, die Leistungen und Maßnahmen effektiv und effizient erbracht bzw. durchgeführt werden. Insofern erfordert das Fördercontrolling zunächst ein stimmiges Zielsystem:



Ausgehend von den strategischen Zielen, die mess- bzw. überprüfbar beschrieben werden müssen<sup>74</sup>, ist auf der nächsten Zielebene (Programmziele) die Frage zu beantworten: „Was muss zur optimalen Realisierung der strategischen Ziele getan werden?“, „Welche Programme sind zielführend?“.

Entsprechend der Antworten sind sodann operationalisierte Produkt- bzw. Leistungsziele zu entwickeln. Diese werden in der Folge auf Ziele zu einzelnen Maßnahmen operationalisiert, die sodann ihrerseits in der Art, Qualität und Menge festgelegt und vereinbart werden (d.h. „In welcher Art, Qualität und Menge sind im Einzelnen wo welche Leistungen und Maßnahmen notwendig und erforderlich?“).

---

<sup>74</sup> Vgl. hierzu auch: Bundesrechnungshof, 2016: 39ff. der zu Recht in diesem Zusammenhang die Anwendung des sog. SMART-Konzepts vorschlägt: „Die Ziele sollen konkret, klar, präzise und eindeutig sein. ... Ziele müssen Kriterien enthalten, die überprüfbar sind. ... Ziele müssen aus Sicht des Empfängers angemessen sein. ... Ziele müssen erreichbar sein. ... Ziele bedürfen einer klaren Terminvorgabe“(a. a. O.: 41).

Die Formulierung der strategischen, wie auch der Programmziele fällt in die Zuständigkeit der Landesregierung und wird von der interministeriellen Strategiekommision, unterstützt durch das Kompetenzzentrum, vorbereitet. Im Rahmen der abgeleiteten Ziele auf den weiteren Ebenen sollte seitens der im Kompetenzzentrum zusammengeschlossenen Ministerien der Dialog mit den Partner\*innen in der Jugendhilfe gesucht und gefunden sowie über Ziel-Leistungsvereinbarungen konkretisiert werden. Die Umsetzung der vereinbarten Leistungsziele obliegt sodann den Zuwendungsnehmern in eigener (Durchführungs-)Verantwortung.

### 5.3.4 Berichtswesen

Neben den Zielformulierungen / -vereinbarungen ist das Berichtswesen ein wesentliches Element des Fördercontrollings.

In regelmäßigen und angemessenen (bspw. halbjährlichen) Abständen sollte deshalb über den Zielerreichungsgrad kurz und prägnant in standardisierter Form berichtet werden. Ein solcher Zwischenbericht könnte wie folgt strukturiert werden:

Tabellarischer Zwischenbericht: Name des Trägers, Bezeichnung des Projekts, bisherige (Gesamt-)Förderdauer						
Vereinbarte Ziele	Vereinbarte Kennzahlen/ Indikatoren	Soll-Zielgröße	Vereinbarter Zeitpunkt der Ziel- / Teilziel-erreichung	Ist-Stand des Zielerreichungsgrads	Stand des Ressourcenverbrauchs <i>(in Relation zum bewilligten Jahresbudget)</i>	Prognose <i>(Werden die Ziele/Teilziele erreicht?)</i>

Es ist selbstverständlich, dass bei gravierenden Abweichungen oder prognostisch erkennbar nicht erreichbarer Zielverwirklichung der Zuwendungsempfänger mit der mittelbewirtschaftenden Behörde in Kontakt tritt, um unterjährig im Dialogverfahren ggf. die Leistungserbringung oder auch die (Teil-) Zielsetzungen neu zu justieren.

#### 5.4 **Empfehlung 4:** Wirksamkeitsorientierter Ergebnisdialog

Gemäß § 44 BHO/LHO ist die zweckentsprechende Verwendung der Zuwendungsmittel nach Projektabschluss bzw. bei mehrjährig laufenden Projekten in einer gesetzten Frist nach Abschluss des jeweiligen Haushaltsjahres nachzuweisen. Dies geschieht durch einen rechnerischen Verwendungsnachweis sowie durch einen Sachbericht. Beides zusammen bietet der zuwendungsgebenden Behörde die (pflichtige!) Gelegenheit, das Ergebnis – bei mehrjährigen Projekten: das Zwischenergebnis – zu bewerten.

