



Instruments & Effects

Empfehlungen zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der beschäftigungspolitischen und zivilgesellschaftlichen Potenziale der Initiativen und Organisationen in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport am Beispiel von Göttingen

Kontakt:

Instruments & Effects, c/o zoom

Theaterstr. 8, 37073 Göttingen

Telefon: 0049 (0)551 5084513

E-Mail: info@instrumentsandeffects.de

Homepage: www.instrumentsandeffects.de

Ausgeführt im Rahmen des Projektes „Finanzierungsinstrumente zur Stabilisierung von Organisationen des Dritten Systems“ gemäß Art. 6 Verordnung „Lokale Beschäftigungsstrategien und Innovation“ des Europäischen Sozialfonds



Inhaltsverzeichnis:

Übersicht über die Modellbausteine zur Stabilisierung der Infrastruktur in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport.....	4
Modellbaustein A: Formen und Entscheidungsstrukturen der kommunalen Förderung	6
Einleitung	6
1. Kommunale Basisfinanzierung (A1)	6
1.1 Ziele des Modellbausteins.....	6
1.2 Durchzuführende Schritte	7
1.3 Daten und Empfehlungen	7
2. Veränderte Förderdurchführung in der Kommune (A2).....	16
2.1 Ziele des Modellbausteins.....	16
2.2 Hierfür notwendige Schritte.....	16
2.3 Argumente und Empfehlungen	17
3. Einrichtung eines Fonds für Bürgschaften (A3).....	23
3.1 Ziel des Modellbausteines.....	23
3.2 Hierfür notwendige Schritte.....	23
3.3 Hintergrundinformation.....	23
4. Einrichtung eines Fonds für Ko-Finanzierungen (A4).....	25
4.1 Ziel des Modellbausteines.....	25
4.2 Hierfür notwendige Schritte.....	25
4.3 Hintergrundinformation.....	26
5. Öffentlichkeitsinitiative (A5)	27
5.1 Ziele des Modellbausteins.....	27
5.2 Mögliche Bestandteile einer Öffentlichkeitsinitiative	28
5.3 Notwendige Aktivitäten.....	29
5.4 Argumente und Empfehlungen	29
6. Kommunale Servicestelle zur Initiierung von Kooperationen zwischen Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen (A6)	32
6.1 Ziel	32
6.2 Notwendige Rahmenbedingungen.....	33
6.3 Ausgangslage / Hintergrundinformationen.....	33
6.4 Beschreibung des Modellbausteins	36
6.5 Umsetzung	37
Modellbaustein B: Kompetenz- und Ressourcennetzwerk(e) lokaler Träger aus dem Not-for-Profit-Bereich	39
1. Ziele	39
2. Ausgangslage	39
2.1 Organisationsentwicklung	39
2.2 Eigenmittelerwirtschaftung	40
2.3 Akquise von anderen öffentlichen Fremdmitteln und Stiftungsgeldern	41
2.4 Akquise von privaten Fremdmitteln von Profit-Unternehmen.....	42

2.5 Akquise von Fremdmitteln von Privatpersonen	42
3. Beschreibung des Modellbausteins	42
4. Umsetzung	43
 Modellbaustein C: Öffentliche Förderung von Beschäftigung im Dritten Sektor.....	46
1. Ausgangslage: Beschäftigungspotenziale im Dritten Sektor und die bisherige Bedeutung von Beschäftigungsförderung	46
2. Beibehaltung und Weiterentwicklung von Beschäftigungsförderung	49
2.1 Umwidmung von Mitteln der Arbeitsförderung	49
2.2 Beibehaltung eines öffentlich kofinanzierten Beschäftigungssektors im Not-For-Profit-Bereich.....	49
2.3 Investition in Beschäftigungspotenziale des Dritten Sektors	51
 Modellbaustein D: Gesetzliche Rahmenbedingungen	54
1. Ausgangslage	54
2. Gemeinnützigkeitsrecht.....	55
3. Spendenrecht.....	57
4. Zuwendungsrecht.....	58
5. Leistungsverträge.....	60
6. Soziale Genossenschaften als Organisationsform zur Integration sozialer und wirtschaftlicher Ziele.....	63
 Literaturverzeichnis.....	66

Übersicht über die Modellbausteine zur Stabilisierung der Infrastruktur in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport

Das Projekt „Instruments & Effects“ (im folgenden: I&E) hat in der Zeit von November 2002 bis Oktober 2004 Empfehlungen zur Stabilisierung der sozialen und kulturellen Infrastruktur am Beispiel von Göttingen entwickelt. Hierzu wurde im Jahr 2003 eine Bestandsaufnahme der Angebote, Finanzierung und Beschäftigung im Dritten Sektor durchgeführt, deren Ergebnisse in einer gesonderten Broschüre zusammengefasst sind, die beim Projektteam und unter www.instrumentsandeffects.de erhältlich sind.

Untersucht wurden kleine und mittelgroße Einrichtungen, Vereine und Initiativen, die gemeinnützig in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport in Göttingen tätig sind. Auf Basis dieser Bestandsaufnahme sowie durch den intensiven Austausch mit Projektträgern und Geldgebern legt I&E hiermit eine Beschreibung der Bedeutung des Dritten Sektors für Beschäftigung und gesellschaftliche Dienstleistungen sowie Empfehlungen zur Weiterentwicklung der beschäftigungspolitischen und gesellschaftlichen Potenziale des Sektors vor. Die in dieser Broschüre dargestellten Auffassungen entsprechen nicht zwingend der Meinung der Europäischen Kommission oder der Stadt Göttingen.

Göttingen, September 2004

Die Empfehlungen gliedern sich in vier Bausteine:

- (A) Formen und Entscheidungsstrukturen der kommunalen Förderung
- (B) Kompetenz - und Ressourcennetzwerk lokaler Träger
- (C) Beschäftigungsförderung im Dritten Sektor
- (D) Rechtliche Rahmenbedingungen

Ziele und Elemente dieser vier Bausteine sind:

Baustein A: Formen und Entscheidungsstrukturen der Kommunalen Förderung

Die Kommune ist die zentrale Partnerin für die kleinen und mittelgroßen Träger. Sie kann trotz der angespannten Haushaltslage auf mehreren Ebenen zur Entwicklung und Stabilisierung der Potenziale des Dritten Sektors beitragen, indem die wichtige gesellschaftliche Funktion der sozialen und kulturellen Infrastruktur öffentlich anerkannt und gewürdigt und die Förderdurchführung vereinfacht wird. Zudem können über die Einrichtung von Fonds sowie einer Servicestelle für Not-for-Profit und Profit-Organisationen weitere Gelder für den Dritten Sektor in der Kommune akquiriert werden. Elemente:

- A1: Kommunale Basisfinanzierung
- A2: Veränderte Förderdurchführung in der Kommune
- A3: Einrichtung eines Fonds für Bürgschaften
- A4: Einrichtung eines Fonds für Ko-Finanzierungen
- A5: Öffentlichkeitsinitiative
- A6: Kommunale Servicestelle zur Initiierung von Kooperationen zwischen Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen

Baustein B: Kompetenz- und Ressourcennetzwerk lokaler Träger aus dem Not-for-Profit-Bereich

Durch die Nutzung von Synergieeffekten, Kompetenz- und Ressourcensharing sowie die verstärkte Erschließung lokal vorhandener Potenziale soll die Handlungsfähigkeit der gemeinnützig tätigen Träger verbessert und erweitert werden. Dies dient den Zielen der Förderung der Organisationsentwicklung bei den Trägern, des Ausbaus der Eigenmittel-erwirtschaftung der Träger und der Optimierung der Akquise von Geld- und Sachmitteln sowie Dienstleistungen durch die Träger sowohl von öffentlicher als auch von privater Hand.

Baustein C: Öffentliche Förderung von Beschäftigungsförderung im Dritten Sektor

Die in diesem Baustein beschriebenen Vorschläge basieren auf der Feststellung von Beschäftigungseffekten und –potenzialen des Dritten Sektors. Die Vorschläge zielen auf bundespolitisch zu entscheidende Rahmenbedingungen im Bereich der Beschäftigungsförderung mit dem Ziel, neue Erwerbsarbeit zu schaffen und Integration in Erwerbsarbeit zu ermöglichen. Behandelte Aspekte:

- Beibehaltung und Weiterentwicklung von Beschäftigungsförderung
- Investition in Beschäftigungspotenziale des Dritten Sektors

Baustein D: Rechtliche Rahmenbedingungen

Die in diesem Modellbaustein beschriebenen Reformvorschläge beziehen sich auf zentrale und überkommunal geregelte Rahmenbedingungen von Not-for-Profit-Organisationen. Sie zielen v.a. auf eine integrierte Nutzung zivilgesellschaftlicher, sozialintegrativer und wirtschaftlicher Potenziale des Dritten Sektors ab. Behandelte Aspekte:

- Gemeinnützigkeitsrecht
- Spendenrecht
- Zuwendungsrecht
- Leistungsverträge
- Soziale Genossenschaften als Organisationsform zur Integration sozialer und wirtschaftlicher Ziele

Die hier vorgestellten Modellbausteine zur Stabilisierung und Weiterentwicklung der Potenziale des Dritten Sektors richten sich an die interessierte Öffentlichkeit, Träger von Not-for-Profit-Organisationen, VertreterInnen von Parteien, Mitglieder der Verwaltung, Beschäftigungsträger, Unternehmen, Stiftungen sowie WissenschaftlerInnen.

Modellbaustein A: Formen und Entscheidungsstrukturen der kommunalen Förderung

Einleitung

Die Kommunen sind entscheidende Akteure und Förderer der lokalen Infrastruktur. Eine Kommune kann auf die spezifischen Belange bedürfnis- und zeitnah reagieren und setzt ihre Entscheidungskompetenzen hinsichtlich der Ziele und des Ausmaßes einer möglichen Förderung im Rat der Stadt, in Ausschüssen und im Verwaltungshandeln um. AkteurInnen des Dritten Sektors und andere BürgerInnen können auf der kommunalen Ebene relativ viel Einfluss auf die Verwirklichung ihrer Belange nehmen.

Im Rahmen der von I&E durchgeführten Bestandsaufnahme wurde die politische und ökonomische Bedeutung der Kommune für die gemeinwesenbezogene Arbeit freier Träger erneut deutlich (siehe gesonderte Broschüre zu den Ergebnissen der Bestandsaufnahme). Die Kommunen sind für viele Träger die zentralen Ansprechpartner und stellen die grundlegende Finanzierung. Trotz der finanziellen Notlage von Kommunen im Allgemeinen und von Göttingen im Speziellen sieht I&E nach der empirischen Untersuchung Handlungsbedarfe und Handlungsmöglichkeiten zugunsten einer Sicherung der kommunalen Infrastruktur, die in diesem Kapitel zusammenfassend dargestellt werden. I&E zielt dabei auf unterschiedliche Ebenen kommunalen Handelns ab: auf die Anerkennung der gesellschaftlichen Funktionen des Dritten Sektors, auf die Förderdurchführung, auf ein Bündnis zwischen Trägern, Kommune und privaten Geldgebern, auf die Schaffung finanzieller Überbrückungsmöglichkeiten sowie auf die Ermöglichung des Einwerbens von Drittmitteln und privaten Fremdmitteln. Die sechs Teilschritte und ihre Elemente folgen zeitlich aufeinander. Entsprechend gliedern sich die Anregungen für die kommunale Förderung in sechs Kapitel:

Bestandteile dieses Modellbausteines:

- A1: Kommunale Basisfinanzierung
- A2: Veränderte Förderdurchführung in der Kommune
- A3: Einrichtung eines Fonds für Bürgschaften
- A4: Einrichtung eines Fonds für Ko-Finanzierungen
- A5: Öffentlichkeitsinitiative
- A6: Kommunale Servicestelle zur Initiierung von Kooperationen zwischen Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen

1. Kommunale Basisfinanzierung (A1)

1.1 Ziele des Modellbausteins

- Entwicklung eines Verständnisses, dass zur Sicherung der Infrastruktur bei den meisten Organisationen Zuschüsse im Sinne einer Basisfinanzierung notwendig sind, um Kontinuität, Finanzmittelakquise und Organisationsentwicklung zu ermöglichen
- Stabilisierung und größere Kalkulierbarkeit für die Infrastruktur, die letzten Endes die Arbeit verbessern und Kosten verringern kann

1.2 Durchzuführende Schritte

- Darstellung des Förderbedarfes und der kommunalen Zuständigkeit, d.h. Gewinnen von UnterstützerInnen vor Ort und Werben um die Zustimmung der übergeordneten Institutionen (Bezirks- und Landesregierung)
- Öffentliche Darstellung, dass die Absicherung der bestehenden Infrastruktur zielführender und effizienter ist als die Fortführung von Kürzungen
- Entwicklung von Zuschuss-Verträgen für soziale und kulturelle Dienstleistungen inkl. mehrjähriger Finanzplanung auf Basis der bisherigen Praxis unter Einbeziehung neuer und insbesondere kleiner Träger
- Perspektivisch: Aufbau einer mehrjährigen Förderung nach den Leitlinien noch zu entwickelnder Zielvereinbarungen zwischen Kommune und Trägern

1.3 Daten und Empfehlungen

1.3.1 Skizzierung der Ausgangslage von Kommunen

Die Kommune ist prinzipiell zuständig für die „örtlichen Anliegen“ und entscheidet in dieser Funktion auch über die Mittelvergabe in den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt und Sport. Eine kommunale Zuständigkeit für Angebote in diesem Bereich ist aufgrund der grundsätzlichen Verpflichtung der Kommune für die sozialen „Anliegen der örtlichen Gemeinschaft“ (Art. 28 II Grundgesetz) und aufgrund der historisch gewachsenen Zweiteilung bei der Erfüllung sozialer Aufgaben gegeben. Diese Zweiteilung beinhaltet, dass die an den Arbeitnehmerstatus und die Sozialversicherung gebundenen Aufgaben zentral von Bund und Ländern erledigt werden, während die kommunale Unterstützung eher bei individuellen Hilfebedarfen greift.

Die kommunalen Aufgaben gliedern sich in die Erfüllung von staatlichen Pflichtaufgaben, die teilweise von Bund und Ländern finanziell erstattet werden, und die Bewilligung von sog. freiwilligen Leistungen, über die die Kommunen eigenständig entscheiden und die sie zumeist vollständig finanzieren müssen. Zu den Pflichtaufgaben zählen Leistungen nach dem Bundessozialhilfegesetz, dem Sozialgesetzbuch VIII¹, den anderen Sozialgesetzbüchern, die Jugendgerichtshilfe, die Schwangerschaftsberatung und auf Landesebene die Versorgung mit Kindergartenplätzen. Die „freiwilligen“ Leistungen setzen sich aus dem gesamten Feld der örtlichen Anliegen, z.B. Jugendeinrichtungen, Freizeitmaßnahmen und Kulturveranstaltungen zusammen. Über diese wird in den Ausschüssen je nach Bedarfslage, Lobby und finanziellem Spielraum der Kommune entschieden. In Zeiten knapper Kassen gibt es eine Tendenz, diese „freiwilligen“ Leistungen zu kürzen.² Auf diese Weise lassen sich jedoch nur kleine Summen einsparen, die aber dennoch bei den

¹ Ehemals Kinder- und Jugendhilfegesetz KJHG

² Dies ist nicht allein eine freiwillige Entscheidung von Kommunen. Alle Kommunen, die sich ihren Haushalt im Rahmen von Haushaltssicherungskonzepten durch Bezirksregierungen oder andere genehmigen lassen müssen, werden von den Aufsichtsbehörden angehalten, im Bereich der freiwilligen Leistungen zu kürzen. In einem Erlass aus NRW heißt es dazu: „Wenn bei pflichtigen Aufgaben gespart werden muss, können freiwillige Leistungen bei der Konsolidierung nicht außer Betracht bleiben. Sie sind in vertretbarer Weise zu reduzieren. Vorhandene freiwillige Leistungen, die nicht aufgegeben / privatisiert werden sollen, sind auf Kostenreduzierung durch ein verstärktes Bürgerengagement zu prüfen (z.B. Bewirtschaftung von Bürgerhäusern durch Vereine). Während des Konsolidierungszeitraumes darf sich die Kommune nicht vertraglich zu freiwilligen Leistungen verpflichten... Als freiwillig sind auch Erstattungen und Zuschüsse etc. anzusehen, die im Rahmen pflichtiger Aufgaben über die rechtlich festgelegten Leistungen hinaus gewährt werden.“ (zit. nach Jörg Bogumil 2001, S. 20). Ebenso übt auch die für Göttingen zuständige Bezirksregierung Druck aus, insbesondere bei den „freiwilligen“ Leistungen Kürzungen vorzunehmen (siehe z.B. die Ablehnung der Haushaltsgenehmigung im März 2004).

Projekträgern große Lücken verursachen und z.B. im Bereich sozialer Dienste zu einer Unterversorgung von manchen Zielgruppen führen können (in Göttingen z.B. Aidsprävention, Suchthilfe und sozio-kulturelle Zentren). Expertengruppen kommen daher zu dem Fazit: „Soll zukünftig ein noch weiteres Absinken des Leistungsstandards der kommunalen sozialen Dienstleistungen vermieden werden, so sind Änderungen in der Struktur der Gemeindefinanzierung zwingend erforderlich, mit dem Ziel, die kommunale Finanzkraft wieder zu stärken“.³

Im Rahmen des Subsidiaritätsprinzips werden vor allem im sozialen Bereich beide Arten von Aufgaben an Wohlfahrtsverbände, Selbsthilfegruppen und Vereine übertragen, so dass die Kommune den organisatorischen und finanziellen Rahmen stellt und die Durchführung bzw. die detaillierte inhaltliche Gestaltung den Trägern überlässt. Auf diese Weise schont die Kommune ihre Ressourcen und gewährleistet zugleich eine Orientierung der Angebote an den Bedarfen. Die gemeinnützigen Organisationen haben bei der Aufgabenerfüllung einen Vorrang gegenüber der öffentlichen Erfüllung der Aufgaben. Zugleich besteht bei gesetzlichen Pflichtaufgaben eine allgemeine Förderverpflichtung durch die öffentliche Hand. Aus dieser allgemeinen Förderverpflichtung hat das Bundesverfassungsgericht 1967 auch die Verpflichtung für die öffentlichen Träger abgeleitet, eine träger- und gebietsübergreifende Gesamtplanung zu betreiben, die sich an den Bedarfen von Hilfebedürftigen orientiert. Aufgrund knapper Kassen, inkrementalistischer Förderpraxis (siehe Modellbaustein A2 „Förderdurchführung“), Innovations- und Projektförderung sowie der sich von Jahr zu Jahr hinziehenden Kürzungsdebatte haben die meisten Träger jedoch in vielen Kommunen wenig Möglichkeiten, bedarfsgerecht, regional koordiniert und mittelfristig zu planen, sondern müssen sich pragmatisch und an den Vergabebedingungen der noch erreichbaren Fördertöpfe orientiert über Wasser halten.

Sofern die Förderung nicht über gesetzliche Pflichtaufgaben im sozialen Bereich geregelt ist, ist sie in Deutschland wenig verrechtlicht. Es besteht in vielen Bereichen kein Rechtsanspruch auf soziale Unterstützung, zivilgesellschaftliche Infrastruktur und kulturelle Vielfalt. Welcher Bedarf finanziert und professionell unterstützt wird, hängt dabei nicht nur von objektiven Bedarfslagen ab, sondern davon, ob soziale Probleme, themenanwaltschaftliches Engagement und kulturelle Bedürfnisse als solche anerkannt werden und welche Angebote dann in welchem Ausmaß finanziert werden. Ein Beispiel für den gesellschaftlichen Wandel verdeutlicht die Folgen dieser definitorischen Spielräume: häusliche Gewalt gegen Frauen und Kinder war jahrzehntelang kein anerkanntes Problem, so dass es zunächst kaum öffentlich geförderte Hilfsangebote gab. Dies hat sich im Laufe der Jahre aufgrund des themenanwaltschaftlichen Engagements von Frauengruppen geändert, so dass es inzwischen zumindest eine Grundversorgung mit Kriseninterventions- und Beratungsstellen gibt.

Die bedürfnisnahe und prinzipiell demokratische Struktur der kommunalen Finanzentscheidungen wird begrenzt durch Entscheidungsbefugnisse auf Landes- und Bundesebene, durch die Knappheit der finanziellen Ausstattung und durch lange bestehende Strukturen und Verpflichtungen. Zunehmend lässt sich hierbei erkennen, dass die finanziellen Spielräume von Kommunen eher kleiner werden, während die gesellschaftlichen Bedarfe sich eher vergrößert haben.

³ Bäcker, Bispinck, Hofemann und Naegele 1989, S. 309.

Kommunale Aufgaben werden hauptsächlich aus Steuern, Zuweisungen (aufgrund der Erfüllung von staatlichen Pflichtaufgaben) und Gebühren finanziert. Diese Einnahmen und damit auch die kommunalen Spielräume zur Finanzierung sozialer und kultureller Einrichtungen sowie bürgerschaftlichen Engagements sind zum einen von den politischen Entscheidungen über sozialpolitische Zielsetzungen und zum anderen von der jeweiligen konjunkturellen Lage abhängig. Besonders für die soziale Infrastruktur ergibt sich hieraus das doppelte Dilemma, dass in Zeiten ökonomischer Schwäche die finanzielle Ausstattung sinkt, während der soziale Bedarf demgegenüber zunimmt.

Unabhängig von konjunkturellen Schwankungen lässt sich erkennen, dass die individuellen Problemlagen aufgrund der demographischen Entwicklung und der Krisenerscheinungen der Gesellschaft quantitativ und qualitativ zunehmen, während die Problemlösungspotenziale der Familien und anderer sozialer Netzwerke, trotz anderslautender Rhetorik, weiterhin abnehmen. Private Hilfe und Pflege, Selbsthilfeorganisationen und ehrenamtliche Mitarbeit können unterstützende Funktionen in einem System professioneller und finanziell abgesicherter Infrastruktur erfüllen; ersetzen können sie diese Infrastruktur nicht, wenn nicht eine De-Professionalisierung sowie eine systematische Überforderung der privaten Netzwerke, insbesondere der für diese Aufgaben traditionell als zuständig angesehenen Frauen, riskiert werden sollen. Bäcker, Bispink, Hofemann und Naegele kommen zudem zu dem Schluss: „Eine Förderung sozialer Netzwerke, die das professionelle System ergänzen, aber nicht ersetzen sollen (und können!), ist nicht kostenlos zu haben“.⁴

Auch die Privatisierung von Dienstleistungen kann allenfalls eine Ergänzung darstellen, da die entsprechenden Anbieter sich nur in den Bereichen engagieren, die am Markt Gewinne versprechen, und demnach keine flächen- und bedarfsdeckende Versorgung sicherstellen. Zudem sind über den Markt gesteuerte Angebote keineswegs zwingend kostengünstiger: innerhalb der gesamtgesellschaftlichen Kostenrechnung werden die Kosten nur von der öffentlichen zur privaten Hand verschoben. Volkswirtschaftliche Kostensenkungen werden vielmehr meist nur durch die Abschreckungswirkung erreicht bzw. dadurch bewirkt, dass bestimmte, nicht-wohlhabende Zielgruppen die Angebote schlichtweg nicht mehr in Anspruch nehmen können. Unterstützungsbedarfe und kulturelles Potenzial bleiben so ungedeckt, was absehbare Folgekosten nach sich zieht (vor allem in der Prävention, Gesundheitsfürsorge, Kulturausstattung, Jugend- und Altenhilfe).

1.3.2 Kommunale Förderung in Göttingen

In der Praxis reagieren Kommunen auf die Kluft zwischen gesunkenen Einnahmen aus der Gewerbesteuer und dem Gemeindefinanzausgleich sowie den steigenden Aufwendungen für die Schuldentilgung gegenüber einem Anwachsen der kommunalen Pflichtaufgaben und Bedarfe mit politischer Lobbyarbeit, aber auch mit Einsparungen bei den sog. freiwilligen Leistungen, so dass die Organisationen des Dritten Sektors auch in Göttingen mehrere Kürzungswellen überstehen mussten. Diese können sich in Kombination mit der derzeitigen Reduzierung beschäftigungspolitischer Maßnahmen (z.B. von ABM und Maßnahmen nach §19 des BSHG) existenzgefährdend für Projekte und Infrastruktur auswirken (Detailzahlen siehe gesonderte Broschüre zur Bestandsaufnahme).

⁴ Bäcker, Bispink, Hofemann und Naegele 1989, S. 320.

Für 28 % der von I&E näher untersuchten Organisationen ist die Kommune die Hauptfinanzquelle, teilweise über die Förderung von BSHG-Stellen. Kommunale Gelder sind, so wurde oft betont, eine wichtige Sockelfinanzierung für weitere Mittel, zum einen um personelle Ressourcen zur Bewältigung von Antragswegen bereitzustellen, zum anderen indirekt als Ko-Finanzierung für Landes-, EU- und Stiftungsgelder. Für einige kleinere Vereine bedeuten die kommunalen Zuschüsse vor allem die Möglichkeit, eine räumliche Infrastruktur aufrecht erhalten zu können (Miete, Sachkosten). Für manche Organisationen stellen die kommunalen Zuschüsse die primäre Einkommensquelle zur hauptamtlichen Erbringung von Dienstleistungen dar.

Ohne eine Basis aus finanzieller Grundsicherung und mindestens einer hauptamtlichen Person können im Allgemeinen vor allem in den Bereichen Soziales und Kultur Koordinations- und Verwaltungsaufgaben, Professionalisierung, Qualitätskontrolle und weitergehende Mittelakquise nicht geleistet werden. Unerwünschte Folgen einer Unterfinanzierung können sein:

- Die Arbeit des Trägers stagniert (atmosphärisch, qualitativ und quantitativ) bzw. wird sogar de-professionalisiert,
- neue Ideen entstehen nicht bzw. können nicht umgesetzt werden,
- ob Arbeit geleistet wird, ist von Zufällen und Trends (Spenden, Freizeitbudgets der Ehrenamtlichen, usw.) und weniger von Bedarfslagen abhängig,
- gesellschaftlich notwendige Angebote können teilweise nicht (mehr) erbracht werden,
- der Träger ist nicht in der Lage neue Bedarfe zu erfassen und umzusetzen sowie Möglichkeiten zu entwickeln, einen Teil seiner Angebote als monetarisierbare Produkte zu erbringen und / oder weitere Gelder zu akquirieren.

Bei der Vermeidung derartiger Fehlentwicklungen verfügt die kommunale Förderung über den Vorteil, sehr nah am Bedarf sowie an den spezifischen Bedingungen und AkteurInnen vor Ort zu sein (z.B. bei der Beschäftigungsförderung). Dadurch eignet sie sich besonders als Basisfinanzierung. Diese erfüllt wichtige Funktionen zur Deckung der Kosten von Einrichtung, Overhead-Kosten und der ersten hauptamtlichen Stelle, die die Basis für die weitere Mittelakquise sowie das Einbinden von Ehrenamtlichen und weiteren Hauptamtlichen ist. Sie dient auch als Ko-Finanzierung (siehe Modellbaustein A4 zur Ko-Finanzierung), zur Sicherstellung von Kontinuität (im Kontrast z.B. zur Innovationsförderung der Länder) und zur Sicherung der Befriedigung gesellschaftlicher Bedarfe jenseits von aktuellen, politischen Trends.

In Göttingen bestehen bereits Formen einer unausgesprochenen Basisfinanzierung, die sich bewährt haben – vor allem im Kultur- und Sportbereich. Trotz aller Kürzungswarnungen bei jeder jährlichen Haushaltsdebatte konnten die Gesamtbudgets in den von I&E untersuchten Bereichen nicht unbegrenzt reduziert werden. Im Zuge der Auswertung der kommunalen Haushalte von 1997 bis 2004 wurde deutlich, dass weitergehende Kürzungen in Zukunft kaum möglich sind. Vor allem in den Jahren 1999 (Wohlfahrtsverbände, Umweltbereich) und 2001 (soziale und kulturelle Infrastruktur) gab es bereits größere Einschnitte, die für die betroffenen Träger gravierende Folgen hatten, die sie zum Teil bis heute bis an die Grenze des Tragbaren belasten.

1.3.2.1 Planungssicherheit und Verträge

Dabei ist auch in Göttingen die Tendenz zu beobachten, punktuell oder durchgängig bei allen einen gewissen Anteil der sog. freiwilligen Leistungen zu kürzen (mit den oben genannten Risiken der Minderangebote gerade für die bedürftigen und nicht-wohlhabenden Bevölkerungsteile). Aus diesen Kürzungen ergeben sich zwei Effekte, die zunächst widersprüchlich wirken. Auf der einen Seite verursachen die Kürzungen der Kommune für die Träger aufgrund ihrer knappen finanziellen Ausstattung bereits erhebliche Schwierigkeiten. Auf der anderen Seite waren die Einsparungen aufgrund der geringen Höhe der möglichen Kürzungen so minimal, dass der Gesamtetat für Organisationen und Projekte in den Bereichen Soziales und Kultur nicht gesunken ist (anders als im Umweltbereich, der auch als Gesamtbereich weniger gefördert wird). Insbesondere bei den sog. Sammeltopfen bringen die Einsparungen keine nennenswerte Entlastung des kommunalen Haushaltes, gefährden aber die Arbeit einer Vielzahl von Einrichtungen, die aus den jeweiligen Sammeltopfen Finanzmittel erhalten.

Es stellt sich also die Frage, ob es nicht ressourcenschonender wäre, die Förderung der sozialen und kulturellen Infrastruktur als wesentliche Kernaufgabe der Kommune zu definieren (siehe Baustein A5 „Öffentlichkeitsinitiative“) und die hierfür notwendigen finanziellen Aufwendungen als entsprechend gesicherte und nicht jedes Jahr zu bezweifelnde Ausgaben zu betrachten (siehe Modellbaustein A2 „Förderdurchführung“). Damit hätten Träger - aber auch Verwaltung und Politik - eine wesentlich günstigere Ausgangslage zur Entwicklung von bedarfsorientierten und langfristigen Planungen.

Denkbar wären hier Zuschussverträge oder andere Formen der längerfristigen Zusage auf Basis der Tatsache, dass eine grundlegende Einigkeit über die Wichtigkeit der sozialen und kulturellen Infrastruktur besteht (siehe u.a. Verlautbarungen der Stadt Göttingen zur Kampagne des Deutschen Städtetages „Reformen statt Kahlschlag“⁵). Diese, möglichst mehrjährigen Förderverträge sollten im ersten Schritt den bestehenden Status absichern und auch gegenüber Bezirks- und Landesregierung legitimiert werden. Sinnvoll erscheinen solche Verträge für alle Träger, die mehr als nur geringfügige Zuschüsse aus Sammeltopfen oder Projektförderungen erhalten⁶. Auf diese Weise würde sowohl den Befürchtungen der Träger vor weiteren Kürzungen als auch Warnungen des Landes vor weiterer Kostenexpansion Sorge getragen. Ziel dieser Sicherung ist die Stabilisierung und erhöhte Planungssicherheit der Finanzsituation, die zu einer kalkulierbareren, an Bedarfen orientierten und durch den Wegfall der jährlichen „Reibereien“ auch effektiveren Verwendung der bestehenden Gelder führen kann. Dieser Nutzen ist gegenüber Bezirks- und Landesregierung durchaus darstellbar; allerdings ist es eine politische Entscheidung, ob ein solcher Weg in Kommunen wie Göttingen gegangen werden kann.

1.3.3.2 Erhalt indirekter Zuschüsse

Indirekte Bezuschussung bringt Vorteile für alle Beteiligten und ist vor allem im Bereich Sport üblich: die öffentliche Hand kann mehrere Träger auf einmal unterstützen (z.B. durch Stellung von Räumen), die Auslastung ihrer Räume verbessern (z.B. Nutzung von

⁵ Vgl. die Kampagne des Städtetages unter: www.staedtetag.de/10/schwerpunkte/artikel/29/ und die Mitteilung der Stadt Göttingen vom 3.11.2003: www.goettingen.de/cgi-bin/news/news.fcgi?action=show_news&id=1092.

⁶ Während die Kleinstförderung wie bisher weitergeführt und gesichert wird.

Schulturnhallen abends durch Vereine) und eine für die öffentliche Hand überschaubare Infrastruktur fördern.

Die Vereine brauchen im Gegenzug bestimmte Grundausstattungen nicht selbst aufzubauen, sondern nutzen diese mit anderen gemeinsam. Auch entfallen hier aufwendige Antragsprozeduren und Akquiseaktivitäten, die nötig würden, wenn z.B. jeder Verein eigene Räume schaffen bzw. Gebühren zahlen müsste.

Die Einführung von Gebühren, etwa für Sportstätten, führt zu einer weiteren Bürokratisierung und Kostensteigerung. Die Kommune bekommt so zwar Einnahmen über Gebühren – diese werden aber volkswirtschaftlich nur umgewälzt, so dass keine wirkliche Ersparnis entsteht. Zudem verliert die Kommune durch diese Gebühren langjährige Partner, weil diese die Gebühren nicht tragen können bzw. sich ihr Angebot nun nicht mehr rechnet. Diese Organisationen werden auf Dauer ihr Angebot entweder einstellen oder ihre eigenen Gebühren erhöhen – beides zu Lasten der weniger zahlungskräftigen Zielgruppen, die allerdings besonders auf nicht-kommerzielle Sport- und Freizeitangebote angewiesen sind.

An einer lebendigen und gemeinsamen Infrastruktur haben Stadt und Träger zudem ein beiderseitiges Interesse. Es wäre also durchaus eine Überlegung, ob eine Kommune die indirekten Zuschüsse nicht kombinieren sollte mit der aktiven Förderung von Nutzergemeinschaften und der Anregung von Netzwerken (etwa durch Stellung von Räumen, Förderung der Vernetzung, etc. vgl. auch Modellbaustein B). Denkbar wären z.B. Räume zur Verfügung zu stellen für ein Sozialzentrum verschiedener Vereine im Sozialbereich mit gemeinsamer Büroeinrichtung, Bibliothek, usw. oder die Unterstützung des Gesundheitszentrums in einem Selbsthilfehaus (analog zu einem Ärztehaus). Die Zielgruppen würden in jedem Fall - von der einfachen Kontaktaufnahme, über Beratung und Vermittlung - profitieren, was insbesondere im medizinisch-therapeutischen Bereich und in der Sozialberatung sehr wünschenswert ist.

1.3.3 Andere Finanzierungsarten in Göttingen

Eine kommunale Basisfinanzierung ist unter anderem deshalb von entscheidender Bedeutung, weil andere Finanzierungsarten von einer derartigen Grundfinanzierung abhängig sind. Die Träger kombinieren sinnvoller Weise bereits unterschiedliche Gelder, benötigen dafür aber eine Grundausstattung. Fehlt letztere oder wird reduziert, geraten auch die anderen Mittel in Gefahr.

1.3.3.1 Weitere öffentliche Gelder

Die Träger sozialer und kultureller Angebote erschließen sich bereits diverse Finanzquellen und bemühen sich auf diese Weise, ihre Arbeit auf eine möglichst abgesicherte und breitere Basis zu stellen. Die Mehrheit der Träger greift hierbei auf einen Mix verschiedener Finanzquellen zurück, die die kommunale Förderung sinnvoll ergänzen, diese aber nicht ersetzen können. In vielen Fällen benötigen sie die kommunale Basisausstattung, um weitere Mittel (insbesondere Landesgelder und Eigenmittel) erschließen zu können. Die Hälfte aller von I&E befragten Einrichtungen in Göttingen ist zu einem ganz überwiegenden Teil (d.h. zu mehr als 50 % des Gesamtetats) von öffentlichen Mitteln abhängig: im sozialen Bereich sind dies 62 % und im Kulturbereich 37 % der

Einrichtungen. Dabei liegt bei der Hälfte der überwiegend staatlich finanzierten Not-for-Profit-Organisationen (NPOs) eine Streuung der öffentlichen Quellen (ab drei Quellen) vor. Eine Streuung der öffentlichen Finanzmittel erfolgt dabei offenbar in einer Art „Quantensprung“ in Abhängigkeit von der Etathöhe an der Schwelle, an der Personalfinanzierung möglich und damit eine Grundlage für Mittelakquise vorhanden ist (30.000 Euro pro Jahr). Neben den kommunalen Zuschüssen sind als weitere öffentliche Quellen zum einen Landesmittel (z.B. für Kulturförderung), zum anderen Bundes- und EU-Mittel (z.B. für Beschäftigungsförderung) zu nennen. Insbesondere Bundes- und EU-Mittel sind in der Regel Projektförderungen. Die Organisationen können im Rahmen von Ausschreibungsrunden Mittel für Projekte beantragen und im Erfolgsfall den Zuschlag für die Durchführung von 1-3-jährigen Projekten erhalten. Gerade diese Mittel sind oft entscheidend für die Fortführung und Weiterentwicklung der geleisteten Arbeit, aber mit erheblichen Nachteilen verbunden. Zum einen erfordern Projekte sehr häufig einen hohen Personalaufwand, um sie zu beantragen und zu dokumentieren. Zum anderen sind die Förderungen meist sog. Innovationsförderungen, d.h. nicht der reguläre Betrieb der Einrichtung wird finanziert, sondern neuartige Modellprojekte. Overhead-Kosten, kontinuierliche Arbeit und der Grundstock an Personal können nicht über derartige Gelder gesichert werden. Auf der Grundlage einer Basisfinanzierung, die die Grundausstattung von Organisationen sicherstellt, kann und wird aber produktiv auf die Projekt- und Innovationsgelder von Land, Bund und EU zugegriffen. Allerdings sind viele dieser Fördermittel (besonders die der EU) nur für größere Träger akquirierbar, weil sie mittelfristige Vorfinanzierungen voraussetzen (siehe A3 Fonds für Bürgschaften), einen Eigenanteil zur Ko-Finanzierung verlangen (siehe A4 Fonds für Ko-Finanzierungen) oder wie z.B. die Konzeptionsförderung des Landschaftsverbandes Südniedersachsen eine bereits bestehende Infrastruktur voraussetzen.

Grundsätzlich kommen die Träger der geforderten Mischung von Finanzierungsarten also bereits nach. Möglich ist ihnen dies jedoch nur durch hauptamtliches Personal, das die mit dieser Streuung verbundene Arbeitsbelastung auffängt. Dieser Befund unterstreicht auch, dass durch eine Reduzierung von Personal, wie sie derzeit durch den Umbau / Wegfall der Beschäftigungsförderung in diesem Bereich erfolgt, auch die positiv zu wertende finanzielle Streuung wieder abnimmt. Die Träger haben in Folge von weniger Personal auch weniger zusätzliches Geld zur Verfügung und sind umso stärker von einzelnen Quellen abhängig, was sie bei Mittelkürzungen schneller zur Einstellung ihrer Arbeit zwingen kann.

1.3.3.2 Eigenmittel

Auch Eigenmittel – d.h. Mitgliedsbeiträge und Verkaufserlöse - spielen bereits eine Rolle bei der Finanzierung der Arbeit der Infrastruktur. Soweit möglich erschließen sich die Organisationen diese: Zur Kategorie überwiegend eigenmittelfinanzierter (d.h. mehr als 55 % Eigenmittel) NPOs gehört ein Fünftel (19 %) aller Befragten. Sie verfügen hierbei zu einem ganz überwiegenden Teil über Mitgliedsbeiträge, nicht über Verkaufserlöse. Dabei handelt es sich vor allem um Sportvereine, die in ihrer Finanzierung stark von Mitgliedsbeiträgen abhängig sind, und um 2 Einrichtungen im sozialen Bereich.

Eigenmittelerwirtschaftung konnte von I&E in erster Linie in den Bereichen Sport, Kultur und Umweltdienstleistungen dokumentiert werden. Insgesamt sind bei 37 % der von I&E befragten Einrichtungen Verkaufserlöse relevant (d.h. mindestens 10 % der Gesamteinnahmen), v.a. im Sportbereich, wo auch Kleinvereine Verkaufserlöse in relevanter Größe haben (meist durch Gastronomiebetrieb). Für den Bereich Kultur sind Verkaufserlöse ebenfalls wichtig, aber erst ab einer Budgethöhe von 30.000 Euro in relevanter Größenordnung zu finden. Im Sozialbereich nehmen die Erlöse überproportional mit der Gesamteinnahmehöhe zu: Einen Verkaufsbereich hatten im Sample jene Einrichtungen mit einem Etat ab ca. 100.000 Euro etabliert.

Bei 7 Einrichtungen (13 % des Samples) sind Erlöse sogar die Haupteinkommensquelle; vier davon kommen aus dem sozialen Bereich (je zur Hälfte Weiterbildungs- und Beschäftigungsträger). Beispielgebend ist hier auch ein Sportverein, der mit Hilfe öffentlicher Förderung in der Lage war, seine Infrastruktur so weit auszubauen, dass er sich neue Möglichkeiten der Gewinnerzielung geschaffen hat und auf diese Weise abnehmend von öffentlichen Geldern abhängig ist.

Insgesamt wird deutlich, dass die Eigenmittelerwirtschaftung in den verschiedenen Bereichen in unterschiedlichem Ausmaß möglich ist und dass Verkaufserlöse in den Bereichen Kultur und Soziales erst auf Basis einer gewissen Grundfinanzierung erzielt werden können, die an der Schwelle der Finanzierbarkeit einer ersten hauptamtlichen Stelle oder darüber liegt. Wenn den Organisationen eine Grundausrüstung gesichert wird, dann sind sie in bestimmten Bereichen auch in der Lage ihre finanzielle Ausstattung durch Verkaufserlöse zu erweitern. Diese Möglichkeiten sind aufgrund des nicht-monetarisierbaren Charakters vieler Angebote nur für eine begrenzte Zahl von Organisationen sowie meist nur im Umwelt-, im Sport- und im Kulturbereich machbar.

1.3.3.3 Ehrenamtliches Engagement

Unbezahltes, freiwilliges Engagement ist eine ganz wesentliche Ressource des Dritten Sektors. Sehr viele der sich knapp über der Schwelle zur hauptamtlichen Struktur befindenden Träger sind stark von ehrenamtlichem Engagement geprägt. Ohne Ehrenamt wären viele Aktivitäten schon längst nicht mehr leistbar und würden auch ihren spezifischen Selbsthilfecharakter verlieren. Ehrenamtliches Engagement ist also faktisch eine erhebliche Ressource oder anders ausgedrückt ein Eigenmittel in Form von Zeit, Partizipation und Kompetenzen, welches gar nicht hoch genug bewertet werden kann.