Allerdings ist die Ergebnisauswertung der von Zuwendungsprojekten geleisteten Arbeit in vielen Bundesländern seit langem immer wieder Gegenstand der Kritik seitens der Rechnungshöfe und Rechnungsprüfungsämter. Moniert wird zum einen eine oft mangelhafte, gelegentlich auch völlig fehlende Kontrolle der *rechnerischen Verwendungsnachweise*, zum anderen aber auch die häufig ungenügende Qualität und/oder die unzureichende Bewertung der *Sachberichte* durch die zuwendungsgebende Verwaltung<sup>75</sup>.

Aus der Verwaltungspraxis wird – vor allem mit Blick auf die Sachberichte – nicht selten ins Feld geführt, diese böten aufgrund ihrer meist ungenügenden Validität und Reliabilität kaum Ansatzpunkte für eine belastbare Detailauseinandersetzung über die geleistete Praxis. Überdies lägen die Sachberichte normalerweise erst zu einem Zeitpunkt der Verwaltung vor, an dem bereits über die Folgeförderung – zumindest dem Grunde nach – politisch (vor)entschieden sei. Erschwerend komme für die Verwaltung hinzu, dass die Träger oft eher und durchaus erfolgreich auf die Unterstützung seitens der Politik als auf Verhandlung und Konsens mit der Verwaltung setzten.

Von Seiten der Träger als Zuwendungsnehmer wird umgekehrt vielfach moniert, dass sich die Verwaltung in der Regel nicht sonderlich für die inhaltlich geleistete Arbeit interessiere und ihr im Übrigen häufig die nötige Fach- bzw. Detailkenntnis fehle, um die (höchst komplexe) Praxis angemessen beurteilen zu können. Zwar würden seit Jahren immer umfangreichere Anforderungen

---

<sup>75</sup> Vgl. hierzu bspw. die umfangreiche Übersicht bei Krämer/Schmidt, a.a.O.: K



an möglichst penible, datengestützte Dokumentationen gestellt, doch sei ein Großteil der geforderten Daten für die Qualitätsbeurteilung der Praxis weitgehend ungeeignet und somit nutzlos; die Erhebung und Sammlung der zunehmend vielen Daten diene allzu oft lediglich der publizitätswirksamen Selbstdarstellung von Politik und Administration, halte im Übrigen aber von der eigentlichen praktischen Arbeit ab und verursache unnötigen Aufwand ohne echten Erkenntnisgewinn.

Das Dilemma der wechselseitigen Unzufriedenheit hat mittlerweile verschiedentlich dazu geführt, dass die Sachberichte teilweise drastisch formalisiert und „entschlackt“ worden sind: Inzwischen reichen in manchen Bereichen der Jugend- und Sozialarbeit kurze statistische Angaben nebst knappen und meist aussageschwachen Resümees aus, um dem (formalen) Erfordernis der turnusmäßigen Berichterstattung zu genügen. Auf der anderen Seite werden mancherorts die Sachberichte zu gigantischen Datenfriedhöfen aufgebläht, die zwar auf den ersten oberflächlichen Blick einen seriösen Eindruck zu vermitteln vermögen, die aber bei genauerer Betrachtung über die erreichten Ziele, wie auch über vorhandene Schwächen und Defizite so gut wie nichts aussagen<sup>76</sup>.

Wir halten dies für eine Fehlentwicklung, die – zumindest der Tendenz nach – zu Lasten der öffentlichen Haushalte, aber auch zu Lasten der durch die Zuwendungsprojekte zu begünstigenden Klientel und der am möglichst optimalen Funktionieren<sup>77</sup> sozialer Angebote interessierten Öffentlichkeit gehen kann. Als Alternative schlagen wir deshalb einen *strukturierten Ergebnis- und Wirksamkeitsdialog* vor, der turnusmäßig durchgeführt werden und dem (Fach-) Publikum sowie der klientelen Zielgruppe zur Teilnahme offenstehen sollte.