Die seit Jahrzehnten zu beobachtende Entwicklung weg von kontinuierlichem und verbindlichem Engagement hin zu einmaligen und / oder selbstgesteuerten Aktivitäten ist wie überall auch innerhalb der sozialen und kulturellen Infrastruktur zu verzeichnen⁷. Für die von I&E befragten, überwiegend ehrenamtlich getragenen Vereine bedeutet dies umso mehr, dass hauptamtlich getragene Koordinations- und Akquisestrukturen immer wichtiger werden zur Aufrechterhaltung des Angebotes. Ehrenamt kann den Ausfall hauptamtlicher Arbeit nicht ausgleichen, allenfalls für eine gewisse Zeit überbrücken. Mit dem dauerhaften Wegfall von hauptamtlichen Strukturen (zur Zeit v.a. durch Wegfall von ABM und gemäß BSHG geförderten Stellen) wird auch das ehrenamtliche Engagement nachlassen.

⁷ Vgl. Abschlussbericht der Enquetekommission des Bundestages zur Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements 2002.

Weiter verschärft wird die Situation durch die zunehmende Erschwerung der persönlichen Existenzsicherung (z.B. durch Maßnahmen von Bundesagentur und Sozialämtern, Zwang zum Kurzzeitstudium, etc.), die ebenfalls zu einer Abnahme der ehrenamtlichen Beteiligung führt, die bei vielen Trägern deutlich spürbar ist und ihre Arbeit zusätzlich behindert. Hier kann nur die Finanzierung von Personalstellen als Teil der Basisausstattung von Organisationen in Kombination mit der Gratifizierung von freiwilliger (!) ehrenamtlicher Arbeit (z.B. durch Freistellung durch die örtlichen Arbeitsagenturen, Vergünstigungen wie ermäßigte Eintritts- und Buspreise, Förderung von Qualifizierung im Ehrenamt, etc.) ein Wiederansteigen von Engagement und Partizipation sowie damit eine effektive, demokratische und noch dazu preisgünstige Ressource fördern.

Der Grad der ehrenamtlichen Beteiligung ist in den vier Bereichen unterschiedlich stark ausgeprägt. Nur in wenigen Fällen der Befragungen wird bewusst und gewünscht auf Hauptamtliche verzichtet, z.B. bei einigen Nachbarschaftssportvereinen.

In vielen Organisationen werden bzw. wurden neue Übergänge zwischen Erwerbsarbeit und ehrenamtlichem Engagement entwickelt, z.B. durch Qualifizierung, die Schaffung von Stellen, den Aufbau von Knotenpunkten, usw. (siehe Modellbaustein C „Beschäftigungsförderung“). Die knappe finanzielle Ausstattung und der jetzt schon zwei Jahre dauernde Umbau der Beschäftigungsförderung, dessen Ende zudem nicht absehbar ist, führt erkennbar zu einer Überforderung und zunehmend zu einer Auflösung der haupt- wie ehrenamtlichen Infrastruktur. Die derzeit geplante erzwungene gemeinnützige Arbeit durch Empfängerinnen und Empfänger von Arbeitslosengeld II bietet hier keine Lösungen, weil auf diese Weise keine freiwillige und damit engagierte Arbeit gewährleistet werden kann und die entsprechenden Personen zudem viel zu kurz in den Einrichtungen verbleiben, um für sich und für die Einrichtung einen nachhaltigen Nutzen zu erreichen.

1.3.4 Ausblick, Zusammenfassung

Die Empfehlungen lassen sich zusammenfassen:

- Umwandlung der kommunalen Förderung in gesicherte Basisfinanzierung zur Erfüllung von gesellschaftlichen Aufgaben durch die Ermöglichung der Angebotsvielfalt sowie der Organisationsentwicklung und der Akquirierung weiterer Gelder bei den Trägern
- Stabilisierung der Förderung durch Zuschussverträge in den Förderbereichen, die über einmalige oder geringfügige Förderungen hinausgehen
- Sicherung der geringfügigen Zuschüsse
- Erhalt von indirekten Zuschüssen, ggf. in Kombination mit der Förderung von Netzwerkstrukturen und Nutzergemeinschaften zwischen den Trägern sowie Kommune und Trägern
- Gratifizierung von freiwilligem Engagement (durch Würdigung, Freistellung und Vergünstigungen)
- Förderung der Übergänge zwischen Ehrenamt und Erwerbsarbeit (z.B. durch Freistellungen, Kompetenztransfer, Qualifizierung, Förderung der Schaffung von Beschäftigung aus ehrenamtlichem Engagement heraus, Kombination mit Programmen des Lebenslangen Lernens)

Begleitet werden sollte diese Sicherung allgemein von der Fortführung der Kampagne zur Gemeindefinanzreform und speziell auf den Dritten Sektor bezogen von einer Öffentlichkeitsinitiative (siehe Baustein A5), die den vielfältigen Nutzen dieser Förderung darstellt, der Entbürokratisierung der Förderdurchführung (siehe Baustein A2) sowie der Einrichtung eines Ko-Finanzierungsfonds (siehe Baustein A4) und der Förderung von Trägernetzwerken (siehe Baustein B).

2. Veränderte Förderdurchführung in der Kommune (A2)

Neben der Frage, auf welcher finanziellen Basis die Träger planen können, ist auch von Bedeutung, wie die Förderung beschlossen, ausgezahlt, verwaltet und dokumentiert wird. I&E hat daher – in Gesprächen mit Trägern, Verwaltung und Politik – Empfehlungen hinsichtlich der Art, Bewilligung und Verwaltung der Förderung zusammengestellt.

2.1 Ziele des Modellbausteins

- Entwicklung von Vorschlägen für die Veränderung der bestehenden kommunalen Förderung auf der Ebene der Förderungsdurchführung (Kameralistik, Auszahlungs- und Abrechnungswesen) und auf der Ebene der Bewilligung und Verwaltung zugunsten von Vereinfachung und Bedarfsorientierung.
- Bezogen auf den Bereich „Soziales“ Suche nach Möglichkeiten für Veränderungen von Leitlinien und Zugangsmöglichkeiten. Hier bedarf es einer sensiblen Diskussion verschiedener Ansätze, z.B. bei Versuchen den bestehenden Inkrementalismus durch mehr Planung zu ersetzen. Ziel dieser Maßnahme ist eine Erhöhung der Transparenz sowie Stärkung der Zusammenarbeit zwischen Trägern und Kommune.

2.2 Hierfür notwendige Schritte

- Umstellung der Förderdurchführung in der Kommune auf vereinfachte Verwendungsnachweise und Mehrjährigkeit durch Einstellen von Verpflichtungsermächtigungen im Haushalt sowie auf Landesebene rechtlich die Aufhebung der Bindung an das Kalenderjahr (zu letzterem vgl. den Modellbaustein D zu rechtlichen Rahmenbedingungen)
- Sammlung von Vorschlägen, Auswertung von Erfahrungen in anderen Kommunen (Neue Steuerung, Bürgerhaushalt, Zuschussverträge, etc.); Machbarkeitsanfrage innerhalb der Verwaltung sowie zwischen Verwaltung und übergeordneten Institutionen (vor allem Land) zugunsten von Vereinheitlichung, Vereinfachung, Kalkulierbarkeit und Entbürokratisierung
- Planerstellung für die Implementierung (Verfahren, Ziele und Verfahrensschritte)
- Implementierung und Abfrage der Erfahrungen bei Verwaltung und Trägern, ggf. Verbesserung und Anpassung an Veränderungsprozesse (z.B. hinsichtlich der Frage, wie die Zusammenarbeit zwischen der jeweiligen lokalen Agentur für Arbeit und der Kommune in Zukunft gestaltet werden wird)
- Bezogen auf den sozialen Bereich eine längerangelegte Diskussion zur Entwicklung von Empfehlungen für mehr Transparenz, Zielorientierung und Chancengleichheit im Sozialbereich unter der Voraussetzung des Erhaltes der Förderung der sozialen und kulturellen Infrastruktur.

2.3 Argumente und Empfehlungen

2.3.1 Kommunale Förderung und Entscheidungsstrukturen in Göttingen

Kommunale Zuschüsse werden in Form von Sachleistungen (Räume oder Sportstätten werden unentgeltlich zur Verfügung gestellt), einmaligen Zuschüssen auf Antrag, als Regelförderung, als Zuschüsse aufgrund von öffentlichen Verpflichtungen (insbesondere im Bereich des SGB VIII) oder als Zuschüsse im Rahmen der Beschäftigungsförderung oder besonderer Maßnahmen bereitgestellt. Im kommunalen Haushalt der Stadt Göttingen z.B. finden sich im Etat der Bereiche Kultur, Sport, Soziales, Jugend, Umwelt und Beschäftigungsförderung entweder direkte Zuschüsse an einzelne Einrichtungen oder Sammeltöpfe bzw. Fonds, auf die Anträge auf Zuschüsse bezogen werden können:

2.3.1.1 Sport

Haushaltstitel: Förderung Sportvereine

- Ausgestaltung von Sportanlagen
- Beihilfen für den Betrieb und die Unterhaltung von Vereinssportanlagen
- Indirekte Förderung (Bereitstellung städtischer Sportstätten)
- Talentförderung für schulpflichtige Kinder
- Übungsleiterpauschalen (über Stadtsportbund)
- Zuschüsse an einzelne Vereine (über Stadtsportbund)
- Zuschüsse bis zu einem Drittel der beihilfefähigen Gesamtkosten bei Bau und baulicher Verbesserung von Sportanlagen

2.3.1.2 Kultur

- Förderung der Kunst und Kultur (Künstler- und Kulturförderung) durch:
 - institutionelle Förderung Göttinger Kultureinrichtungen in den verschiedenen Kultursparten (Bildende Kunst, Film, Literatur, Musik, Theater, Tanz, Soziokultur u.a.)
 - projektbezogene Förderung und Durchführung kultureller Veranstaltungen
 - Maßnahmen zur Förderung der Künstler und Kulturschaffenden in der Stadt

Haushaltstitel:

- Allgemeine Förderung kultureller Veranstaltungen und Beziehungen
- Theater, Konzerte, Musikpflege
- Förderung von Einrichtungen Dritter
- Sonstige Einrichtungen und Maßnahmen der Kulturpflege

2.3.1.3 Soziales

Trägerbezogene oder thematisch gebundene Haushaltstitel:

- Amtspflege, Amtsvormunds-, Beistandschaft
- Einrichtungen für Ältere
- Einrichtungen der Familienförderung
- Erziehungs-, Jugend- und Familieneinrichtungen
- Jugendhilfe: Ambulante Erziehungshilfen, außerschulische Jugendarbeit,

Mitarbeiterfortbildung, Jugendsozialarbeit, Internationale Jugendarbeit der Jugendverbände, Förderung der Erziehung in der Familie, Soziale Gruppenarbeit, sonstige Jugendarbeit

- Kindergärten
- Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege und der Jugendhilfe
- Schularbeitendienst
- Zuschuss für Selbsthilfeaktivitäten der Jugendverbände

Sammeltöpfe

- Fond Arbeit und Ausbildung
- Förderung politischer und kultureller Jugendarbeit
- Förderung der Wohlfahrtspflege: Zuschüsse an sonstige Wohlfahrtseinrichtungen
- Sonstige Zuschüsse
- Sonstige Maßnahmen und Einrichtungen der Gesundheitspflege

Gesonderte Haushaltstitel:

- Frauenhaus
- Nachbarschaftszentrum Grone e.V.

Gerade aus den Sammeltopfen (z.B. Zuschüsse an sonstige Wohlfahrtseinrichtungen, Fonds für Arbeits- und Ausbildungsprojekte) werden in der Regel kleinere Zuschüsse zwischen einigen hundert Euro bis ca. 20.000 Euro (in Ausnahmefällen aus dem Fonds für Arbeits- und Ausbildungsprojekte auch bis zu 85.000 Euro) bewilligt, die große Bedeutung für die Träger haben.

Lediglich ein Zehntel (6) der von I&E befragten Einrichtungen bekommen vertragliche Leistungen, davon sind die Hälfte Jugendzentren, deren Zuschusshöhe jährlich festgelegt wird, und eine soziale Einrichtung, die sozialversicherungsrechtliche Pflichtleistungen erbringt. Der ganz überwiegende Teil der Träger verwirklicht sein Angebot über jährliche Zuschüsse, über die oft erst im zweiten Halbjahr des Zuwendungsjahres entschieden wird, so dass eine Planung und gesicherte Kalkulation kaum möglich ist.

2.3.2 Empfehlungen

Neben den in der Bestandsbeschreibung bereits genannten Empfehlungen:

- Anerkennung der Abhängigkeit gesellschaftlich notwendiger Angebote von öffentlicher Förderung
- Erhalt der kommunalen Förderung bzw. Umwandlung in gesicherte Basisförderung (vgl. Modellbaustein A1 „Kommunale Basisfinanzierung“), u.a. zur Ermöglichung der Organisationsentwicklung, der Streuung der Finanzquellen und der Projektakquise

sind weitere Felder zu nennen: die Bewilligung und Verwaltung von Zuschüssen, die Methoden der Förderdurchführung, die Zuständigkeit der Kommune sowie die Ziele Transparenz und Wirkungsorientierung. In diesen Bereichen sind Veränderungen wünschenswert und machbar mit dem Ziel, eine effektivere Verwendung der vorhandenen Mittel zu fördern. Hierzu wird angestrebt, Reibungsverluste bei der Förderdurchführung abzubauen sowie mehr Partizipation und Transparenz in der Förderung zu ermöglichen.

2.3.2.1 Förderdurchführung

Im Rahmen der Bestandsaufnahme durch I&E kristallisierten sich bestimmte Bedarfe heraus, die die Basis für Planbarkeit, reibungslose Arbeit und bedarfsorientierte Dienstleistungen und Aktivitäten darstellen. Anregungen hinsichtlich der Förderdurchführung sind an sich nichts neues, aber bisher wenig verwirklicht. Hier wäre zu prüfen, welche Maßnahmen notwendig und auf kommunaler Ebene entscheidbar wären, um folgende Verbesserungen kurzfristig zu erreichen:

- *Mittelvergabe*: Planungssicherheit, frühzeitige Bewilligung / Ablehnung von Anträgen, verlässliche und frühzeitige Auszahlung, langfristige und verlässliche Planbarkeit, Mehrjährigkeit von Zuschüssen / Verträgen, Sicherung von institutioneller Förderung, Erhalt von indirekten Zuschüssen
- *Mittelverwaltung und –abrechnung*: Pünktlichkeit, Verlässlichkeit, Anpassung an Bedarfe von Projekten (z.B. ohne Kameralistik / Übertragbarkeit von Mitteln auf das nächste Jahr, Abrechnung nach Laufzeit und nicht nach Kalenderjahr), Entbürokratisierung und Vereinheitlichung der Anforderungen bei verschiedenen Geldgebern

Besonders häufig und nachdrücklich wurde Planungssicherheit eingefordert, die vor den Reformen der aktuellen Arbeitsmarkt- und Beschäftigungspolitik schon als gering angesehen wurde (jährliche Laufzeiten, ungewisse Haushaltsverhandlungen, späte Bewilligungen, etc.) und nun in Anbetracht des Umbaus der Beschäftigungsförderung durch die Bundesagentur für Arbeit und die Kommunen mit zusätzlichen Unwägbarkeiten belastet wird (vor allem hinsichtlich Personalförderung und hinsichtlich der Maßnahmen von Bildungsträgern). Eine Umstellung ist hier sicherlich nicht einfach, besonders da der Handlungsspielraum der Kommune nicht sehr groß ist (vgl. Modellbaustein D). Viele Änderungen sind jedoch im Verwaltungshandeln umsetzbar und würden schnell unproduktive Kosten sparen, weil Bürokratie, Reibungsverluste, Unkalkulierbarkeit, bedarfsfernes „Durchhangeln“ und die unwirtschaftlichen „Hamsterausgaben“ zum Ende des Kalenderjahre verringert werden könnten.

Effektiv und möglich wäre eine solche Umstellung, wenn sie mit strukturellen Maßnahmen (siehe 2.3.2.3) kombiniert werden. Es ist auch ohne die Gemeindefinanzreform möglich, die Förderdurchführung unbürokratischer und kalkulierbarer zu machen. Bei Trägern und Verwaltung würden auf diese Weise Ressourcen geschont und mehr Arbeitszufriedenheit erreicht, so dass auch die Arbeit effektiver gestaltet werden könnte.

2.3.2.2 Entscheidungsspielräume und finanzielle Ausstattung der Kommunen

Einer der strukturellen Ansätze kann (und muss) darin bestehen, die Handlungsspielräume von Kommunen wieder zu erweitern. Dies zielt auf ihre Entscheidungskompetenzen und insbesondere auf ihre finanzielle Ausstattung. Eine bessere Ausstattung und erweiterte Handlungsfähigkeit der Kommunen wird in Fachkreisen für möglich und sinnvoll gehalten, ohne dass damit die föderale Grundstruktur der BRD in Frage gestellt würde. Im Gegenteil könnten Kommunen auf diese Weise ihrem grundgesetzlich definierten Auftrag, die „Anliegen der örtlichen Gemeinschaft“ umzusetzen, wieder nachkommen. Eine derartige, positiv verstandene „Kommunalisierung“ ist nicht zu verwechseln

mit dem Rückzug des Landes aus sozialen und kulturellen Aufgaben, sondern sie zielt vielmehr auf eine gemeinsame Aufgabenbewältigung durch Land und Kommune.

Es gibt einen Modellversuch zur „Neustrukturierung der Förderung sozialer Hilfen in Hessen“. Dort wird in Zusammenarbeit von Kommunen und Land der Versuch unternommen, neue Förderprinzipien zu implementieren (Budgetierung, intensivierte Sozialplanung, verändertes Berichtswesen), die u.a. auch mehr Entscheidungsbefugnisse auf die Kommune übertragen. Dieses Projekt enthält einige Anregungen auch für andere Kommunen und hat den Vorteil, schon in der Praxis erprobt zu sein. Interessant sind vor allem:

- die Erhöhung der kommunalen Zuständigkeit
- Sozialplanung zugunsten bedarfsgerechter und regional ausgewogener Hilfen, Transparenz und Nachvollziehbarkeit
- Bildung von Fachkonferenzen zur Sicherung der Kommunikation und Abstimmung
- Implementierung eines einheitlichen Berichtswesens inkl. Strukturdaten und qualitativer Wirksamkeitsmessung
- fachliche Empfehlungen mit Modellcharakter für das ganze Land.⁸

Kommunalisierung gewinnt insbesondere vor dem Hintergrund der noch zu klärenden neuen Arbeitsteilung zwischen den lokalen Agenturen für Arbeit und den Kommunen sowie durch die Debatte um die Gemeindefinanzreform an Brisanz. Beides wird die Aufgabenbestimmung und die finanziellen Handlungsgrundlagen der Kommunen verändern. Kommune und Land könnten hier Maßnahmen ergreifen, die nicht nur rein reaktiv sind, sondern dazu dienen, den Handlungsspielraum der Kommune zu erhöhen mit den Zielen:

- die Versorgung mit sozialen Dienstleistungen durch Träger des Dritten Sektors zu sichern,
- eine bedarfsgerechte, mehrjährige Basisfinanzierung zu ermöglichen (siehe Baustein A1 „Kommunale Basisfinanzierung“),
- eine bedarfsgerechte, kooperative und regional abgestimmte Sozialplanung voran zu treiben und aktuell
- eine starke Verhandlungsposition bei der Bundesagentur und den lokalen Agenturen für Arbeit zu haben.

2.3.2.3 Perspektivische Maßnahmen zur Steigerung von Transparenz und Wirkungsorientierung im Sozialbereich

Wenn eine Kommune mehr Handlungsspielraum erhält, können Ziele wie Transparenz und Wirkungsorientierung zur Verbesserung der kommunalen Arbeit und zur Stabilisierung der sozialen und kulturellen Infrastruktur eingesetzt werden. Ziel des Wandels ist nicht ein Reformaktionismus, sondern der sensible und sachorientierte Austausch über mögliche Verbesserungen. In einem Gutachten für die Enquete-Kommission zur „Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements“ empfehlen Bogumil u.a.: Es „liegt unseres Erachtens die Lösung nicht darin, bestehende Förderungsmodalitäten grundlegend neu

⁸ Erste Berichte des Modellprojektes liegen bereits vor und finden sich unter:
www.sozialministerium.hessen.de/Stichworte/Foerderungswesen/doc/Abschlussbericht-5-3-03.doc

zu gestalten. Sie sollten zunächst ergänzt werden durch eine bessere Abstimmung der Angebote von freien und öffentlichen Trägern, durch die Erhöhung von Transparenz durch die jährliche Erstellung und Veröffentlichung einer Liste aller kommunalen Zuwendungen an Verbände und Initiativen des Dritten Sektors sowie durch die Schaffung freier Förderfonds mit partizipativen Modalitäten. Bei der Vergabe *neuer Fördermittel* sollte dagegen versucht werden, zu stärker projektorientierten, politikfeldübergreifenden und stärker partizipativen Förderformen zu kommen⁹.