---

<sup>76</sup> Vgl. etwa für den Drogen- und Suchtsektor exemplarisch: Bossong, 2006

<sup>77</sup> „Funktionieren“ kann mehreres bedeuten: das qualitativ und mit Blick auf die Ergebnisse zugunsten der Zielgruppen bzw. „Endverbraucher“ gute Funktionieren, ebenso das für die betreffende Bürgerschaft insgesamt förderliche Funktionieren, aber auch bspw. das störungsfreie, d.h. die Nachbarschaft und/oder die Gewerbetreibenden nicht beeinträchtigende Funktionieren, schließlich das Funktionieren in einem optimalen Kosten-Nutzen-Verhältnis sowie das Funktionieren i. S. guter Arbeitsbedingungen für die in den Projekten Beschäftigten.

Ein solcher Dialog wäre demnach in wechselseitige Richtungen ausgerichtet:

- Die geförderte Organisation ↔ die zugewendungsgebende und die Aufsicht führende Verwaltung
- Die geförderte Organisation ↔ die (Fach-)Öffentlichkeit
- Die geförderte Organisation ↔ die Klientel

Zugleich wäre damit die Möglichkeit eines Dialogs eröffnet im Verhältnis Verwaltung ↔ Klientel ↔ (Fach-)Publikum.

Drei aufeinander aufbauende Zwecksetzungen sehen wir mit dem Dialogverfahren ermöglicht:

- Evaluation
- Irritation
- Planung

Grundlage des Dialogs sind regelmäßig die jeweils zwei letzten Jahres- bzw. Sachberichte der geförderten Einrichtung. Im Vordergrund steht die – kritisch dialogische – Auswertung dieser Berichte und damit die der geleisteten Arbeit im Abgleich zu den zuvor vereinbarten (Projekt- bzw. Jahres-)Zielen. Thematisch ist der Dialog damit ausschließlich auf das *realistisch Machbare* bzw. *realistisch Erwartbare* ausgerichtet – ein Vorgehen, das freilich nur dann funktionieren kann, wenn die vom Zuwendungsgeber (d.s. Politik und Verwaltung) erwarteten und mit dem Zuwendungsnehmer vereinbarten Ziele klar formuliert, realistisch und attraktiv sowie anhand vernünftiger Kriterien messbar und hinsichtlich der Umsetzungserwartung terminiert sind. Fehlt es hieran, was empirisch durchaus nicht selten der Fall ist, dann, so steht zu fürchten, verläuft sich der Dialog im Ungefähren und Belanglosen.

Gelingt hingegen ein ernsthafter Dialog, dann dürfte die (gemeinsame) kritische Reflexion der im Beurteilungszeitraum erbrachten Leistungen regelmäßig nicht allein – retrospektiv – auf das Bilanzieren von Stärken, Schwächen, Versäumnissen und Erfolgen, sondern vor allem – prospektiv – auf Veränderung und, wie es Dirk Baecker nennt: *Irritation* zielen, d.h. auf die *Störung*, das Infra-

gestellen und Aufbrechen ineffizienter und womöglich kontraproduktiv wirkender Routinen<sup>78</sup> sowie auf das Identifizieren von Veränderungspotenzial. (Erst und nur) hieraus lassen sich sodann konstruktive Planungsoptionen ableiten, die in einem weiteren Verfahren (Ziel-Leistungs-Vereinbarungen) zwischen Verwaltung und Zuwendungsnehmer für die kommende Zuwendungsperiode vereinbarungsfähig werden.

Drei methodologische Ansatzpunkte sind unseres Erachtens mit dem Dialog verbunden:

- Transparenz
- Wettbewerb
- Konsens („best/good practice“, ggf. auch: „agree to disagree“)

Der Ergebnis- und Wirksamkeitsdialog führt idealerweise zunächst einmal zu einer deutlich verbesserten Transparenz hinsichtlich der in der Berichtsperiode erbrachten Leistungen, der dafür eingesetzten öffentlichen Mittel und des bei den Klienten und in der Öffentlichkeit gewachsenen (oder auch: geminder-ten) Renommées der geförderten Einrichtung. Nicht allein „nach Aktenlage“, sondern in der öffentlichen Präsentation wird die geleistete Arbeit der Einrichtung kritisch bewertet. Um zu vermeiden, dass der Dialog über kurz oder lang zu einem mehr oder weniger sinnentleerten Ritual wird, sind jeweils in der Vorbereitung eine gut durchdachte und gründliche Strukturierung des Dialogs sowie im Nachhinein eine sorgfältige Ergebnisdokumentation vonnöten. Prinzipiell ist die Verwaltung als Zuwendungsgeber in der Pflicht, im Benehmen mit dem Zuwendungsnehmer die Modalitäten, Themenschwerpunkte und Verlaufsstruktur, ebenso auch den Zeitpunkt und Ort des Dialogs festzulegen; die Vor- und Nachbereitung des Dialogs muss erkennbar als Bestandteil des behördlichen Kontrollauftrags wahrgenommen werden.

Mit dem Dialog stellt sich die geförderte Einrichtung zugleich im Idealfall der kritischen Beurteilung durch ortsansässige oder auch auswärtige Wettbewer-

---

<sup>78</sup> Vgl. hierzu näher: Baecker, 2014<sup>2</sup>

ber, die als Fachpublikum in den Dialog eingebunden bzw. zum Dialog eingeladen sind.

Der End- bzw. Zielpunkt des Dialogs ist der Konsens. Dieser bezieht sich einerseits auf die fundierte Gesamtbewertung der in der Berichtsperiode geleisteten Arbeit, er richtet vor allem aber auch darauf, die Verbesserungspotenziale und Handlungsbedarfe für die künftige Förderphase zu identifizieren. M.a.W. das Ziel ist optimaler Weise ein sowohl retrospektiver wie prospektiver Konsens. Dieser kann einerseits in der Bestimmung [der Bedingungen] guter Praxis, andererseits ggf. aber auch in der Feststellung bestehen, dass beide Seiten in ihren jeweiligen Bewertungen nicht übereinstimmen. Ob und inwieweit sodann auch hieraus noch eine Übereinstimmung für die Zukunft gefunden werden kann, ist offen – und letztlich vom Zuwendungsgeber zu entscheiden.

Grundsätzlich sollte gelten,

- dass sich dem Ergebnis- und Wirksamkeitsdialog prinzipiell alle Zuwendungsempfänger oberhalb einer Gesamtfördersumme (d.s. Landeszuschüsse plus kommunaler Mittel) von etwa 35.000 €/Jahr zu stellen haben,
- dass die Dialoge in strukturierter Form i.d.R. alle zwei Jahre durchgeführt werden,
- dass in den Nebenbestimmungen zum Zuwendungsbescheid eine entsprechende Regelung aufzunehmen ist,
- dass grundsätzlich nur die in den Sachberichten dokumentierten Daten und Berichtspunkte Gegenstand des Dialogs sind und auf weitere, ggf. ergänzende oder die Ausführungen des Sachberichts korrigierende schriftliche Darlegungen verzichtet wird,
- dass auf Basis dessen und, sofern nicht ausdrücklich und begründet widersprochen wird, auf Basis der (pauschalen) Angabe der Gesamtfördersumme die Diskussion geführt wird,

- dass der Dialog prinzipiell (fach-)öffentlich stattfinden sollte<sup>79</sup>. Teilnahmeverpflichtung<sup>80</sup> sollte für den Zuwendungsnehmer (Vorstand, Geschäftsführung), für die mittelbewirtschaftende Behörde des zuständigen Regierungsbezirks sowie die aufsichtsrechtlich zuständige kommunale Behörde bestehen. Im Falle der unmittelbaren Zuwendungsgewährung aus Landesmitteln sollte die mittelbewirtschaftende Landesbehörde teilnahmeverpflichtet sein; im Falle der mittelbaren Landesförderung sollte sie eingeladen werden und, wenn möglich, teilnehmen,
- dass der Dialog dokumentiert wird und sodann dem Zuwendungsgeber wie dem Zuwendungsnehmer zur Verfügung steht, in künftige Förder(ziel)planungen einfließt und seitens der zuwendungsbewirtschaftenden Stelle zur Akte genommen wird und.

## 5.5 Empfehlung 5: Budgetierung

Sofern – genauer: nur sofern – die *optimale Zielverwirklichung* nachhaltig und mithin in überprüfbarer Weise im Vordergrund der Leistungserbringung steht, ist eine Umsteuerung in der haushaltswirtschaftlichen Ausgestaltung der Zuwendungen angebracht und konsequent. Konkret kommt eine budgetmäßige Zuweisung und Verwendung der Zuwendungsmittel in Betracht, die den Zuwendungsempfängern deutliche, wenngleich weiterhin zweckgerichtete Gestaltungsspielräume eröffnet und bei ihnen wie in der zuwendungsgeben-

---

<sup>79</sup> Wenn nötig kann ein nicht-öffentlicher vom öffentlichen Teil des Dialogs abgekoppelt werden.