Nach der Enquete-Kommission werden fünf Typen von Finanzierung unterschieden, wobei „Typen“ die Art der Vergabe, bzw. die formalen Bedingungen meint, die an eine Vergabe geknüpft sind:

- Bürokratische Detailsteuerung
- Inkrementalismus
- Wettbewerb
- Kontraktmanagement
- Partizipative Vergabe

Wenn man die vorhandenen Fördertöpfe am Beispiel der Stadt Göttingen danach untersucht, welche dieser Typen für sie gelten, dann wird man bis auf den Finanzierungstyp „Wettbewerb“ alle anderen auch vor Ort antreffen.¹⁰

Die bürokratische Detailsteuerung findet sich am ausgeprägtesten im Bereich Sport. Am Beispiel der Stadt Göttingen ist erkennbar, wie die Bezuschussung im Bereich Sport nach klar definierten Richtlinien über die Gewährung von Beihilfen zur Förderung des Sports gehandhabt werden kann, nach denen beurteilt wird, ob der Sportverein x eine Förderung beantragen kann oder nicht. Bei den meisten Förderarten ist festgelegt, wie hoch die Förderung pro Mitglied, pro Angebotsstunde oder per Quadratmeter (Unterhaltskosten) ist. Entschieden wird über die Verteilung der von Ausschuss und Rat bewilligten Gelder vor Ort durch die Göttinger Sport und Freizeit GmbH oder den Stadtsportbund.

Von einer inkrementellen¹¹ Vergabepaxis kann bei den Sammeltöpfen in den Bereichen Soziales und Kultur gesprochen werden, genauso aber auch bei einigen institutionellen Förderungen. Das Kontraktmanagement greift zum einen bei gesetzlichen Leistungen, die nach Fallpauschalen o.ä. gezahlt werden, zum anderen aber auch bei einigen „freiwilligen“ Kontrakten, wie sie auch in Göttingen existieren. Die partizipative Vergabe von Mitteln wird derzeit gerade im Programm LOS (Lokales Kapital für soziale Zwecke) angewandt. Hier handelt es sich zwar nicht um kommunale Mittel, aber die Vergabe wird durch ein auf der lokalen Ebene gegründetes Gremium mit VertreterInnen der Verwaltung und der Träger beschlossen.

Die Enquetekommission votiert für eine Steigerung von Planung, Effizienz, Effektivität und Transparenz, warnt jedoch zugleich vor zu hohen Erwartungen, weil „die neuen Verfahren

⁹ Bogumil u.a. 2001, S. 6

¹⁰ Die einzelnen Träger befinden sich auch im Wettbewerb miteinander, aber Wettbewerb hier meint die konkrete Ausschreibung einer bestimmten Dienstleistung, die an den günstigsten Anbieter vergeben wird.

¹¹ Inkrementalismus bedeutet „Vergabe der Finanzmittel ohne Richtlinien vor allem nach dem Haushaltsansatz des Vorjahres und je nach politischen Beziehungen sowie neuen Modetrends an einzelne Organisationen.“ „Unter Inkrementalismus haben wir ein schrittweises Vorgehen mit einer nur begrenzten Berücksichtigung von Handlungsalternativen verstanden, häufig eher negativ auch als „Sich-Durchwurschteln“ (muddling through) bezeichnet. Gegenüber einer umfassenden Planung genießt der Inkrementalismus daher keinen guten Ruf. Diese eher negative Sichtweise verkennt aber, dass der Inkrementalismus durchaus eine ‚Planungsmethode‘ ist“ Bogumil u.a. 2001, S. 54. Die Ergebnisse müssen nicht schlechter sein als bei geplanten Vorgaben, da auch hier viele Unsicherheitsfaktoren eingebaut sind, die eine Planung oft erschweren bis unmöglich machen und man dann auf den Planungsprozess insbesondere bei kleinen Summen auch verzichten kann.

(insbesondere bei Kontraktmanagement) (...) nur zu sehr geringen Veränderungen der Politikergebnisse bei gleichzeitig hohem Aufwand für freie Träger, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik [führen]. Darüber hinaus wurde gezeigt, dass Wettbewerb und Kontraktmanagement in der klassischen Form im Vergleich zum dominierenden Inkrementalismus für Initiativen unter dem Strich keine Vorteile bringen¹². Sie empfehlen daher:

- die Etablierung eines Berichtswesens über die Förderung
- Koordination der Angebote von freien und öffentlichen Trägern
- Einführung partizipativer Förderfonds
- Unterstützung kleiner Initiativen durch Coaching (Know how) und Nutzung kommunaler Infrastruktur (siehe auch Modellbaustein B).

Anregungen für diese Anliegen können u.a. die Erfahrungen aus dem Bereich Kultur des Niedersächsischen Landschaftsverbandes und der Landesarbeitsgemeinschaft Soziokultur (LAGS) bieten. Zunächst für die Jahre 2001 bis inkl. 2004 soll der Niedersächsische Landschaftsverband als Modellprojekt eine Regionalisierung der Kulturförderung aufbauen. Teil der Aufgaben sind die Vergabe von Fördermitteln des Landes, inkl. Verwaltung der Fördermittel, Verfahrensabwicklung und Erprobung des Instrumentes der Konzeptionsförderung für etwa 1/3 dieser Mittel. Konzeptionsförderung bedeutet Förderung einer Kultureinrichtung für bis zu vier Jahre, die bereits Kontinuität und förderfähige Strukturen vorweisen kann. Gefördert werden kann hierbei auch fest angestelltes Personal. Der Landschaftsverband wird bei seiner Arbeit regelmäßig evaluiert. Gemessen wird u.a. die Effektivität der Mittelverwendung (quantitative Versorgung, kulturelle Profilierung, Qualitätssicherung, wirtschaftliche Sicherung, Mobilisierung von Zusammenarbeit der bezuschussten Träger), die Effizienz des Bewilligungsverfahrens (Verhältnis personeller Aufwand zu vorhandenen Mitteln), die Transparenz der Mittelvergabe und die Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger. Die Evaluation hat 2003 für die Jahre 2001 und 2002 vor allem die Steigerung der Transparenz auf regionaler Ebene und der Zufriedenheit der Zuwendungsempfänger gegenüber den alten Zuwendungspraxen hervorgehoben.¹³

Der Landschaftsverband selbst hat 2004 folgende, weiterführende Empfehlungen abgegeben:¹⁴

- Drastische Vereinfachung der Förderverfahren, Nutzung der Experimentierklauseln der Landeshaushaltsordnung sowie weitgehende Anwendung der Vertragsform
- Konzentration auf die Förderung der kulturellen Infrastruktur – also die projektunabhängige Mitfinanzierung von Institutionen – und auf Investitionen
- Befristung und regelmäßige Überprüfung aller Institutionellen Förderungen

Insbesondere die Vereinfachung der Förderverfahren und die Sicherung institutioneller Förderung entspricht den in der Bestandsaufnahme von I&E deutlich gewordenen Bedarfen.

¹² Bogumil u.a. 2001, S. 65

¹³ www.dabakus.de/lvs/dateien/evalbericht.pdf

¹⁴ www.allvin.de/anhoerung

2.3.3 Ausblick

I&E schlägt für Kommunen vor, die bestehende Praxis vor allem in eine explizite Basisfinanzierung zu überführen und die Förderdurchführung wie in 2.3.2.1 skizziert zu vereinfachen, planbarer zu machen und von der Bindung an das Kalenderjahr zu lösen. Ergänzend dazu wäre es in allen Bereichen sinnvoll, Maßnahmen zu ergreifen, auch neue und kleine Träger (jene ohne oder mit geringer personeller Infrastruktur und Lobby) gezielt an der finanziellen Förderung zu beteiligen, um strukturelle Benachteiligungen zu vermeiden. Denkbar wären hier u.a. jährliche Workshops zwischen Stadtverwaltung, Beschäftigungsförderung und kleinen Trägern vor Beginn der Haushaltsverhandlungen. Im Bereich Soziales ist zusätzlich und perspektivisch eine größere Planung und Steuerung von Zielen und Maßnahmen empfehlenswert, um zum einen Bedarfsorientierung und zum anderen mehr Transparenz in der Mittelvergabe zu erreichen. Die Einigung auf Ziele und Kerngebiete der zu finanzierenden Angebote kann nur im Zuge einer öffentlichen Debatte verwirklicht werden, an der Stadtverwaltung, Parteien, Träger und Interessenverbände möglichst gleichberechtigt beteiligt werden. Hierbei ist zu prüfen, welche Ziele auf jeden Fall erreicht werden sollen – es geht also um die sehr schwierige Diskussion um Kriterien von Förderwürdigkeit. Zu diesen Kriterien kann I&E keine Aussagen machen – dies ist Aufgabe politischer und öffentlicher Aushandlungsprozesse.

Um soziale und kulturelle Dienstleistungen auf Dauer zu sichern und auf der Basis von Zielvorgaben weiter zu entwickeln, bedarf es einer Vergrößerung der kommunalen Entscheidungskompetenzen und einer verbesserten finanziellen Ausstattung, die durch kontinuierliche politische Kampagnen und die Erweiterung der Spielräume durch Land und Bund erreichbar wären.

3. Einrichtung eines Fonds für Bürgschaften (A3)

3.1 Ziel des Modellbausteines

- Ermöglichung der Handhabung von Förderprojekten auch für mittelgroße Projektträger, so dass mehr Gelder in die Region fließen und hierbei juristische sowie ökonomische Unwägbarkeiten vermieden werden

3.2 Hierfür notwendige Schritte

- Entwicklung eines Konzeptes für einen solchen Fonds (Form, Entscheidungsgremium, Zugangsberechtigung)
- Schaffung eines Fonds, mit dem Vorfinanzierungen und Überbrückungen zeitweilig gedeckt werden können, um größere Projekte akquirieren und durchführen zu können
- Entwicklung und Beschluss von Rahmenrichtlinien hinsichtlich der zulässigen Antragsteller und des Procedere durch den Rat der Stadt
- Übernahme von Bürgschaften für seriöse Projektanträge durch die Stadt
- Information der antragsberechtigten Träger über die Existenz des Fonds

3.3 Hintergrundinformation

Bestimmte Fördermittel, vor allem auf EU-Ebene, können von freien Trägern nicht beantragt und gehandhabt werden, weil die Geldgeber von den Antragstellern verlangen,

zum einen Bürgschaften zu stellen und zum anderen das gesamte Projekt über Monate vorzufinanzieren. Dies können mittelgroße Träger oft nicht leisten, obwohl sie fachlich und organisatorisch durchaus in der Lage wären, das jeweilige Projekt durchzuführen (zum Beispiel in Göttingen: Jobs & Sport im Rahmen des Leonardo-Da-Vinci-Programmes). Gerade bei gemeinnützigen Trägern können manche Großprojekte nur aus dem Grund nicht durchgeführt werden, weil sie keine Rücklagen in Form von Gewinnen in hierfür ausreichender Höhe ansammeln können (und dürfen). Auf Geldgeberseite, besonders bei der EU, bleiben auf diese Weise sogar Gelder unausgeschöpft, weil geeignete Antragsteller die Bürgschaft und das Risiko der Vorfinanzierung nicht eingehen können und so nicht genügend qualifizierte Anträge positiv beschieden werden können. Dabei handelt es sich durchaus um nennenswerte Projektmittel.

Um es den Trägern zu erleichtern, auf weitere und eben auch größere Projektöpfe zugreifen zu können, regt I&E an, einen Fonds einzurichten, der vor allem zwei Funktionen hat:

- Vor-Finanzierung bereits bewilligter Projektgelder, die bei Auszahlung durch den eigentlichen Geldgeber an die Stadt zurückfließen, oder, wo diese nicht möglich sein sollte, die Stellung von zinsgünstigen Krediten. Dies dient der Überbrückung von Zeiten, in denen die eigentlichen Geldgeber noch nicht zahlen (z.B. wenn vorfinanziert werden muss, wenn Gelder im Prinzip zur Verfügung stehen, aber noch nicht angewiesen wurden, ein Haushalt noch nicht freigegeben oder Sperrvermerke noch nicht aufgehoben wurden), um das Scheitern von Projekten zu vermeiden.
- Verbindung dieses Fonds mit Bürgschaften, die bei Großprojekten insbesondere von der EU gefordert, aber von potenziellen Antragstellern des Dritten Sektors nicht erbracht werden können.

Für diesen Fonds müssten zwar Gelder bereitgestellt werden. Dabei handelt es sich jedoch um Gelder, die nicht als Zuschuss ausgezahlt, sondern nur vorfinanziert werden, also an die Stadt zurückfließen. Kosten würden ausschließlich für die Verwaltung dieses Fonds, durch die Haushaltskreditierung und durch das Risiko, dass ein Projekt auch scheitern kann, entstehen. Die letzteren Kosten können aber durch die Implementierung klarer Regeln und Grenzen des Fonds auf ein minimales Risiko reduziert werden. Durch den Einsatz dieser Gelder, die nach Auszahlung der jeweiligen Projektgelder durch den eigentlichen Geldgeber an die Stadt zurückfließen, kann es zumindest mittelgroßen, gemeinnützigen Organisationen gelingen, auf Projektmittel zurück zu greifen, die derzeit nicht akquiriert werden können. Für die entsprechenden Träger würde der Fonds ermöglichen, handlungsfähiger zu werden, juristische und ökonomische Risiken zu vermeiden und nicht zuletzt Zinskosten zu reduzieren. Auf diese Weise können sowohl die Angebote der Träger als auch die insgesamt zur Verfügung stehenden Finanzmittel erhöht werden. Hierfür sollte der Rat der jeweiligen Kommune Rahmenrichtlinien beschließen, die die Adressatengruppen und den zulässigen Verwendungszweck genauer beschreiben.

Das Projektteam von I&E schlägt aufgrund der Erfahrungen mit EU-Projekten beispielhaft für Göttingen vor:

- Antragsteller können nur mittelgroße Organisationen aus den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt und Sport sein, die den gesellschaftlichen Nutzen des geplanten Projektes darstellen.
- Die Antragsteller müssen schlüssig darlegen, dass sie organisatorisch, finanziell und fachlich in der Lage sind, das beantragte Projekt durchzuführen und zu verwalten.
- Bei EU-Projekten sollten die Antragsteller sich vom Europabüro beraten lassen.
- Die Bewilligung eines Antrages auf Bürgerschaft oder Überbrückungsfinanzierung geschieht zeitnah (innerhalb eines Monats), so dass die Antragsteller diese Mittel bei der Akquise der zusätzlichen Mittel präsentieren können. Die Abrechnung und Rückzahlung der Gelder erfolgt sofort nach Erhalt der eigentlichen Projektgelder.

Empfehlungen zur Nutzung der Bürgerschaften und Überbrückungsgelder können beim Ausschuss für Soziales und Wohnungsbau und die Durchführung beim Dezernat Soziales, Jugend und Kultur mit den zugeordneten Fachdiensten verankert werden, wo auch eine Finanzprüfung des anvisierten Projektes vorgenommen wird. Für inhaltliche und organisatorische Fragen wäre eine enge Zusammenarbeit mit dem Europabüro sinnvoll, da dort vielfältige Erfahrungen mit der Abwicklung und Absicherung von EU-Projekten vorhanden sind.

4. Einrichtung eines Fonds für Ko-Finanzierungen (A4)

4.1 Ziel des Modellbausteines

- Organisatorische und finanzielle Ermöglichung der Akquirierung und Handhabung von Ko-Finanzierungsprojekten, womit Gelder in die Kommune fließen und die kommunale Infrastruktur als solche stabilisiert wird

4.2 Hierfür notwendige Schritte

- Darstellung des Bedarfes und der Vorteile – grundsätzlich und aktuell verstärkt, da Ko-Finanzierungsmöglichkeiten durch Mittel der Beschäftigungsförderung wegfallen bzw. bis zur Klärung der Ausführung des Arbeitslosengeldes II auf Eis gelegt sind
- Entwicklung eines Konzeptes für einen solchen Fonds (Form, Entscheidungsgremium, Zugangsberechtigung)
- Implementierung bei Parteien, Verwaltung und Trägern
- Einwerben zusätzlicher Geldmittel, um einen Sockelbetrag für den Fonds zu sichern (z.B. über Lottogelder oder eine eigene Lotterie, Sponsoring-Kampagne)
- Einrichtung des Fonds mit kommunalen und weiteren Mitteln, Verankerung des Fonds beim Sozialdezernat und Besetzung einer Kommission aus VertreterInnen der Ausschüsse Soziales und Wohnungsbau, Kultur und Wissenschaft, Jugendhilfe und Sport
- Beschluss von Rahmenrichtlinien durch den Rat der Stadt, anhand derer Anträge auf Ko-Finanzierung unbürokratisch und zeitnah beschieden werden
- Informierung der antragsberechtigten Träger über die Existenz des Fonds

4.3 Hintergrundinformation

Es gibt Programme zur sozialpolitischen Steuerung (z.B. gegen Rassismus, zur sozialen Integration, zur Förderung lokaler Ökonomie und sozialen Kapitals) auf EU- und Bundesebene, die es aus politischen und sozialintegrativen Gründen auch weiterhin geben wird (Abfederung sozialer Härten, soziale Integration, Integration in der EU). Um diese Programme zu nutzen, wird eine Ko-Finanzierung vor Ort verlangt. Für Kommunen und Träger besteht hier die Möglichkeit aus 20 bis 55 % Ko-Finanzierung 100 % Finanzmittel zu „machen“. Dies setzt jedoch die Bereitstellung der Ko-Finanzierung voraus (also Mittelbereitstellung, Planbarkeit, verbindliche Zusagen, Flexibilität).

Hinzu kommt, dass beim derzeitigen Stand der ABM-Förderung als Pauschalförderung ebenfalls ein anderweitig finanzierter Anteil in die Ermöglichung einer ABM-Stelle eingebracht werden muss, um angemessene Löhne mit sozialer Absicherung zahlen zu können.

Sowohl für die Ko-Finanzierung von Projekten als auch für die Absicherung von pauschal geförderten ABM-Stellen wäre ein Ko-Finanzierungsfonds insbesondere für die kleinen und mittleren Organisationen mit wenigen Hauptamtlichen die einzige Chance, weitere Gelder zu akquirieren bzw. weitere Personalstellen zu ermöglichen. Geschieht dies nicht, werden eigentlich für den Dritten Sektor nutzbare Geld nicht ausgeschöpft und es entstehen die im Modellbaustein A5 „Öffentlichkeitsinitiative“ genannten Folgekosten.

Derzeit ist die Situation leider so, dass durch die bereits vorhandene Reduzierung bzw. Umgestaltung der Personalkostenförderung Folgeeffekte erkennbar sind, die den Zugang zu weiteren Ressourcen noch weiter beschränken, statt diesen Zugang in Zeiten knapper finanzieller Ausstattung weiter zu fördern: die Fähigkeit zu koordiniertem und kontinuierlichem Projektmanagement sinkt mit der Reduzierung der Beschäftigten. Mit der derzeitigen Umstrukturierung droht die Gefahr, dass ohne Personalstellen die Akquirierung von Mitteln aus anderen Quellen kaum möglich ist, weil zum einen die Ko-Finanzierung und zum anderen die personellen und organisatorischen Ressourcen fehlen. Der mögliche Spielraum kann also unter Umständen so gar nicht genutzt werden.

Im Gegenzug könnten durch die Kombination von Basisfinanzierung und Ko-Finanzierungsfonds De-Professionalisierungstendenzen vermieden und weitere Gelder akquiriert werden. Der sich derzeit zeigende negative Domino-Effekt könnte also durch einen gewissen Einsatz von finanziellen und organisatorischen Mitteln auch gewendet werden, so dass mehr positive Effekte und Gelder erzielt als eingesetzt würden.¹⁵

Für diesen Fonds sollte eine Grundsumme durch kommunale und weitere Gelder (z.B. Lottostiftung, eigene Lotterie) bereitgestellt und in einem schnellen und unbürokratischen Verfahren Trägern in den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt und Sport zur Verfügung gestellt werden. Hierfür sollte der Rat der Stadt Göttingen Rahmenrichtlinien beschließen, die die Adressatengruppen und den zulässigen Verwendungszweck genauer umschreiben.

¹⁵ Vgl. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/costofnonsoc_final_en.pdf

Das Projekt I&E schlägt aufgrund der Ergebnisse der Bestandsaufnahme der sozialen und kulturellen Infrastruktur vor:

- Antragsteller können nur kleine und mittelgroßen Organisationen aus den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt und Sport sein, die den gesellschaftlichen Nutzen des geplanten Projektes darstellen.
- Die Antragsteller müssen schlüssig darlegen, warum sie die Ko-Finanzierungsmittel nicht selbst aufbringen können und welchen materiellen oder personellen Eigenanteil sie einbringen.
- Bei EU-Projekten sollten sich die Antragsteller vom Europabüro der Stadt Göttingen beraten lassen.
- Im Rahmen des geförderten Projektes sollten Erwerbsarbeitsstellen entstehen oder gesichert werden.
- Die Bewilligung eines Antrages auf Ko-Finanzierung geschieht zeitnah (innerhalb von zwei Wochen), so dass die Antragsteller diese Mittel bei der Akquise der zusätzlichen Mittel präsentieren können. Die Abrechnung folgt innerhalb von drei Monaten nach Ende der Maßnahme und sollte möglichst unbürokratisch geschehen, indem kurz dargelegt wird, wie die Mittel verwendet wurden, ggf. welche Arbeitsstelle dadurch entstand und welcher gesellschaftspolitische Nutzen durch das Projekt verwirklicht wurde.