<sup>80</sup> <sup>80</sup> Im Hinblick auf die vorgeschlagene Teilnehmer-Auswahl werden sowohl die Einlassungen im Kontext des Workshops mit den Verbändevertreter\*innen am 08. Juli 2016 reflektiert als auch die Ausführungen des Bundeskanzleramts/Statistischen Bundesamtes (2010: 37) zum Thema „Bürokratieabbau“, hier konkret: „Beseitigung von Informationsdefiziten beim Zuwendungsgeber“.

den Verwaltung zu spürbarer Verfahrensvereinfachung im Hinblick auf den Mittelverbrauch und -nachweis führt<sup>81</sup>.

Eine solche Umsteuerung ist insofern folgerichtig, weil bzw. sofern ihr vorgelagert eine auf die fachlich-inhaltliche Ergebnisbetrachtung bzw. -bewertung ausgerichtete Umsteuerung der „Förderlogik“ in Angriff genommen wurde und zu spürbarem Erfolg geführt hat. Das Interesse des Staates als Projektförderer richtet sich demgemäß vorrangig auf das effektive und effiziente Erreichen der zuvor vereinbarten fachlich-inhaltlichen Ziele und die Gewährleistung der dafür geeigneten und erforderlichen Rahmenbedingungen<sup>82</sup>. Das operative „Wie“ der Leistungserbringung und Zielerreichung muss er – jenseits dessen – nicht zu seiner Angelegenheit machen – hier verfügen die Träger selbst über die erforderliche Kompetenz und Zuverlässigkeit.

Wir schlagen deshalb vor, denjenigen Trägern bzw. Projekten, die den zuvor skizzierten Ergebnis- und Wirksamkeitsdialog zweimal nacheinander erfolgreich absolviert haben, die Möglichkeit der budgetmäßigen Zuwendungsmittelverwendung einzuräumen und ihnen entsprechende frei verfügbare Budgets zuzuweisen. Zugleich sollte eine überjährige Reste- bzw. Rücklagenbildung, die beispielsweise auf 10-20% der Zuwendungssumme und auf eine Laufzeit von drei Jahren begrenzt werden könnte, ermöglicht und zugelassen werden, wobei auch die ggf. gebildeten Reste zur freien, freilich zweckgerichteten Verwendung dem Projekt verbleiben sollten<sup>83</sup>.

Ergibt sich in einem späteren Ergebnis- und Wirksamkeitsdialog, dass die Leistungskraft des Projekts nachdrücklich gesunken und mithin sich die Leistungsergebnisse unverhältnismäßig verschlechtert haben, dann wäre die zuwen-

---

<sup>81</sup> Vgl. hierzu auch: Gnädinger, 2009

<sup>82</sup> Z.B. Tarifvertragsbindung, Einhalten von Hygiene- und Ausstattungsstandards, Wahrung der Rechte der Klient\*innen einschl. Beschwerderechten u. dergl. mehr.

<sup>83</sup> Vgl. Bundeskanzleramt/Statistisches Bundesamt, 2010. Der Entwurf der Verwaltungsvorschrift des Sozialministeriums (a.a.O.: Ziffer 1.5.2) sieht bei *institutioneller* Förderung als Kann-Bestimmung eine Rücklagenbildung von bis zu 10% vor.

dingungsgebende Verwaltung gehalten, die budgetmäßige Mittelverwendung zielgerichtet einzuschränken oder gänzlich zu unterbinden.

Das im Einzelfall zuständige Ministerium, und über dies das Kompetenzzentrum, ist u. E. sowohl von der Ermöglichung, wie von einer ggf. späteren Einschränkung oder Unterbindung der Budgetierung in Kenntnis zu setzen; es wäre in diesen Fällen umso dringlicher in den das einzelne Projekt betreffenden Ergebnis- und Wirksamkeitsdialog einzubeziehen.

## 5.6 **Empfehlung 6:** Grundsätzliche Befristung und Evaluation

Eine Vielzahl von Förderprogrammen und -projekten hat sich oft über viele Jahre in einer Weise verstetigt und verselbständigt, die zuweilen kaum mehr erkennen lässt, in welcher Hinsicht und in welchem Maße sie die landespolitischen Zielsetzungen noch angemessen reflektieren bzw. zu deren Verwirklichung effektiv beitragen.