Auf dieser Basis wird auf Antrag zeitnah zur Ausschreibungsfrist von Projektanträgen und AB-Maßnahmen eine Ko-Finanzierungssumme zur Verfügung gestellt. Hierzu müsste die Kommune zwar zusätzliche Mittel aufwenden, würde aber einen Nutzen erlangen, der finanziell, gesellschaftspolitisch und hinsichtlich der Beschäftigungsförderung erheblich über der eingebrachten Fördersumme liegen würde.

5. Öffentlichkeitsinitiative (A5)

5.1 Ziele des Modellbausteins

Die hier vorgeschlagene Öffentlichkeitsinitiative besteht aus mehreren Elementen. Sie sollte getragen werden durch Träger, Politik sowie Verwaltung und dient den Zielen:

- Öffentliche Anerkennung der im Dritten Sektor geleisteten, gesellschaftlich notwendigen Arbeit, die für die Gestaltung des Gemeinwesens elementare Beiträge leistet. Diese Anerkennung richtet den Blick auf die Infrastruktur und nicht auf einzelne Träger.
- Förderung eines Dritten-Sektor-Bewusstseins der Träger aus den unterschiedlichen Bereichen zugunsten eines gemeinsamen Agierens und einer politischen Stärkung der Infrastruktur
- Verankerung eines kommunalen Selbstverständnisses, das sich die Förderung und Stabilisierung der Infrastruktur zum Ziel setzt (z.B. per politischem Kontrakt zwischen Rat und Verwaltung oder Rat und Trägern)
- Aufzeigen möglicher Folgekosten bei zu geringer Finanzierung der Infrastruktur
- Verbesserung der Beziehungen zwischen Trägern und Kommune
- Potenziell Einwerbung zusätzlicher Mittel (siehe auch Baustein A6)

Mögliche Adressaten:

- die regionale Öffentlichkeit
- in der Region ansässige Unternehmen
- Indirekt bundesweite Diskussionen zu Drittem Sektor, NPOs, Beschäftigungsförderung, usw., in die eine solche Initiative eingebracht werden kann
- Übergeordnete Institutionen wie Bezirksregierung, Land und Bund zur Ermöglichung kommunaler Handlungsspielräume (vgl. Baustein A1 kommunale Basisfinanzierung) und zu landes- bzw. bundesweit zu verbessernden Rahmenbedingungen (siehe Baustein D).

5.2 Mögliche Bestandteile einer Öffentlichkeitsinitiative

5.2.1 Öffentlichkeitswirksame Beschreibung der Arbeit durch die Träger

Um nicht auf der Ebene von allgemeinen Erklärungen zu bleiben, sollte eine öffentlichkeitswirksame Beschreibung der geleisteten Arbeit in den Bereichen Kultur, Umwelt, Sport und Soziales gemeinsam erarbeitet werden. Die Beschreibung soll zum einen in positiver Sichtweise die Bedeutung der Arbeit für die kommunale Infrastruktur verdeutlichen und zum anderen im Sinne eines Warnbildes darstellen, was dem Gemeinwesen verloren geht, wenn diese Arbeit deutlich eingeschränkt wird. Hierzu können auch Untersuchungsergebnisse von I&E genutzt werden, insbesondere hinsichtlich der Folgewirkungen von Reduzierungen der Förderung.

5.2.2 Öffentliche Identifikation mit der geleisteten Arbeit durch Verabschiedung eines politischen Kontrakts

Die Entwicklung eines politischen Kontrakts zwischen Trägern, Politik und Verwaltung oder einer gemeinsamen Erklärung hat das Ziel, ein Dokument zu entwickeln, in dem die geleistete Arbeit anerkannt wird, das die Notwendigkeit kommunaler Förderung anerkennt und damit als Basis für weiteres Handeln und für zukünftige Verhandlungen dient, auf das sich sowohl Träger als auch die Kommune beziehen kann. Außerdem wird durch ein solches Dokument ein Signal an die Öffentlichkeit und so auch an potenzielle private Geldgeber gegeben, dass die geleistete Arbeit für die Gesellschaft von Interesse ist.

5.2.3 Veröffentlichung einer Broschüre über den Dritten Sektor

Sowohl die zu entwickelnde Erklärung als auch die Beschreibung der Arbeit sollte in einer gemeinsamen Broschüre über den Dritten Sektor veröffentlicht werden, um die BürgerInnen und die ansässigen Unternehmen zu informieren und zu sensibilisieren.

5.2.4 Gemeinsame Versuche zur Akquirierung zusätzlicher Mittel durch Kommune und Träger

Bis hierhin handelt es sich ausschließlich um Aktivitäten, die zur Findung von politischem Konsens und zur Etablierung eines förderlichen Klimas beitragen. Diese Schritte haben einen Wert an sich und müssen nicht mit dem im Folgenden Beschriebenen gekoppelt werden. Allerdings ist es im Sinne einer neuen Perspektiven entwickelnden Öffentlichkeits-

initiative auch sinnvoll, aufzuzeigen, wie mit einer solchen Initiative weiter gearbeitet werden kann. Hierbei bietet sich die mögliche gemeinsame Einwerbung von zusätzlichen Mitteln an. Wenn eine solche Einwerbung erfolgreich ist, können diese Mittel in einen gemeinsamen Fonds eingespeist werden, aus dem verschiedenste Formen der Förderung ermöglicht werden könnten. Grundbedingung für eine erfolgreiche Einwerbung wäre allerdings, dass die Kommune eine Zusicherung gibt, dass aufgrund zusätzlicher Einnahmen keine Zuschüsse gekürzt werden. Dies könnte über ein gemeinsam von Kommune und Trägern besetztes Entscheidungsgremium gewährleistet werden. Mögliche Formen könnten sein:

- Einführung einer freiwilligen Unterstützung von Unternehmen und Privatpersonen für die soziale und kulturelle Infrastruktur
- Erlöse aus Lotterien (Möglichkeiten einer Dritten Sektor Lotterie)
- Öffentlichkeitsarbeit des Gesamtsektors bzw. spezifischer Teile in einzelnen Kampagnen zum Einwerben von Spenden und Sponsoring (siehe Baustein A6)

5.3 Notwendige Aktivitäten

- Initiative ergreifen: Der Rat der Stadt fordert die AkteurInnen des Dritten Sektors und die Verwaltung auf, sich an der gemeinsamen Initiative zu beteiligen und lädt zu einem Initiativ-Workshop ein
- Gemeinsam aktiv werden: Die Verwaltung organisiert in Absprache mit TrägervertreterInnen erste Workshops zur Zieldefinition einer Förderung des Dritten Sektors.
- Parallel dazu richten TrägervertreterInnen aus den verschiedenen Bereichen eine gemeinsame Arbeitsgruppe ein, die für die öffentlichkeitswirksame Beschreibung der Arbeit im Dritten Sektor verantwortlich ist
- Abschluss eines politischen Kontraktes zwischen Stadt und Trägern zur Sicherung der Infrastruktur
- Veröffentlichung der Broschüre und Fortzusetzen der Öffentlichkeitsarbeit

5.4 Argumente und Empfehlungen

Vorrangiges Ziel der Öffentlichkeitsinitiative ist die Etablierung einer Anerkennungskultur oder sogar Vertragspartnerschaft zwischen Staat, Gesellschaft und Drittem Sektor an Stelle der immer noch vorherrschenden Auffassung von sozialer und kultureller Förderung als Almosen an Hilfeempfänger. Die Träger stellen ein Angebot, das gesellschaftlich und insbesondere beschäftigungspolitisch gebraucht wird.

5.4.1 Darstellung der gesellschaftlich wichtigen Aufgaben

Im Dritten Sektor werden in erheblichem Maß gesellschaftliche Aufgaben erfüllt, die weder Wirtschaftsunternehmen noch Staat in dieser Form an Stelle der Organisationen und Initiativen leisten könnten. Diese Aufgabenerfüllung ist als gesellschaftlich notwendig anzuerkennen und sollte entsprechend finanziell abgesichert werden. Gerade die Aktivierung der Selbsthilfe- und Kreativitätspotenziale von Betroffenen und Engagierten ermöglicht eine bedarfsnahe, flexible und vertrauensvolle Verwirklichung verschiedener elementarer Grundvoraussetzungen für das Funktionieren von Gesellschaft.

Gesellschaftliche Funktionen:

- Beschäftigungswirksamkeit
- Partizipation / Demokratisierung
- Konstruktive Interessenartikulation und Gestaltung
- Sozial- und Systemintegration
- Übernahme von Versorgungsaufgaben / Krisenintervention / Prävention
- Subsidiarität / Abgrenzung von staatlich-administrativen Aufgaben
- Schaffung von Kollektivgütern und Vertrauensgütern
- Sozialisation (Einüben von Werten, soziales Kapital)
- Gesellschaftliche Modernisierung / Früherkennung gesellschaftlicher Bedarfe

Entsprechend drohen Folgekosten bei Einschnitten in die soziale und kulturelle Infrastruktur, die weit darüber hinausgehen, dass die Lebensqualität sinkt.¹⁶ Es ist, auch nach EU-Einschätzungen¹⁷, teurer, soziale Sicherung nicht zu betreiben als sie zu finanzieren. Zu den Kosten der Verarmung (Abhängigkeit vom Staat, Wohnungslosigkeit, mangelnde soziale Teilhabe, gesundheitliche Folgen) kämen zum einen fiskalische Kosten durch den Wegfall von Teilen der lokalen Ökonomie sowie nicht zuletzt Folgekosten der wegfallenden Prävention und Re-Integration. Eine funktionierende zivilgesellschaftliche Infrastruktur, kulturelle Lebendigkeit und vor allem der Zusammenhalt einer Gesellschaft, also die Verständigung auf und das Einüben von gemeinsamen Werten sowie ein gewisses Maß an sozialer Homogenität (Integration, Arm-Reich-Ausgleich), sind die Grundlagen für Sicherheit, politischen Austausch und funktionierendes Wirtschaften.

Wenn die vom Projekt entwickelten Empfehlungen in Göttingen oder in anderen Kommunen übernommen werden, besteht die grundsätzliche Notwendigkeit, dass eine klare Aussage darüber getroffen wird, dass und warum der Dritte Sektor gefördert wird. Die oben beschriebenen Funktionen des Dritten Sektors können dabei eine Grundlage bilden, warum die öffentliche Hand ein Interesse daran haben sollte, diese Notwendigkeit zu bejahen.

Die Förderung sollte als Ermöglichung gesellschaftlich wichtiger Arbeit angesehen werden. Wenn Einigkeit darüber besteht, dass eine solche Arbeit ohne öffentliche Förderung nicht realisierbar ist, dann steht als nächster Schritt die Auseinandersetzung damit an, wie die Förderung optimiert werden kann.

Mit der Förderung von Einrichtungen des Dritten Sektors wird nicht eine isolierte Leistung unterstützt, sondern eine Infrastruktur, die dem Gemeinwesen dient. Diese muss nicht durch eine Vollfinanzierung gedeckt werden, die öffentliche Hand hat aber dafür Sorge zu tragen, dass diese Infrastruktur nicht wegbricht. Nur wenn ein gewisses Maß an Kontinuität gewährleistet ist, können auch Organisationsentwicklungsprozesse und beschäftigungswirksame Effekte dauerhaft unterstützt werden.

¹⁶ Basisliteratur: Jürgen Klute 2002, S. 83-119; Eckhard Priller / Annette Zimmer 2001.

¹⁷ Fouarge 2003

5.4.2 Mögliche bzw. bereits erfolgte negative Effekte von Kürzungen am Beispiel der aktuellen Änderungen bei der Beschäftigungsförderung

Viele der Träger, die Angebote in den Bereichen Soziales, Umwelt, Kultur und Sport bereitstellen, sind derzeit existentiell durch den Wegfall bzw. die Einschränkung der Förderung von ABM, SAM, Beschäftigung nach §19 BSHG und Weiterbildungsmaßnahmen bedroht (vgl. im Detail die Ergebnisbroschüre). Durch die Einschränkung bzw. Streichung derartiger Maßnahmen steigt nicht nur die Zahl der Erwerbslosen weiter an, sondern auch die Träger können ihre wichtigen gesellschaftlichen Aufgaben nicht mehr wahrnehmen. Viele Träger werden ihre Arbeit in den nächsten Monaten einstellen müssen, ein großer Teil der sozialen und kulturellen Infrastruktur droht dann wegzufallen. Die aktuellen Einschränkungen bei den Personalkostenzuschüssen haben für viele Träger konkrete Auswirkungen auf mehreren Ebenen:

Ihre qualitative und quantitative Arbeit wird durch die Mittelkürzungen direkt und indirekt beeinflusst - es werden weniger Stellen bezuschusst, **Stellen können nicht aufrechterhalten werden**. Nur in einigen wenigen Fällen wird es möglich sein, ehemalige Stellen der Beschäftigungsförderung in Eigenfinanzierung zu erhalten. Dabei lässt sich erkennen, dass dies zum Teil nur durch eine Umstellung von Vollzeitstellen auf Honorarstellen oder auf geringfügige Beschäftigungsverhältnisse erfolgt. Die Stellenzahl, das Stundenkontingent und die **soziale Absicherung der Beschäftigten**, inkl. der Ansprüche auf Rente und Arbeitslosengeld I, sinken also weiter. Der drohende Einbruch beim Personal beinhaltet, dass die entsprechenden sozialen Dienstleistungen nicht aufrecht erhalten werden können. Massiv vertreten sind in den untersuchten Bereichen vor allem die Tätigkeiten Betreuung, Beratung und Bildung. Diese Tätigkeiten sind abhängig von kontinuierlicher und koordinierter Arbeit von Hauptamtlichen – hier ist ein Ausgleich durch Ehrenamtliche weder wünschenswert noch möglich. Einige Angebote fallen jetzt schon in ein höheres Maß an Ehrenamt, Diskontinuität und De-Institutionalisierung zurück (z.B. Aufgeben von Büros, geringere Ansprechbarkeit).

In vielen Organisationen stellte bislang durch Personalkostenzuschüsse finanziertes Personal einen **Kontinuitätsfaktor** dar: sowohl bezogen auf anfallende organisatorische Aufgaben als auch auf die inhaltliche Arbeit. Träger, die bislang einen Großteil ihrer organisatorischen Arbeit (Arbeitsorganisation, Mittelakquise, Programmplanung, Öffentlichkeitsarbeit, ...) durch öffentlich gefördertes Personal abdecken konnten, verlieren bei teilweisem bzw. völligem Wegfall dieser Mittel den für ihre Arbeit erforderlichen „Overhead“. Dies führt perspektivisch zum **Verlust von Handlungsspielraum** und zur **Angebotsreduzierung** bis hin zur **Einstellung der Arbeit** vieler Träger.

Im Bereich Soziales werden die Stärken des Dritten Sektors, sprich Integrations- und Präventionsleistungen, geschwächt. Teilweise sind unmittelbare Effekte bereits erkennbar: ohne Hauptamtliche werden weniger oder keine Veranstaltungen mehr durchgeführt, Kurse müssen ausfallen, niedrighschwellige und offene Angebote werden eingeschränkt, KlientInnen müssen abgewiesen werden, Öffnungszeiten und die Angebotsbreite werden reduziert. Hinzu kommt eine Beschränkung der Möglichkeiten nach innen: für Organisationsentwicklung, Fortbildung und Innovation bleibt bei vielen Trägern mit der ausgedünnten Personaldecke kein Raum, was auch dazu führt, dass das Angebot stagniert oder sogar reduziert wird.

Ein deutlicher Wandel im Aufgabenprofil der Beschäftigten war bereits vor den Veränderungen bei der Beschäftigungsförderung erkennbar: in stetig zunehmendem Maße müssen Arbeitsressourcen für die Verwaltung und Beschaffung von Geldern, für Personalverwaltung und Marketing eingesetzt werden. Eine Reduzierung des Personals dürfte hier zu einer DeProfessionalisierung und weiteren finanziellen Einbußen führen.

Bei den meisten Trägern dienen öffentlich bezuschusste Stellen auch als Basisfinanzierung für die Beantragung von anderen Finanzmitteln. Zum einen, weil die geförderten Personen bei der **Projekt-Akquise** zumeist wichtige koordinatorische Aufgaben übernehmen, zum anderen, weil Personalkostenzuschüsse für die erforderliche **Ko-Finanzierung** von Projekten als Eigenmittel eingesetzt werden konnten. Durch die Reduzierung dieser Mittel wird die Chance, durch Personalbereitstellung eine bis zu 80-prozentige Projektfinanzierung zu erhalten, vergeben (siehe Baustein A4 „Fonds für Ko-Finanzierung“). Die Träger können so der Forderung, weitere Gelder aus anderen Quellen einzuwerben, nicht mehr nachkommen.

Die Folgen der aktuellen Streichungen und Einschränkungen rücken die Praxis der prekären Personalkostenförderung als Sockelfinanzierung der gesamtgesellschaftlich und beschäftigungspolitisch wichtigen Arbeit vieler Organisationen in den Blickpunkt. Andere Möglichkeiten der finanziellen Absicherung und somit auch Anerkennung und Würdigung der in diesen Bereichen geleisteten Arbeit müssen gefunden werden, statt die bisherigen Instrumente einzuschränken bzw. ersatzlos zu streichen.

6. Kommunale Servicestelle zur Initiierung von Kooperationen zwischen Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen (A6)

6.1 Ziel

- Zusammenführung von Kompetenzen und Ressourcen von Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und von Profit-Unternehmen in win-win-Kooperationen¹⁸, um über eine Basisfinanzierung¹⁹ hinaus Geld- und Sachmittel sowie Dienstleistungen für die Arbeit von Vereinen und Projekten aus den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Umwelt zu erschließen und somit deren Handlungsspektren zu erweitern.

Zur Verdeutlichung hier einige Beispiele für denkbare win-win-Kooperationen:

Ein Profit-Unternehmen berät einen Träger aus dem Bereich Kultur bei dessen Organisationsentwicklung - im Gegenzug erhalten die Beschäftigten des Profit-Unternehmens ermäßigte Eintrittskarten für Veranstaltungen des Trägers oder der Träger beteiligt sich an der Programmgestaltung des nächsten „Tags der offenen Tür“, Betriebsfests o. ä. des Profit-Unternehmens.

¹⁸ Alle an einer solchen Kooperation Beteiligten müssen einen erkennbaren Nutzen erzielen - soll heißen, sowohl das Profit-Unternehmen als auch der Träger aus dem Not-for-Profit-Bereich.

¹⁹ Siehe Modellbaustein A1

Ein Profit-Unternehmen erneuert seine IT-Hardware und überlässt die ausgemusterten Geräte kostenfrei einem Verein. Die auf die Aktion erfolgende Resonanz in lokalen Medien wirkt sich positiv auf die Mitarbeiterzufriedenheit und das Image des Profit-Unternehmens bei seiner Kundschaft, seinen Zulieferern und seinem gesamten Umfeld aus.

Ein Träger aus dem Bereich Sport bietet für die Beschäftigten eines Profit-Unternehmens einen kostenfreien Kurs zur Prävention von Rückenleiden an. Das Profit-Unternehmen übernimmt im Gegenzug die Beratung bei der Gestaltung und Produktion von Werbematerialien des Trägers.

6.2 Notwendige Rahmenbedingungen

- Übernahme einer aktiven Rolle von Kommunalverwaltung und -politik bei der Realisierung
- Öffentlichkeitsinitiative (siehe Modellbaustein A5)
- Basisfinanzierung (siehe Modellbaustein A1)

6.3 Ausgangslage / Hintergrundinformationen

Durch die veränderten gesetzlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen entsteht bei den kommunalen Verwaltungen zunehmend eine Diskrepanz zwischen Handlungsbedarf und Handlungsspielraum bei der Finanzierung der Arbeit der Träger aus dem Not-for-Profit-Bereich. Eine Reaktion hierauf ist, dass von der öffentlichen Hand u. a. stärkere Akquise-Bemühungen der Träger in Richtung von Profit-Unternehmen (Geld-, Sachmittel, Dienstleistungen) eingefordert werden.

Dies ist ein Ansatz, der nicht zur Basisfinanzierung und personellen Grundausstattung von Trägern und Projekten beitragen kann - denn Basiskosten der Träger und Projekte, für die die öffentliche Verwaltung nicht (bzw. nicht mehr) aufkommen will oder kann, werden in der Regel nicht von Profit-Unternehmen übernommen. Dies bestätigen auch die Ergebnisse der lokalen Bestandsaufnahme: z.B. wurden nur bei einem Träger die anfallenden Personalkosten komplett durch Spenden von Profit-Unternehmen und Privatpersonen finanziert²⁰.

Von den 2003 durch das I&E-Projektteam in Göttingen befragten Trägern und Projekten finanzierten sich nur sechs Prozent zu einem überwiegenden Teil durch private Fremdmittel²¹, d. h. die privaten Fremdmittel übersteigen die anderen Mittelanteile (Eigenmittel und / oder öffentliche Fremdmittel) um jeweils mindestens 30 Prozent²². Lediglich bei einem Viertel der Befragten machten von Stiftungen, Privatpersonen und Profit-Unternehmen akquirierte Mittel einen Budgetanteil von zehn Prozent und mehr aus. Private

²⁰ Es handelte sich hierbei zuerst um eine volle Stelle – durch den Rückgang von Dauerspendsen inzwischen nur noch um eine halbe Stelle.

²¹ Unter privaten Fremdmitteln wurden bei der Bestandsaufnahme zusammengefasst: Sponsoring, Spenden, Stiftungsgelder, Zuschüsse vom Dachverband, sonstige.

²² Vgl. Bauer / Betzelt 2000. S. 22 f.

Fremdmittel konnten lokal eher im Sport und Kulturbereich als im Sozial- und Umweltbereich eingeworben werden²³.

Wenn Profit-Unternehmen als Spender oder Sponsoren gewonnen werden konnten, waren dies vor allem kleine und mittelständische Unternehmen²⁴. Die Träger erhielten in den überwiegenden Fällen dringend benötigte Sachmittel (wie z. B. Sportvereine Trikots für Jugendmannschaften), Know-how (wie z. B. Jugendeinrichtungen Unterstützung im Computerbereich), Kostenübernahme (wie z. B. Druckkosten für Veranstaltungsankündigungen) oder Bereitstellung der Unternehmenslogistik (wie z. B. Versenden eines Mailings an die Mitglieder eines Vereins). Diese Art des Engagements von kleinen und mittelständischen Unternehmen wird auch von Lang und Kromminga bestätigt: von Unternehmen „wird nicht in erster Linie Geld gespendet, gestiftet oder gesponsert, sondern es werden diejenigen Ressourcen eingesetzt, die von den beteiligten Unternehmen schnell, einfach und für das Ziel eines Projekts möglichst wirkungsvoll zur Verfügung gestellt werden können: Sachmittel, Know-how, kostenlose Unternehmensleistungen, die Öffnung der Unternehmenslogistik (Kopierer, Werkstätten, Fuhrpark, etc.), Kontakte zu Geschäftspartnern, Engagementeinsätze in und außerhalb der Arbeitszeit u. v. m.“²⁵.

In der Bundesrepublik planen kleine und mittelständische Profit-Unternehmen in der Regel für die Unterstützung gemeinnütziger Anliegen keine festen Budgets ein. Die Entscheidung sich zu engagieren wird meist bei konkreten Anfragen spontan getroffen. In Gegensatz dazu wird bereits seit langem in den angelsächsischen Ländern - und inzwischen vermehrt auch in deutschen Großunternehmen - die Kooperation mit Not-for-Profit-Unternehmen als expliziter Teil einer erfolgreichen Unternehmenspolitik betrachtet. Die Profit-Unternehmen sehen sich dabei nicht in der Rolle des karitativen Wohltäters - sondern in der des „Bürgers“ (Corporate Citizen²⁶), der mit anderen Akteuren vor Ort zusammenarbeitet, um eine in seinem Sinne wünschenswerte Entwicklung des Gemeinwesens und somit letztendlich seine interne und externe Unternehmenskultur zu unterstützen. Träger aus dem Not-for-Profit-Bereich können also Profit-Unternehmen für ihr Engagement weit mehr anbieten als bloße Imagewerbung²⁷ - die Profit-Unternehmen können auf mehreren Ebenen dazugewinnen:

Mögliche Angebote / Gegenleistungen von Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich für Profit-Unternehmen, die sich bei ihnen engagieren:²⁸

- Image / Profilierung / positive Haltung in der Öffentlichkeit
- (Mit-)Gestaltungsmöglichkeiten im Gemeinwesen / Regionalentwicklung / Steigerung der Attraktivität des Standortes

²³ Im Observatory of European SMEs aus dem Jahre 2002 wurden folgende statistische Daten veröffentlicht: deutsche kleine und mittelständische Unternehmen, die sich extern für das Gemeinwesen engagieren, tun dies in nachstehenden Feldern: Sport (43 %), Gesundheit und Soziales (30%), Kultur (28 %), Bildung und Ausbildung (23 %), Umwelt (15 %), Politik (13 %), Benachteiligte (9 %), sonstiges (17 %); vgl. Lang / Kromminga 2002, S. 22.

²⁴ Im Rahmen der vom I&E-Projektteam 2003 durchgeführten Bestandsaufnahme wurde nur ein großes, lokal ansässiges Großunternehmen mehrfach als in diesem Bereich engagiert erwähnt.

²⁵ Lang / Kromminga 2002, S. 19.

²⁶ Corporate Citizenship beschreibt die Rolle des Unternehmens als „guter Bürger“, der ein vitales Interesse an einem funktionierenden Gemeinwesen hat und sich in der modernen Wissensgesellschaft nicht mehr auf die Herstellung von Produkten und Dienstleistungen allein beschränken kann. Siehe hierzu auch Westebbe / Logan 1995 und Hermanns / Thurm 1999.

²⁷ Siehe hierzu auch Antes 2000, Braun / Kromminga 2002, Fundraisingakademie 2001, Kinds 2000.

²⁸ Quelle: Damm / Lang 2002, S. 59.

- Personalentwicklung / Vermittlung sozialer Kompetenzen / Teamentwicklung
- Mitarbeitermotivation / Mitarbeiterbindung / Betätigungsfeld für engagierte MitarbeiterInnen / Zugänge zur Region für zugezogene MitarbeiterInnen
- Zugänge zu Kindern / Jugendlichen / Familien / Politik / Verwaltung / Medien / MitarbeiterInnen / Mitgliedern / (regionaler) Öffentlichkeit / Verankerung im Gemeinwesen
- Fachliche Leistung / Know-how / Dienstleistungen
- Räume (mit spezieller Atmosphäre)
- Anregungen für neue Produkte / Marketingstrategien / Absatzmöglichkeiten
- Werbliche Gegenleistungen mit Vertrag (Sponsoring)

Indem sich Profit-Unternehmen statt „einfach Image gegen Geld einzutauschen“ mit ihren spezifischen Ressourcen an Kooperationsprojekten mit Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich beteiligen, können zusätzliche Möglichkeiten geschaffen werden, um deren Arbeit zu unterstützen.

Mögliche Arten der Beteiligung von Profit-Unternehmen an Kooperationsprojekten mit Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich:²⁹

- Geld, Sachmittel
- Öffnung von Vertriebs- u. Beschaffungswegen / Bereitstellung der Unternehmens-Logistik
- Zeit, Know-how (pro bono)
 - Unternehmensleistungen, Beratung, Schulung
 - Mitarbeit in Vorständen, Fördervereinen, Bürgerstiftungen
 - Freistellung von MitarbeiterInnen in der Arbeitszeit
 - Unterstützung des Engagements von MitarbeiterInnen in deren Freizeit
- Einsatz von Kontakten (z. B. zu Lieferanten, Kunden) / Lobby für Gemeinwesenorganisationen bzw. Anliegen im Gemeinwesen
- Aufträge an / geschäftliche Partnerschaften mit gemeinnützige Organisationen
- Errichtung einer eigenen Unternehmensstiftung / Beteiligung an Bürgerstiftungen, Förderfonds, Spendenparlamenten

Kooperationen zwischen Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen entstehen jedoch nicht von alleine. Betrachtet man die Verbindungen zwischen Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen näher, fällt auf, dass die Kooperation dieser einander (noch) „fremden Welten“ in Deutschland bislang weder im Selbstverständnis der Not-for-Profit- noch in dem der Profit-Unternehmen verankert ist - auf beiden Seiten müssten dazu Vorbehalte und Berührungsängste überwunden werden³⁰. Unternehmenskooperationen können nur dann erfolgreich sein, wenn der Bedarf des Trägers / Projekts und die Möglichkeiten eines Profit-Unternehmens, sich mit seinen

²⁹ Vgl. Damm / Lang 2002, S. 33.

³⁰ Vgl. Lang / Kromminga 2002.

spezifischen Ressourcen an einem Vorhaben zu beteiligen, zueinander passen - dies bedeutet, dass die Beteiligung des Profit-Unternehmens mit seinen „fachfremden“ Sichtweisen und seinen spezifischen Interessen in einem für die Not-for-Profit-Organisation akzeptablen Rahmen erfolgt und die Unterstützung der Aktivitäten des Trägers / Projekts der Unternehmenspolitik des Profit-Unternehmens förderlich ist.

Dies setzt voraus, dass bei den Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen³¹ die vielfältigen Möglichkeiten, die Unternehmenskooperationen über „Geld für Image“ hinaus bieten, gleichermaßen bekannt sind und Wege gefunden werden, diese trotz knapper Personalressourcen zu nutzen. Denn personelle Ressourcen fehlen oft sowohl in den Profit-Unternehmen, um Träger und Projekte, die in Feldern aktiv sind, die ihrer Unternehmenspolitik förderlich sein könnten, zu suchen, als auch in den Not-for-Profit-Unternehmen, um Kontakte zu passenden Profit-Unternehmen aufzubauen und zu pflegen³².

6.4 Beschreibung des Modellbausteins

Um die oben angeführten Potenziale, die Kooperationen mit Profit-Unternehmen für die Arbeit der Träger und Projekte bergen, auf lokaler Ebene besser erschließen und das bereits vorhandene Engagement verstärken zu können, empfiehlt das I&E-Projektteam den Aufbau einer Servicestelle zur Initiierung von Kooperationen zwischen Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen.

Mögliche Kompetenzen und Zuständigkeiten dieser Servicestelle können sein:

- Information, Fortbildung, Beratung, PR zu Unternehmenskooperationen
- Kontaktaufnahme und Beziehungspflege zu Not-for-Profit- und Profit-Unternehmen
- Auf beiden Seiten Abbau von Berührungängsten
- Entwicklung und Erprobung von Herangehensweisen, um ein nachhaltiges Engagement von lokalen Profit-Unternehmen für die Region zu wecken
- Unterstützung von Profit-Unternehmen bei der Suche nach geeigneten Formen des Engagements und Aktionsfeldern sowie den passenden Partnern für die Umsetzung, sprich möglichen Trägern und / oder Projekten
- Unterstützung von Trägern / Projekten bei der Suche nach geeigneten Formen der Unterstützung ihrer Vorhaben durch Profit-Unternehmen
- Vereinfachung der Kontaktaufnahme
- Einbindung von Repräsentanten aus lokaler Politik, Wirtschaft und Öffentlichkeit

Diese Servicestelle sollte, zumindest in der Aufbau- und Anfangsphase, von der Kommune aktiv unterstützt werden. Die Verwaltung hat in besonderer Weise die Möglich-

³¹ „... benötigen auch Unternehmen verstärkt soziale, pädagogische und kreative Impulse, neue Zugänge zu Kindern, Jugendlichen und Eltern sowie Mitarbeiterqualifikationen, wie sie gerade soziale Initiativen vermitteln können. Dies liegt unter anderem daran, dass die Produkte und Dienstleistungen immer ähnlicher und austauschbarer werden, dass Humankapital zum entscheidenden Produktionsfaktor wird und immer mehr MitarbeiterInnen wie KundInnen verstärkt auf das ökologische und soziale Handeln einer Firma zu achten beginnen“ (Lang / Kromminga 2002, S. 20) sowie Reaktionen und Rückmeldungen von Not-for-Profit-Organisationen bei der im Rahmen des Projekts I&E stattgefundenen Veranstaltung zum Thema „Sponsoringkonzepte“.

³² Bei vielen der von I&E befragten Träger und Projekte spielt der Austausch mit Profit-Unternehmen z. Zt. keine nennenswerte Rolle - hierfür wurden in den meisten Fällen die mangelnden Personalressourcen als Grund angeführt. Wenn Spender bzw. Sponsoren für Aktivitäten gefunden wurden, gelang dies nur über persönliche Kontakte der beim Träger Engagierten. Die Befragten wiesen in allen Fällen auf den hierfür notwendigen, kontinuierlichen und persönlichen Kontakt, das schlechte Verhältnis von Aufwand und Ertrag, sowie auf den Rückgang der Spendenbereitschaft im Allgemeinen und kontinuierlicher Spenden im Besonderen hin.

keit, Kooperationspartner zu vermitteln, Akteure vor Ort zu unterstützen, deren Aktivitäten zu koordinieren und zu kommunizieren sowie vor allem die für die Initiierung und Verselbstständigung von Kooperationsbeziehungen in einer Region notwendigen (formalen) Rahmenbedingungen und Ressourcen bereitzustellen. Den Profit-Unternehmen kann mit einer aktiven Rolle von Verwaltung und Politik überdies signalisiert werden, dass ihre Beteiligung gewünscht wird und Engagement für das Gemeinwesen durchaus (politische) Bedeutung hat³³.

6.5 Umsetzung

Sowohl die personelle als auch die finanzielle Ausstattung der empfohlenen Servicestelle ergibt sich aus den jeweiligen Kompetenzen und Zuständigkeiten, die ihr durch Verwaltung und Politik eingeräumt werden³⁴. Dabei ist zu gewährleisten, dass die Aktivitäten der empfohlenen Servicestelle nicht durch eventuell existierende unflexible Denk- und Arbeitsstrukturen begrenzt werden - es könnte sich beispielsweise die Einrichtung einer Stabsstelle für diese Aufgaben anbieten.

Für die Umsetzung empfehlen sich nachstehende Phasen³⁵:

Vorbereitungsphase

- Vorgespräche in Verwaltung und Politik
- Ideensammlung, vorläufige Zielklärung und Planung
- Vorgespräche mit Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen sowie Multiplikatoren
- Feststellung vorhandener lokaler Potenziale und Barrieren
- Recherche und Auswertung bereits existierender lokaler Kooperationen zwischen Not-for-Profit- und Profit-Unternehmen
- Recherche und Auswertung von andernorts existierenden Ansätzen / Servicestellen zur Initiierung von Kooperationen zwischen Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen / ggf. Kontaktaufnahme³⁶

Konzeptionsphase

- Konzeptentwurf
- Schaffung der erforderlichen Rahmenbedingungen:
 - Verwaltungsinterne und politische Abstimmung des Konzeptentwurfs
 - Festlegen der Rolle der Verwaltung:
 - Ansiedlung der Projektsteuerung
 - Klärung von Zuständigkeiten
 - Entscheidungskompetenzen
 - Festlegen von Zeitbudgets und finanziellen Mittel
 - Erteilung des Arbeitsauftrags
- Informations- / Fortbildungsveranstaltungen
- Aufbau kleiner Arbeitsgruppe interessierter Akteure

³³ Siehe hierzu Lang / Kromminga 2002.

³⁴ Vgl. Lang / Kromminga 2002.

³⁵ Siehe hierzu auch Lang / Kromminga 2002.

³⁶ Siehe hierzu auch Damm / Lang 2002, Lang / Kromminga 2002, Mutz / Korfmacher 2000, Schöffmann / Schäfer 2001.

Umsetzungsphase

- Erstellung von Informationsmaterial für Profit-Unternehmen (z.B. eine Broschüre wie im Modellbaustein A5 skizziert)
- Beginn aktiver Öffentlichkeitsarbeit
- aktive Ansprache regionaler Wirtschaft
- öffentlichkeitswirksame Auszeichnung engagierter Unternehmen
- Aufbau einer web-basierten Informations- und Kommunikationsplattform

Verselbständigung des Prozesses

Je nach den zur Verfügung stehenden zeitlichen Ressourcen, der Durchsetzungsfähigkeit des oder der StelleninhaberIn in der Verwaltung, der fachlichen Verankerung dieser Person, der Art der Zusammenarbeit zwischen Verwaltung, Not-for-Profit- und Profit-Unternehmen sowie der politischen Rückendeckung dauert es ca. 2 - 3 Jahre, bis für Kooperationen zwischen Trägern aus dem Not-for-Profit-Bereich und Profit-Unternehmen die Anregungsfunktion der Verwaltung nicht mehr unbedingt erforderlich ist³⁷. Die Verwaltung kann sich dann ggf. allmählich aus dieser Rolle zurückziehen, die Kontaktaufnahme zwischen Not-for-Profit- und Profit-Unternehmen sollte zu diesem Zeitpunkt durch die erfolgte Öffentlichkeitsarbeit zum Thema und die verringerten Berührungspunkte relativ unproblematisch erfolgen können - hier bietet sich z. B. der Übergang der web-basierten Informations- und Kommunikationsplattform in andere Hände an (siehe auch Modellbaustein B).

³⁷ Siehe hierzu Lang / Kromminga 2002.

Modellbaustein B: Kompetenz- und Ressourcennetzwerk(e) lokaler Träger aus dem Not-for-Profit-Bereich

1. Ziele

Stärkere Vernetzung und Nutzung von Synergieeffekten der Träger und Projekte aus den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Umwelt, um - wo nötig und möglich -

- den Informationsaustausch und die Kommunikation untereinander zu vereinfachen
- die Organisationsentwicklung voranzutreiben
- die Marketingaktivitäten zu optimieren und zu bündeln
- die Eigenmittelerwirtschaftung zu steigern
- die Akquise von Geld- und Sachmitteln sowie Dienstleistungen zu optimieren

Notwendige Rahmenbedingungen für eine - möglichst bereichs- und themenübergreifende - Vernetzung der Träger

- Anschubfinanzierung für Netzwerkaufbau bzw. –ausbau
- Öffentlichkeitsinitiative (siehe Modellbaustein A5)
- kommunale Basisfinanzierung der Arbeit der Träger (siehe Modellbaustein A1)

2. Ausgangslage

Durch die veränderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen ist aktuell die Basisfinanzierung und personelle Grundausstattung vieler gemeinnützig tätiger Träger gefährdet. Die kommunalen Verwaltungen reagieren, indem sie von den Trägern stärkere Bemühungen zur Organisationsentwicklung, Eigenmittelerwirtschaftung sowie Akquise anderer öffentlicher und privater Fremdmittel einfordern. Dies sind Forderungen, denen die Träger jedoch nur bei gesicherter Basisfinanzierung und vor allem bei entsprechender personeller Ausstattung nachkommen können.³⁸

2.1 Organisationsentwicklung

Fortlaufende Organisationsentwicklung wird auch von den Trägern selbst als wichtig erachtet, so ein Ergebnis der Bestandsaufnahme von I&E. An Konzepten, wie sie ihre Arbeit optimieren und einmal erreichte Standards erhalten können, sind die Träger prinzipiell interessiert.

Aber: bei vielen kleinen und mittleren Trägern steht momentan angesichts der existenziellen Sorgen nicht ausreichend qualifiziertes Personal zur Verfügung bzw. das Personal hat nicht genügend Zeit, sich mit dieser Aufgabe zu beschäftigen oder sich in sie einzuarbeiten. Dies wurde auch durch die Teilnehmerzahlen an den projektbegleitend kostenfrei angebotenen, zwei- bis dreistündigen Serviceveranstaltungen zu Themen wie „Betriebs- und Rechtsformen gemeinnützig tätiger Träger und Vereine“ oder „Projektmanagement“ deutlich. Nur für Veranstaltungen, von denen man sich kurzfristig

³⁸ Siehe auch die Ergebnisse der von I&E im Jahr 2003 durchgeführten Bestandsaufnahme und Modellbaustein A1.

umsetzbare Tipps zur Finanzmittel-Akquise³⁹ oder zur Verbesserung der personellen Ausstattung versprach, wurde und konnte Personal freigestellt werden.

Fortbildungsangebote für die Träger machen folglich nur Sinn, wenn sich kleine „Lerngruppen“ mit ähnlichen Interessenslagen finden und eine sowohl finanziell als auch personell ressourcensparende Methode der zielgenauen Wissensvermittlung gefunden wird. Darüber hinaus besteht gerade im Bereich Organisationsentwicklung ein hoher Bedarf an einzelbetrieblicher Beratung⁴⁰ - auch hier muss eine für die Träger möglichst preiswerte Lösung gefunden werden - die Kosten für eine Unternehmensberatung übersteigen die Budgets der Träger bei weitem⁴¹.

2.2 Eigenmittelerwirtschaftung

Die lokale Bestandsaufnahme ergab, dass ein Fünftel (19 %) der befragten Träger überwiegend von Eigenmitteln abhängig ist, d. h. die Eigenmittel übersteigen die anderen Mittelanteile (öffentliche und / oder private Fremdmittel) um jeweils mindestens 30 Prozent⁴². Deutlich wurde in diesem Rahmen aber auch, dass die Eigenmittelerwirtschaftung durch Mitgliedsbeiträge und / oder Verkaufserlöse / Einnahmen nicht für alle Träger aus den einzelnen Bereichen des Samples im gleichen Umfang möglich ist.

Hierzu einige Beispiele zur Verdeutlichung der Heterogenität der Ausgangslage⁴³:

- *Vor allem Träger und Projekte, die im Bereich Soziales tätig sind, übernehmen zum Teil öffentliche Pflichtaufgaben, d. h. sie bieten Dienstleistungen und Produkte für Zielgruppen an, die hierfür nicht den „gängigen Marktpreis“ zahlen können. Eine Finanzierung der zumeist sehr personalintensiven und hohe Kompetenz erfordernden Betreuungs- und Beratungsangebote über Gebühren ist daher auch künftig weder möglich noch sinnvoll.*
- *Im Bereich Kultur gelingt es nur Trägern, denen ein Jahresbudget von mindestens 30.000 € und hauptamtlich Beschäftigte zur Verfügung stehen, relevante Verkaufserlöse zu erzielen. Dies hängt damit zusammen, dass erst ab dieser Trägergröße höhere Gewinnspannen ermöglichende Projekte und Veranstaltungen durchgeführt werden können - im Untersuchungssample traf dies auf 45 Prozent der kulturellen Einrichtungen zu.*
- *Nur im Bereich Sport haben viele Träger nennenswerte Eigenmittel durch Mitgliedsbeiträge erwirtschaftet. Möglich ist dies nur durch die überwiegend in diesem Bereich vorherrschende Personalstruktur: Sportvereine werden zum überwiegenden Teil durch ehrenamtlich Tätige getragen.*

³⁹ Sponsoringkonzepte, Akquise von Stiftungsgeldern,

⁴⁰ Z. B. bei der Wahl der geeigneten Betriebsform oder der Entscheidung, ein Profit-Center auszulagern.