Alle Förderprogramme sollten deshalb grundsätzlich befristet werden<sup>84</sup>. Zum Ende der (Gesamt-)Förderperiode sollte evaluiert und somit festgestellt werden, ob nachhaltige und zukunftsfähige Wirkungen erzielt werden konnten und ob eine Weiterführung (und damit weitere Förderung) des Projekts sinnvoll oder aber eine Beendigung oder grundlegende Revision angezeigt ist. Zugleich bietet sich an, zu diesem Zeitpunkt noch einmal kritisch der Frage nachzugehen, ob und unter welchen Kautelen gegebenenfalls eine Überführung in die jeweilige kommunale Verantwortung angezeigt sein könnte (s.o.). Eine solche (Aufgaben-)kritische Prüfung ist unseres Erachtens schon deshalb sinnvoll, um die Gestaltungsspielräume des Landes nicht nachhaltig durch regelhafte Dauerförderungen bestehender Projekte einzuengen.

---

<sup>84</sup> So auch die explizite Forderung des Landesrechnungshofs in seiner Beratender Äußerung, Strategische Prüfung Fördercontrolling –Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg; Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung, September 2013, Empfehlung 16, Seite 61 ff. Danach sollen die Förderprogramme i. d. R. auf fünf Jahre befristet werden. Vgl. auch bereits: Bossong (2001: 94) mit dem Vorschlag einer maximalen Gesamtförderdauer von zehn bis zwölf Jahren.

## Literatur:

- Bachert, R./Schmidt, A. (2010): Finanzierung von Sozialunternehmen. Freiburg/Br.
- Baecker, D. (2003): Organisation und Management. Frankfurt/M.
- Baecker, D. (2014<sup>2</sup>): Organisation und Störung. Frankfurt/M.
- Bellamy, J. L. u.a. (2010): Evidenzbasierte Sozialarbeitspraxis – Konzepte und Probleme der Implementation. In: Otto, H.-U. u.a. (Hrsg.): What Works – Welches Wissen braucht die Soziale Arbeit. Opladen; S. 30-61
- Bossong, H. (2010<sup>2</sup>): Sozialverwaltung. Weinheim u. München
- Bossong, H. (2006): Sachbericht: Leistungen bilanzieren, Erfolge belegen. In: Sozialwirtschaft. Zeitschrift für Sozialmanagement. 17. Jg. S. 24-26
- Bossong, H. (2003): Was braucht die Stadt? Paradigmenwechsel im Zuwendungsrecht. In: Standpunkt: Sozial. Hamburger Forum für Soziale Arbeit. Heft 1, S. 50-57
- Bossong, H. (2001): Das Ende der Kartellabsprachen – Transparente Vergabe öffentlicher Mittel für Sozialprojekte. In: Die Öffentliche Verwaltung. Zeitschrift für öffentliches Recht und Verwaltungswissenschaften. 54. Jg. S. 93-103
- Bossong, H. (1987): Selbsthilfe in der Krise. Zur Handlungsrationalität von Selbsthilfegruppen und ihrer Bedeutung für die Sozialpolitik. In: Zeitschrift für Sozialreform. 33. Jg. S. 350-363
- Bundeskanzleramt/Statistisches Bundesamt (2010): Bürokratischer Aufwand im Zuwendungsrecht. Abschlussbericht.
- Bundesrechnungshof (2016): Prüfung der Vergabe und Bewirtschaftung von Zuwendungen – Typische Mängel und Fehler im Zuwendungsbereich (Herausgeber: Der Präsident des Bundesrechnungshofes als Bundesbeauftragter für Wirtschaftlichkeit in der Verwaltung)
- Gnädinger, M. (2009): Modernisierung der Haushaltswirtschaft in Bund und Ländern. Taunusstein
- Harring, M. (2011): Das Potenzial der Freizeit. Soziales, kulturelles und ökonomisches Kapital im Kontext heterogener Freizeitwelten Jugendlicher. Wiesbaden
- Iller, C. (2012): Das Machtpotential der Familienbildung. In: Huxoll, M./Kotthaus, J. (Hrsg.) Macht und Zwang in der Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim u. Basel; S. 74-88
- Jordan, E./Maykus, St./Stuckstätte, E.C. (2015<sup>4</sup>): Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim u. Basel
- Jugendstiftung Baden-Württemberg (o.J.): Jugendstudie Baden-Württemberg. (Quelle: [http://www.jugendstiftung.de/fileadmin/Dateien/Jugendstudie/2015/Jugendstudie-2015\\_06.07.2015.pdf](http://www.jugendstiftung.de/fileadmin/Dateien/Jugendstudie/2015/Jugendstudie-2015_06.07.2015.pdf) )
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (o. J.): 46. Landesjugendplan 2015/16
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (2013): Zukunftsplan Jugend
- Ministerium für Arbeit und Sozialordnung, Familie, Frauen und Senioren Baden-Württemberg (2016): Zukunftsplan Jugend. Statusbericht 2015
- Koalitionsvertrag (2016)