⁴¹ So kam z. B. ein Träger, dem es gelungen war, auf Basis von Personalkostenzuschüssen einen Wirtschaftsbereich aus dem gemeinnützigen Verein ausgliedern, auf das Angebot einer Einzelberatung zurück.

⁴² Vgl. Bauer / Betzelt 2000, S. 22 f.

⁴³ Zur genaueren Aufschlüsselung der Rolle der Eigenmittelerwirtschaftung in den einzelnen Bereichen siehe Ergebnisse der Bestandsaufnahme.

Der Anteil der Eigenmittel an den Finanzbudgets der Träger hängt von mehreren Faktoren ab: von ihrem Angebot, von der Kaufkraft ihrer Zielgruppe(n), von ihrer Organisationsform, von ihrer Personalstruktur und von der Höhe ihres Gesamtbudgets. Um bei Trägern mit gesicherter Basisfinanzierung und Zielgruppen, die prinzipiell in der Lage sind, für die Produkte und Dienstleistungen der Träger einen marktüblichen Preis zu bezahlen, die Eigenmittelerwirtschaftung optimieren zu können, ist neben dem - von den Trägern selbst - oft als unzureichend eingeschätzten Know-how im Bereich Organisationsentwicklung auch ein Defizit im Bereich Marketing / Presse- und Öffentlichkeitsarbeit erkennbar⁴⁴. Hierfür ist zum einen ebenfalls die dünne Personaldecke der Träger als Grund anzuführen, zum anderen stehen viele Träger einem Nutzen der „Taktiken“ von Profit-Unternehmen kritisch gegenüber.

Auch ist in diesem Zusammenhang über Modelle des Kompetenz- und Ressourcen-sharings sowohl bei der Kundengewinnung und -pflege als auch bei der Mitglieder-gewinnung und -pflege nachzudenken.

2.3 Akquise von anderen öffentlichen Fremdmitteln und Stiftungsgeldern

Die knappen Personalressourcen der kleinen und mittelgroßen Träger wirken sich negativ auf deren Akquise-Aktivitäten für andere öffentliche Fremdmittel (bei Land, Bund, EU) und Stiftungsgelder aus - und dies auf zwei Ebenen:

- Durch den Wegfall bzw. die Reduzierung von Personalkostenzuschüssen durch die Kommune und die Bundesagentur für Arbeit sind viele Träger nicht mehr in der Lage, den bei vielen Gebern von Fremdmitteln erforderlichen Ko-Finanzierungsanteil aufzubringen.
- Das noch vorhandene Personal hat selten den zeitlichen Freiraum, sich zum einen mit der Suche nach der geeigneten Finanzierungsquelle bzw. dem optimalen Finanzierungsmix für geplante Vorhaben zu beschäftigen und zum anderen sich in die z. T. sehr komplexen Antragsformalitäten einzuarbeiten.

Zum letzten Punkt ist zu ergänzen, dass sowohl im Rahmen der Bestandsaufnahme als auch im Rahmen der Veranstaltungsreihe deutlich wurde, dass beinahe jeder Träger bei der Suche nach geeigneten Landes- und Bundesförderprogrammen sowie Stiftungen alleine dasteht. Dies bedeutet, dass sich auch jeder Träger in die jeweiligen Antrags- und Durchführungsformalitäten - die zwischen den einzelnen Gebern sehr variieren - einarbeiten muss. Nur für den Bereich der EU-Programme existiert eine lokale Stelle, bei der Kompetenz und Know-how für die Träger abrufbar ist, das Europabüro. Nennenswerte Stiftungsgelder konnten sich nur Träger des Samples aus dem Kulturbereich erschließen. Hierzu muss angeführt werden, dass der Förderschwerpunkt fast aller in der Stadt Göttingen ansässigen 35 Stiftungen⁴⁵ nicht die von I&E untersuchte Infrastruktur ist. So konkurrieren lokale Antragsteller zumeist mit Antragstellern aus ganz Niedersachsen oder der gesamten Bundesrepublik um die Mittel der für ihre Vorhaben in Frage kommenden Stiftungen. Auch an dieser Stelle ist über ein Kompetenz- und Ressourcensharing nachzudenken.

⁴⁴ Als Beispiel wurde u. a. der Bereich Öffentlichkeitsarbeit / Pflege von eigenen Internetseiten genannt.

⁴⁵ Stiftungsindex auf der Homepage der Bezirksregierung www.bezirksregierung-braunschweig.de

2.4 Akquise von privaten Fremdmitteln von Profit-Unternehmen

Bei den befragten Trägern spielt der Austausch mit Profit-Unternehmen z. Zt. keine nennenswerte Rolle - auch hierfür wurden in vielen Fällen die mangelnden Personalressourcen als Grund angeführt. Wenn überhaupt Spender bzw. Sponsoren für Aktivitäten gefunden wurden, gelang dies nur über persönliche - meist zeitintensive - Kontaktpflege der beim Träger Engagierten. Im Rahmen der projektbegleitenden Veranstaltung zum Thema „Sponsoringkonzepte“ wurde darüber hinaus deutlich, dass bei vielen Trägern Vorbehalte sowohl gegen das „Rumbetteln“ als auch gegen die mögliche Einflussnahme von potenziellen Gebern aus dem Wirtschaftsbereich auf ihre Arbeit vorhanden sind.

2.5 Akquise von Fremdmitteln von Privatpersonen

Bei der Spendenbereitschaft und auch dem ehrenamtlichen Engagement von Privatpersonen ist seit Jahrzehnten zu beobachten, dass die Entwicklung weg vom kontinuierlichen und verbindlichen Engagement hin zu einmaligen und / oder selbstgesteuerten Aktivitäten geht⁴⁶ (siehe Modellbaustein A1).

3. Beschreibung des Modellbausteins

Festzuhalten ist, dass die Träger bereits seit langem bemüht sind, sich im Rahmen ihrer jeweiligen Möglichkeiten über die Kommune und die Bundesagentur für Arbeit hinaus Finanzquellen zu erschließen. Angesichts der existenziellen Sorgen, die viele Träger durch die veränderten rechtlichen und wirtschaftlichen Rahmenbedingungen haben, ist in den letzten Monaten jedoch ein Stagnieren dieser Aktivitäten zu verzeichnen. Die Folge ist, dass viele für das Gemeinwesen sinnvolle Vorhaben an nicht rechtzeitig zu erschließenden Finanzierungsmöglichkeiten scheitern.

Unter den oben skizzierten äußeren Bedingungen könnten u. E. Träger den größtmöglichen Nutzen aus den vorhandenen Ressourcen ziehen und gleichzeitig „neue“ Mittel erschließen, wenn möglichst viele Träger und bereits bestehende Zusammenschlüsse ihre Kompetenzen und ihre jeweiligen Ressourcen in einen Pool einbringen, um diesen dann je nach Bedarf mit Partnern⁴⁷ oder individuell⁴⁸ zu nutzen.

I&E empfiehlt hierzu den Aufbau und das Betreiben einer gemeinsamen Informations- und Koordinationsstelle sowie einer bei dieser angesiedelten, web-basierten Wissens- und Kommunikationsplattform mit einem non-public-Bereich für den Austausch zwischen den Trägern sowie einem public-Bereich für den Austausch der Träger mit Geldgebern, Kunden, Mitgliedern und der interessierten Öffentlichkeit.

Die Informations- und Koordinationsstelle und die web-basierte Wissens- und Kommunikationsplattform könnten - je nach Bedarf der an ihnen Beteiligten - helfen, eine oder mehrere der nachstehenden Bereiche voranzutreiben:

⁴⁶ Siehe Modellbaustein A1 und Ergebnisse der Bestandsaufnahme

⁴⁷ Z. B. bei der Beantragung von EU-Geldern

⁴⁸ Z. B. bei der Suche nach einem Unternehmen, das einem Jugendprojekt ausrangierte Computer zur Verfügung stellen kann

1. Austausch / Information / Vernetzung / KnowHow- und Ressourcen-Sharing der Träger in Bezug auf:

a. die Akquise von öffentlichen Fördermitteln (Finanzmittel, Personal, Räume)

b. die Akquise von privaten Fremdmitteln

c. Organisationsentwicklung / Professionalisierung

- Erwirtschaftung von Eigenmitteln
- Gemeinsame Raum- / Gerätenutzung
- Personalsharing

d. aktuelle politische Entwicklungen, Gesetzesänderungen, geplante Aktionen...

2. Nutzung von Synergieeffekten bei der Öffentlichkeitsarbeit und beim Außenmarketing

- Bekanntmachen von aktuellen Angeboten
- Erstellung und Distribution von Informationsmaterialien
- Kundenpflege und -gewinnung
- Bereitstellung von Medien-Informationen

3. Vereinfachung von Kooperationen mit Privatpersonen

- Spenden (Dienstleistungen, Sachmittel, Finanzmittel)
- Sponsoring (Dienstleistungen, Sachmittel, Finanzmittel)
- Informationen bezüglich Engagementmöglichkeiten / Praktikumsstellen

4. Vereinfachung von Kooperationen mit Profit-Unternehmen (s. Modellbaustein A6)

4. Umsetzung

Damit die beteiligten Träger über eine gemeinsame Informations- und Koordinationsstelle mit web-basierter Wissens- und Kommunikationsplattform auf einen möglichst großen Pool an Ressourcen und Kompetenzen zurückgreifen können, macht dieses Vorhaben nur Sinn, wenn sich eine größere Anzahl von Trägern findet, die am Aufbau einer solchen Informations- und Koordinierungsstelle interessiert ist.

Für die Umsetzung empfehlen sich nachstehende Schritte:

1. Vorbereitungsphase

Initiierung einer Arbeitsgruppe interessierter AkteurInnen der Träger, die die möglichen Aufgaben und Ziele einer solchen Informations- und Koordinierungsstelle (wie z. B. Organisation netzwerkinterner Information und Kommunikation, Öffentlichkeitsarbeit, Beratungstätigkeit für Netzwerkmitglieder) und die Ausgestaltung der web-basierten Wissens- und Kommunikationsplattform überlegt, diese mit anderen VertreterInnen der Träger diskutiert und einen vorläufigen Plan zur Zielerreichung aufstellt.

Mögliche Funktionen der web-basierten Wissens- und Kommunikationsplattform

1. non-public Bereich = web-basierte Wissens- und Kommunikationsplattform(en) für die beteiligten Träger aus den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Umwelt

- Modul 1: Kommunikation / Austausch
- Modul 2: KnowHow

Kompetenzsharing der Träger sowohl bei der Organisationsentwicklung in ihren Einrichtungen und der Erwirtschaftung von Eigenmitteln als auch bei der Akquise von öffentlichen und privaten Fremdmitteln, allgemeine Infos / links zum Stiftungsindex, Tipps, etc., Adressen, Kontaktpersonen, Medienverzeichnis

- Modul 3: Ressourcen

Ressourcensharing der Träger - auch über bereits bestehende Beziehungen / Kooperationen hinaus - in Bezug auf Räume, Equipment, Personal u.v.m.

2. public Bereich = web-basierte Informations-, Akquise- und Marketingplattform(en) lokaler Träger aus den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Umwelt für den Austausch mit ihren Mitgliedern, Kunden und Partnern sowie der interessierten Öffentlichkeit

Mögliche Module:

- Datenbank mit Informationen zu Trägern sowie ihren Produkten und Aktivitäten
- Aktuelle Informationen
- Newsletter-Abonnement
- Medien-Informationspool
- Vereinfachung der Kontaktaufnahme zwischen Privatpersonen, die sich engagieren möchten, und Not-for-Profit-Unternehmen
- Vereinfachung der Kontaktaufnahme zwischen Not-for-Profit- und Profit-Unternehmen (siehe Modellbaustein A6)

2. Gründungsphase

Im Verlauf der Gründungsphase ist u. a. darüber zu entscheiden, welche Aufgaben von der gemeinsamen Informations- und Koordinationsstelle übernommen werden sollen, wer hierfür welche Kompetenzen und Ressourcen einbringt, nach welchen Regeln über die Ressourcen zu entscheiden ist, welche Ziele die Beteiligten verfolgen, welcher Standort und welche Rechtsform (Minimierung der Risiken der beteiligten Akteure) gewählt werden sollen. Darüber hinaus müssen Entscheidungen über die Finanzierung der Informations- und Koordinationsstelle getroffen werden.

Denkbar wäre z. B. ein ähnlicher Weg wie er im Bildungsbereich mit der Gründung einer lokalen Bildungsgenossenschaft beschritten wurde. Mit Hilfe von EU-Fördermitteln im Rahmen des Programms „Lernende Regionen“ wurde eine Servicestelle aufgebaut von der aus gemeinsame Aktivitäten der Genossenschaftsmitglieder und der Mitglieder des um die Genossenschaft herum aufgebauten Bildungsnetzwerks koordiniert werden – so u. a. auch der Aufbau eines web-basierten Bildungsservers zum Informationsaustausch der Mitglieder und darüber hinaus zu gemeinsamen Marketingaktivitäten wie z. B. der Ankündigung von Bildungsveranstaltungen. Die Servicestelle ist während der vierjährigen Projektlaufzeit mit eigenen Räumen, drei Personalstellen und ausreichendem finanziellen

Budget für Aktivitäten in den verschiedensten Bereichen ausgestattet. Hier bleibt zu beobachten, inwieweit sich die Bildungsgenossenschaft nach Ablauf der Förderperiode z.B. durch die Erwirtschaftung von Eigenmitteln tragen kann – ein Ziel, das für die von I&E vorgeschlagene Informations- und Koordinationsstelle auf jeden Fall angestrebt wird.

3. Umsetzungsphase

Sobald die Finanzierung geklärt ist, können Räume angemietet und Personal eingestellt werden. Dann kann auch mit der aktiven Mitgliederwerbung und dem Aufbau der web-basierten Wissens- und Kommunikationsplattform begonnen werden.

4. Verstetigungsphase

Angestrebt wird, dass sich die Informations- und Koordinationsstelle nach Ende einer Anschubfinanzierung selber trägt und sich durch Mitgliedsbeiträge sowie das Erheben von Gebühren für die Anspruchnahme von Knowhow der Informations- und Koordinationsstelle finanzieren kann.

Die Realisierung einer bereichsübergreifenden Informations- und Koordinationsstelle hängt eng von der Durchführung der in Modellbaustein A5 vorgeschlagenen Öffentlichkeitsinitiative und einer Basisfinanzierung der Arbeit der Träger ab (siehe Modellbaustein A1). Dennoch konnte das Projektteam während der bisherigen Projektlaufzeit Schritte in Richtung von verstärktem Ressourcen- und Kompetenzsharing bei den Trägern feststellen. Im Rahmen eines von der EU-geförderten Bildungs- und Beratungsprojekts für Beschäftigte aus Not-for-Profit-Organisationen versuchen die Projektpartner aktuell diese Bestrebungen auf Trägerseite zu unterstützen.

Modellbaustein C: Öffentliche Förderung von Beschäftigung im Dritten Sektor

1. Ausgangslage: Beschäftigungspotenziale im Dritten Sektor und die bisherige Bedeutung von Beschäftigungsförderung

Der Dritte Sektor umfasst Bedarfs- und Angebotsbereiche, die zwischen Markt und staatlichen Aufgaben liegen. Darin tätig sind Organisationen, die Produkte und Dienstleistungen in den Bereichen Soziales, Kultur, Sport und Umwelt im Rahmen der Gemeinnützigkeit erbringen. In diesem Sektor gibt es unterschiedliche Organisationsformen, wie z.B. gemeinnützige Vereine, soziale Genossenschaften, gGmbHs und soziale Betriebe, die sich in unterschiedlichen Anteilen sowohl durch öffentliche Mittel als auch über Einnahmen am Markt sowie Spenden und Sponsorenmittel finanzieren. In vielen Forschungsarbeiten und Fachveröffentlichungen zum Thema Beschäftigungspolitik, insbesondere auch der EU-Kommission, wurden für den Dritten Sektor im Vergleich zur Gesamtwirtschaft überdurchschnittliche Beschäftigungseffekte nachgewiesen. Kistler u.a. konnten die überdurchschnittlichen Beschäftigungseffekte im Dritten Sektor auf der Grundlage des IAB-Betriebspanels von 1999/2000, einer in fast allen Bundesländern durchgeführten Stichprobenerhebung bei ca. 14.000 Betrieben, auch für die neuere Zeit bestätigen. Die Beschäftigungseffekte beziehen sich zum einen generell auf die überdurchschnittlichen Beiträge dieses Sektors für die Schaffung neuer Arbeitsplätze, zum anderen auf die Schaffung von Beschäftigungsmöglichkeiten insbesondere für am Arbeitsmarkt benachteiligte Gruppen.⁴⁹

Demnach wiesen die Drittsektororganisationen im IAB-Betriebspanels in den Jahren 1999 und 2000 eine Zunahme der Erwerbstätigenzahlen (sozialversicherungspflichtige Beschäftigung) um durchschnittlich 4 % auf und liegen damit deutlich über dem Durchschnitt sämtlicher Betriebe (Staatliche Institutionen, For-Profit-Unternehmen und Dritt-Sektor-Einrichtungen zusammen), denen ein Wachstum der Beschäftigtenzahlen um durchschnittlich 1 % nachgewiesen werden konnte. Dabei liegt insbesondere der Frauenanteil und der Anteil älterer ArbeitnehmerInnen signifikant höher als im Durchschnitt aller Betriebe. Als ein weiteres Indiz für die Beschäftigungswirksamkeit des Dritten Sektors ist die erforderliche Investitionssumme pro Arbeitsplatz zu werten. Diese liegt im Jahr 1999 bei nur etwa 40 % des Durchschnittswertes für alle Betriebe.

Angesichts der stagnierend hohen Arbeitslosenzahlen und der anhaltenden Benachteiligung bestimmter Gruppen am Arbeitsmarkt kommt dem Dritten Sektor also eine nicht zu unterschätzende arbeitsmarkt- und beschäftigungspolitische Bedeutung zu. Der Dritte Sektor sollte demnach bei der Konzipierung und Entwicklung insbesondere lokaler Beschäftigungsstrategien verstärkt Berücksichtigung finden. Von einer gezielten Förderung dieses Bereiches können positive beschäftigungspolitische Effekte erwartet werden. Erklärt wird diese beschäftigungspolitische Relevanz zumeist damit, dass nach wie vor viele Bedarfe an kulturellen, sozialen und ökologischen Dienstleistungen, die sich für

⁴⁹ Vgl. Bellmann, L. u.a. 2002 und Kistler, Ernst 2002.

Profit-Unternehmen nicht rentieren, nicht – oder nicht in ausreichendem Maße – gedeckt sind. Zum anderen wird in diesem Zusammenhang häufig auf den intermediären Charakter von Dritt-Sektor-Organisationen verwiesen⁵⁰. Aufgrund ihrer „Zwischenstellung“ können die Einrichtungen auf die Vertrauensbildung und Vernetzung mit verschiedenen Akteuren aus der Wirtschaft, der Vereins- und Verbändelandschaft sowie der staatlichen Verwaltung zurückgreifen und sind dadurch lokal in vielfältige Netzwerke eingebunden. Aus der Nutzung dieses „sozialen Kapitals“ ergeben sich die besonderen Potenziale des Dritten Sektors: die hierin tätigen Initiativen und Einrichtungen können Bedarfe nach neuen Dienstleistungen und Angeboten vor Ort erkennen und sind aufgrund ihrer Nähe zu den potenziellen NutzerInnen in der Lage, bedarfsgerechte Angebote zu entwickeln und für diese Angebote auch eine Nachfrage zu erschließen. Die meisten Dritt-Sektor-Organisationen erstellen Angebote für den regional erkannten Bedarf, das heißt, sie sind Teil der „lokalen Ökonomie“.

Auch in der im Rahmen des Projekts I&E durchgeführten Untersuchung von insgesamt 53 Organisationen in Göttingen wurden sowohl vielfältige Beschäftigungseffekte als auch nicht verwirklichte Beschäftigungspotenziale deutlich. Beschäftigungspotenziale ergeben sich aufgrund von nach wie vor nicht erfüllten bzw. neu entstehenden Aufgaben in den Bereichen Soziales, Kultur, Umwelt und Sport. In der thematisch und organisatorisch breiten Träger- und Initiativenlandschaft Göttingens sind in der Vergangenheit bereits viele Beschäftigungseffekte entstanden.

Dort, wo Beschäftigungsverhältnisse geschaffen und verstetigt werden konnten, war im Sample häufig eine Anschubfinanzierung aus öffentlichen Mitteln die Grundlage, um eine Organisation und ihr Angebot durch einen Finanzmix aus öffentlicher Sockel- oder Projektfinanzierung sowie Einnahmen am Markt zu etablieren.