- Krämer, E./Schmidt, J. (2014): Zuwendungsrecht – Zuwendungspraxis. Lose-Blatt-Sammlung (5 Ordner). Heidelberg u.a.
- Kreft, D./Müller, C.W. (2008): Konzepte, Methoden, Verfahren und Techniken in der Sozialen Arbeit – Ein praxisorientierter Ordnungsversuch für das Handeln nach den Regeln der Kunst. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. 59. Jg.; S. 134-143
- Liebig, R. (2013) Wirkungsorientierung in der Kinder- und Jugendarbeit. In: Land Steiermark (Hrsg.) Jugendarbeit: wirkt. Versuch einer interdisziplinären Auseinandersetzung. Graz; S. 67-81
- Luhmann, N. (1981): Politische Theorie im Wohlfahrtsstaat. München u. Wien
- Luhmann, N. (2002): Das Erziehungssystem der Gesellschaft. Frankfurt/M.
- Luhmann, N. (2011<sup>3</sup>): Organisation und Entscheidung. Wiesbaden
- Polutta, A. (2014): Wirkungsorientierte Transformation der Jugendhilfe. Wiesbaden
- Püttner, G. (1999): Kommunale Selbstverwaltung. In: Isensee, J./Kirchhof, P. (Hrsg.) Handbuch des Staatsrechts. Band IV: Finanzverfassung – Bundesstaatliche Ordnung. Heidelberg; S. 1171-1193
- Rauschenbach, Th. (2004): Vertrag der Generationen – Über die Notwendigkeit neuen Denkens. In: In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit. 55. Jg.; S. 13-21
- Rechnungshof Baden-Württemberg (2013): Beratende Äußerung. Strategische Prüfung Fördercontrolling – Perspektiven des Förderwesens in Baden-Württemberg (Bericht nach § 88 Abs. 2 LHO)
- Schellhorn, W. u.a. (2012<sup>4</sup>): Kommentar zum SGB VIII. Kinder- und Jugendhilfe. Köln
- Schmidt-Aßmann, E./Röhl, Chr. (2005): Kommunalrecht. In: Badura, P. u.a. (Hrsg.) Besonderes Verwaltungsrecht. Berlin u. New York; S. 1-120
- Schröer, W./ Struck, N./Wolff, M. (2016<sup>2</sup>): Handbuch Kinder- und Jugendhilfe. Weinheim u. Basel
- Schwerthelm, M./ Sturzenhecker, B. (2015): Die Kinder- und Jugendarbeit nach § 11 SGB VIII: Erfahrungsraum für Subjekt- und Demokratiebildung.  
<http://www.SGBVIII.de/S174.pdf>
- Rechnungshof des Landes Baden-Württemberg (2013): Bericht nach § 88 Absatz 2 Landeshaushaltsordnung
- Tacke, V. (2013): Systeme und Netzwerke – oder: Was man an sozialen Netzwerken zu sehen bekommt, wenn man sie systemtheoretisch beschreibt. In: Fischer, J./Kosellek, T. (Hrsg.) Netzwerke und Soziale Arbeit. Weinheim u. Basel; S. 143-162
- Utz, A.-F. (1956): Formen und Grenzen des Subsidiaritätsprinzips. Heidelberg
- Weisbord, M.R. (1978): Organizational Diagnosis. Massachusetts
- Wiesner, R. (2013): Jugendverbände sind zu fördern! Rechtsgutachten. Berlin (Hrsg. Deutschen Bundesjugendring)