Die Funktion einer Anschubfinanzierung als auch einer Sockelfinanzierung hatten und haben dabei u.a. auch durch ABM- und Mittel nach § 19 BSHG geförderte Stellen. Diese haben entscheidend zur Entwicklung der vielfältigen Göttinger Trägerlandschaft und auch zur Generierung von existenzsichernder Beschäftigung beigetragen. Ein Großteil der von I&E befragten, in den achtziger Jahren entstandenen Einrichtungen in Göttingen haben sich mithilfe von Instrumenten der Arbeitsförderung (v.a. ABM) überhaupt erst professionalisieren und etablieren können. Besonders kleine Einrichtungen nutzten und nutzen Instrumente der Arbeitsförderung dazu, hauptamtliches Personal zu finanzieren. Das von den Trägern verfolgte Ziel bei der Einstellung von ABM und nach BSHG geförderten Beschäftigten ist dabei nicht primär die Eingliederung in und Qualifizierung der Geförderten für den 1. Arbeitsmarkt (das von der Arbeitsverwaltung bislang primär verfolgte Ziel), sondern die Möglichkeit, überhaupt Personal finanzieren zu können.

Auch wenn die Nutzung von Beschäftigungsförderinstrumenten in diesen kleinen und mittelgroßen Einrichtungen in der Vergangenheit oftmals eine Notlösung war, haben sich daraus in der Vergangenheit weitergehende Beschäftigungseffekte ergeben. So dienten Personalkostenzuschüsse bei einigen der von I&E befragten Träger durch Etablierung von Angeboten auch der Verstetigung von dauerhaften, teilweise eigenmittelfinanzierten Stellen (**direkte arbeitsplatzgenerierende Effekte**). In diesen Fällen hatten Personalkostenzuschüsse die Funktion einer Anschubfinanzierung für die Herausbildung einer

⁵⁰ Vgl. Evers, Adalbert u.a. 2000.

hauptamtlichen Struktur. Auf der Grundlage der geförderten Stelle konnten durch kontinuierliche Arbeit Bedarfe ermittelt, entsprechende Angebote entwickelt und Nachfrage geschaffen werden. Damit einher ging zumeist eine Qualifizierung der Beschäftigten in diesem Bereich, die eine Professionalisierung der Gesamtorganisation und darauf aufbauend eine Ausdifferenzierung der Angebote ermöglicht hat.

Personalkostenzuschüsse der Kommune und der Bundesagentur für Arbeit waren außerdem Grundlage für die Akquise weiterer öffentlicher und privater Fremdmittel, insbesondere von Projektgeldern. Zum einen übernehmen die geförderten Personen für die Mittelakquise wichtige koordinierende und organisatorische Aufgaben. Zum anderen werden Personalkostenzuschüsse für die erforderliche Ko-Finanzierung von Projekten als Eigenmittel eingesetzt. Dies ist besonders bei EU-Fördermitteln, aber auch bei Stiftungsgeldern der Fall. So wurden in der Vergangenheit Personalkostenzuschüsse häufig als Ko-Finanzierungsanteil von 20 Prozent eingesetzt, um damit eine 80-prozentige EU-Projektfinanzierung zu erhalten. Die so geschaffenen projektfinanzierten Stellen sind als **indirekte beschäftigungsgenerierende Effekte** von Personalkostenzuschüssen zu werten. ABM und Mittel nach BSHG haben in der Vergangenheit also bei vielen Trägern zur Schaffung von öffentlich finanzierten (institutionelle oder Projektförderung) oder dauerhaft selbstfinanzierten Arbeitsplätzen beigetragen.⁵¹

Die Instrumente der Arbeitsförderung haben, obwohl sie ausschließlich als *individuelle* Förderung von bestimmten Zielgruppen zur „Anpassung an den ersten Arbeitsmarkt“ konzipiert wurden und in diesem Sinne für die Beschäftigten auch vielfältige Qualifizierungs- und Integrationseffekte hatten, zudem einen wichtigen Beitrag zur Entwicklung und Aufrechterhaltung von sozialer und kultureller *Infrastruktur* als Ganzes geleistet. Unter bestimmten Rahmenbedingungen wurden über die Förderung hinausgehende Beschäftigungswirkungen erzielt und neue Arbeitsplätze geschaffen. Dies verweist darauf, dass es im Dritten Sektor Beschäftigungspotenziale gibt, die aber – aufgrund der eigentlichen Zielrichtung dieser Instrumente und der Vergabebedingungen - bislang nur unzureichend und indirekt durch Instrumente der Beschäftigungsförderung unterstützt wurden. Als wenig förderliche Aspekte dieser Instrumente für die Etablierung von Angeboten und die Erzielung von längerfristigen Beschäftigungseffekten sind zu nennen: Die mittlerweile kurze Dauer der Maßnahmen von nur noch 6 Monaten, die bislang geltende Regel der Zusätzlichkeit der Arbeit im Rahmen von ABM (was die Möglichkeiten zur Etablierung der Stelle einschränkt) und schließlich die Beschränkung auf bestimmte Zielgruppen. Beschäftigungspolitik ist in großen Teilen in einen gesetzlichen Rahmen eingespannt, der primär nicht auf beschäftigungspolitische, sondern arbeitsmarktpolitische Ziele hin orientiert ist. Da es um die Förderung von Personen mit einem „besonderen Abstand zum Arbeitsmarkt“ mit dem Ziel ihrer „Anpassung“ an diesen geht, werden vorhandene Beschäftigungspotenziale in der „Lokalökonomie“ bislang nur indirekt gefördert.

⁵¹ Zu den indirekten und direkten Beschäftigungseffekten durch ABM vgl. eine im Auftrag des Instituts für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) durchgeführte Untersuchung: Achim Trube u.a. 2003.

2. Beibehaltung und Weiterentwicklung von Beschäftigungsförderung

Ausgehend von den bisherigen Erfahrungen setzen auf mehreren Ebenen Überlegungen an, die bislang wenig beachteten Nebeneffekte der bisherigen Instrumente der Beschäftigungsförderung für die Infrastruktur- und Beschäftigungsentwicklung explizit aufzugreifen. Allerdings sind die zukünftigen Grundlagen für Instrumente, Mittel und Entscheidungskompetenzen im Bereich der Beschäftigungsförderung nach wie vor ungeklärt. Ob und wie Maßnahmen der Beschäftigungsförderung fortgeführt werden, wird von der Arbeitsmarktpolitik der Bundesregierung, der Bundesagentur für Arbeit sowie der weiteren Zusammenarbeit zwischen der lokalen Agentur für Arbeit und der Kommune abhängen. Für die folgenden Überlegungen gibt es daher aktuell noch keine förderrechtlichen Grundlagen und Verfahren. Eine Weiterentwicklung in diesem Sinne ist aber angeraten. Bei der zukünftigen Gestaltung der Beschäftigungsförderung sind es die Kommunen, die die Perspektive der Verknüpfung von Beschäftigungspolitik mit der Entwicklung des Gemeinwesens und seiner Infrastruktur in die Arbeitsgemeinschaften (ARGE) mit der örtlichen Agentur für Arbeit einbringen können, da diese ein „originäres“ Interesse an den Einrichtungen und den durch sie erbrachten Angeboten für das Gemeinwesen haben (vgl. Modellbausteine A1 und A5).

2.1 Umwidmung von Mitteln der Arbeitsförderung

Generell ist zu prüfen, ob und mit welchen Verfahren die bisherigen indirekten Förderungen des Dritten Sektors durch Beschäftigungsförderung in eine direkte und dauerhafte Förderung des Dritten Sektors umgewidmet werden können.

Eine grundsätzliche Schwierigkeit besteht dabei darin, dass es sich bei den Mitteln der Arbeitsförderung durch die Bundesagentur um beitragsfinanzierte Leistungen handelt. Aktuell wurde vom Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) eine Untersuchung⁵² dazu vorgelegt, wie Instrumente der aktiven Arbeitsmarktpolitik über einen höheren Bundeszuschuss aus Steuern finanziert werden können und welche gesamtwirtschaftlichen und arbeitsmarktlichen Effekte dies nach sich ziehen würde. Die Ausgangsüberlegung einer alternativen Finanzierung wurde dabei u.a. damit begründet, dass über diese Instrumente Leistungen für die Allgemeinheit, also nicht nur für die BeitragszahlerInnen erbracht werden. Bei einer Steuerfinanzierung gäbe es prinzipiell bessere Ansatzpunkte einer Umwidmung von Mitteln der aktiven Arbeitsmarktpolitik als dies aktuell der Fall ist.

2.2 Beibehaltung eines öffentlich kofinanzierten Beschäftigungssektors im Not-For-Profit-Bereich

Eine politische Entscheidung zugunsten eines öffentlich kofinanzierten Beschäftigungssektors im Not-for-Profit-Bereich beinhaltet die Beibehaltung öffentlich geförderter Beschäftigung mit dem Ziel der Qualifizierung und des Erhalts der Beschäftigungsfähigkeit und gleichzeitig der Verbesserung der sozialen und kulturellen Infrastruktur unter Nutzung ihrer besonderen Beschäftigungspotenziale.

⁵² Vgl. IAB-Kurzbericht 7/2004

In diesem Zusammenhang ist auf das Konzept eines öffentlich geförderten Beschäftigungssektors hinzuweisen: Ausgangspunkt ist dabei die grundlegende Überlegung, Arbeit statt Arbeitslosigkeit zu finanzieren und dabei gesellschaftlich sinnvolle Tätigkeiten zu verwirklichen. Aufgrund der Mehrzielorientierung könnte dafür ein gemeinsamer Fonds aus Mitteln der Bundesagentur für Arbeit, des Landes und der Kommune als Finanzierungsgrundlage geschaffen werden. Erfahrungen mit solchen Konzepten liegen unter anderem in Mecklenburg-Vorpommern vor, wo mit neuen Finanzierungsmodellen und partizipativen Vergabestrukturen „Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte“ (GAP)⁵³ durchgeführt wurden. Dort wurden gemeinsame Vergabestrukturen zwischen den an der Finanzierung dieses Projektes beteiligten öffentlichen Geldgebern (Land, Kommunen, Bundesagentur für Arbeit) und AkteurInnen der verschiedenen Träger geschaffen. Grundlegender Ansatzpunkt sollte sein, Beschäftigung in sozial abgesicherten Arbeitsverhältnissen zu finanzieren. Dies beinhaltet neben den positiven Effekten für die soziale Infrastruktur, Qualifizierungsmöglichkeiten und auch Übergangsmöglichkeiten zwischen ehrenamtlichem Engagement und Erwerbsarbeit zu entwickeln.

Unentgeltliches Engagement ist ein zentrales Charakteristikum von Not-for-Profit-Organisationen. In unterschiedlicher Ausprägung werden ehrenamtliche Arbeit und hauptamtliche Arbeit kombiniert, es entstehen und entstanden im Dritten Sektor viele Übergänge zwischen ehrenamtlicher und bezahlter Erwerbsarbeit, sehr viele Stellen sind überhaupt erst aus ehrenamtlichem Engagement heraus geschaffen worden. Dadurch wurden neue Tätigkeitsmuster entwickelt, die zugleich viele Qualifizierungsmöglichkeiten bieten. Wissenschaftliche und politische Diskussionen um Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement haben Konjunktur – gleichzeitig findet jedoch aktuell eine Abwertung dieser Arbeit statt. Ehrenamtliche Arbeit wird von vielen als Kompensation für den Abbau öffentlich finanzierter Leistungen begriffen, nicht als „bürgerschaftliche Beteiligung“. So gibt es aktuell Pläne seitens der Bundesregierung und der Bundesagentur für Arbeit, sog. Arbeitsgelegenheiten gegen „Aufwandsentschädigung“ im Bereich der Dritt-Sektor-Organisationen massiv auszubauen und den Leistungsbezug von Arbeitslosengeld II an die Verpflichtung zu dieser „gemeinnützigen“ Arbeit zu koppeln. Gleichzeitig sollen damit die bisherigen Instrumente der öffentlichen Beschäftigungsförderung und Qualifizierung (ABM und Maßnahmen nach §19 BSHG) ersetzt werden.

Der Umbau der öffentlichen Beschäftigungsförderung durch den Abbau bisheriger Instrumente - die Chancen für Beschäftigung und Qualifizierung in sozial abgesicherten Beschäftigungsverhältnissen geboten haben - bei gleichzeitigem Ausbau von „Arbeitsgelegenheiten“ ist in Hinblick auf Beschäftigung, Qualifizierung, und Organisationsentwicklung weder für die darin „Beschäftigten“, noch für die Einrichtungen und die NutzerInnen zielführend.

Gerade die zivilgesellschaftlichen Potenziale unbezahlten Engagements durch freiwillige Beteiligung und Mitgestaltung werden bei einer „Verpflichtung“ zu ehrenamtlicher Arbeit bei Abhängigkeit von Transferleistungen untergraben. Grundlage für unentgeltliche Arbeit im Dritten Sektor muss daher die Freiwilligkeit und die Motivation der Aktiven bleiben.⁵⁴

⁵³ Vgl. Söstra 2002

⁵⁴ Vgl. Zimmer, Annette / Priller, Eckhard 2004, S. 86.

Zudem werden durch eine Zwangsverpflichtung von Erwerbslosen zu gemeinnütziger Arbeit bei freien Trägern die Potenziale für die Schaffung und Etablierung von Erwerbsarbeit in diesem Bereich vergeben. Vielmehr droht die Gefahr, dass dadurch bestehende Beschäftigungsverhältnisse substituiert werden und es zu einer Dequalifizierung und Deprofessionalisierung und schließlich auch zur finanziellen Abwertung der in diesem Bereich geleisteten Arbeit kommt – letztlich auch zum Nachteil der NutzerInnen dieser Angebote.

Das Konzept eines öffentlich kofinanzierten Beschäftigungssektors unter der Maßgabe der Finanzierung von sozialversicherungspflichtiger Beschäftigung hingegen kann einen Beitrag dazu leisten, neben Qualifizierungsmöglichkeiten auch die Schaffung und evtl. langfristige Etablierung von Erwerbsarbeit aus bürgerschaftlichem Engagement heraus zu ermöglichen.

2.3 Investition in Beschäftigungspotenziale des Dritten Sektors

Über die Beibehaltung öffentlich geförderter Beschäftigung hinaus sind Instrumente zu entwickeln, um mit einer investiv angelegten Förderung Drittsectoreinrichtungen die Nutzung und Ausweitung ihrer Beschäftigungspotenziale zu ermöglichen. Was dies bedeuten könnte, wird im Folgenden an einem beispielhaften Vorschlag für die Ausgestaltung eines solchen Instrumentes verdeutlicht. Bislang existieren dafür jedoch noch keine förderrechtlichen Grundlagen, diese müssten im Rahmen des SGB II und SGB III noch entwickelt werden.

2.3.1 Ziele und Grundlagen

Die zu etablierende Zusammenarbeit zwischen Kommunen und der lokalen Agentur für Arbeit bietet Ansatzpunkte einer integrierten Infrastruktur- und Beschäftigungspolitik. Die gemeinsame Verwaltung eines Fonds zur Finanzierung des im Folgenden vorgestellten Instrumentes könnte z.B. eine entsprechende Zielrichtung markieren. Organisatorische Grundlage könnte die Regionalisierung von Mitteln und Entscheidungskompetenzen der Bundesagentur für Arbeit sein. Einrichtungen des Dritten Sektors sollen bei der Schaffung neuer Beschäftigungsverhältnisse unterstützt werden. Träger benötigen – ähnlich wie erwerbswirtschaftlich tätige Unternehmen - häufig eine Anschubfinanzierung, um damit neue Produkte und Dienstleistungen langfristig am Markt etablieren und darüber neue Beschäftigungsverhältnisse schaffen zu können. Erfolgreiche Beispiele dafür liegen v.a. in den Bereichen Kultur, Sport und Umwelt vor. Zum anderen benötigen Träger auch zur kurz- oder langfristigen Akquise öffentlicher Gelder eine hauptamtliche Struktur und für Projektförderungen zudem einen Ko-Finanzierungsanteil, den viele Einrichtungen nicht aufbringen können. Ziel ist es daher, über eine zielgruppenunabhängige Förderung von Dritt-Sektor-Organisationen zur Schaffung von Erwerbsarbeitsplätzen beizutragen. Der derzeit zu beobachtende negative Dominoeffekt durch die Reduktion der Mittel für ABM⁵⁵ soll positiv gewendet werden. Durch die Förderung sollen also - über die Förderung hinausgehende - Beschäftigungseffekte im Bereich der „lokalen Ökonomie“ geschaffen werden. Dadurch sind zum einen direkte positive Beschäftigungseffekte zu erwarten, zum

⁵⁵ Durch diese Reduktion sind in vielen Einrichtungen auch andere Stellenbereiche bedroht, z.B. durch Wegfallen von Ko-Finanzierungsmöglichkeiten.

anderen ergeben sich durch die Förderung von Infrastruktur auch vielfältige wirtschaftliche und beschäftigungspolitische Multiplikatoreffekte.

2.3.2 Vorschlag für die Ausführung des Förderinstrumentes

Fördervoraussetzung

Die Förderung ist an die Schaffung bzw. Etablierung von sozialversicherungspflichtigen Beschäftigungsverhältnissen gekoppelt, die über die durch die Förderung ermöglichten Beschäftigungsverhältnisse hinaus erwartbar sind und deren Realisierung im Antrag glaubhaft gemacht werden muss. Es muss dabei eine Gewähr dafür gegeben werden, dass die in Folge der Förderung geschaffenen Arbeitsplätze mit zuvor erwerbslosen Personen besetzt werden. Die durch die Förderung direkt ermöglichte Finanzierung einer Stelle ist hingegen nicht an das Erfordernis gebunden, eine zuvor leistungsberechtigte Person einzustellen, da es sich hier um ein zielgruppenunabhängiges Instrument handeln soll, welches der *Förderung von weiteren Beschäftigungspotenzialen* dient. Die Einrichtungen, die förderungswürdige Projektideen entwickelt haben, sollten über die Besetzung der geförderten Stelle frei entscheiden können, um damit die Chancen zu einer gelungenen Umsetzung erfolgversprechender Projektideen zu erhöhen.

Förderhöhe und Förderdauer

Die Förderung wird - angepasst an die jeweiligen Konzepte - nach positiver Prüfung des Antrags in der Regel für ein Jahr bewilligt. Alternativ kann auch eine bestimmte, evtl. degressive Fördersumme für einen Zeitraum von bis zu drei Jahren vereinbart werden. Die Höhe der Förderung bemisst sich nach den Kosten für die zu erwartenden Arbeitsplätze. Für diese Förderart sollte eine Mindestsumme festgelegt werden.

Fördernutzung

Die Förderung soll in erster Linie zur Finanzierung von Personal eingesetzt werden, kann aber je nach Bedarf zu einem festzulegenden maximalen Prozentsatz auch für Sachmittel genutzt werden. Die Festlegung einer anteiligen Mindesthöhe für Personalausgaben ist bedingt durch die beschäftigungspolitischen Ziele, die damit verfolgt werden.

Beantragung und Prüfung des Förderantrages

Der gemeinnützige Träger muss in einem Förderantrag ein Konzept vorlegen, in dem plausibel dargelegt wird, wie mit der Förderung sozialversicherungspflichtige Arbeitsplätze geschaffen werden sollen.

Die Vergabeinstanz prüft den Antrag auf Plausibilität. Zentrales Kriterium für eine Bewilligung muss die hohe Wahrscheinlichkeit sein, dass durch die Bewilligung einer Förderung tatsächlich zusätzliche sozialversicherungspflichtige Beschäftigung geschaffen wird.

Erfolgskriterien

Es gilt eine Zielquote zu definieren, ab wann eine Förderung im Sinne der damit verfolgten Ziele als erfolgreich zu bewerten ist. Das Erfolgskriterium könnte sich z.B. an der Höhe der Förderung und dem Gegenwert der in Folge dieser Förderung zusätzlich

geschaffenen Arbeitsplätzen orientieren. Der Gegenwert ist durch die dem Träger entstehenden Arbeitskosten für die neu geschaffene(n) Stelle(n) zu bestimmen und muss einen bestimmten Prozentsatz der Fördersumme erreichen (z.B. mindestens 100%).

Verhältnis des Instrumentes zu anderen Instrumenten

Das hier beschriebene Instrument soll weder die zur Förderung von Zielgruppen eingesetzten bisherigen Instrumente der Arbeitsförderung ersetzen, noch stellt es eine Alternative zur kommunalen Basisfinanzierung dar. Das Instrument dient im Unterschied zur kommunalen Basisfinanzierung nicht primär der Stabilisierung von Infrastruktur zur Erfüllung von Aufgaben, sondern der Hebung von Beschäftigungspotenzialen in diesem Bereich, auch wenn diese beiden Aspekte gerade im Dritten Sektor ineinander greifen.

2.3.3 Umsetzungsschritte

Zunächst ist ein Steuerungsgremium der Kommune und der lokalen Agentur für Arbeit unter Beteiligung von VertreterInnen der Träger einzurichten, um die prinzipiellen Zielvorgaben und Umsetzungsmodalitäten des Instrumentes auszuarbeiten. Bei der Auswahl der VertreterInnen der Kommune und der Träger sollten die Bereiche Soziales, Kultur, Umwelt und Sport jeweils repräsentiert sein. Dieses Gremium sollte folgende Fragen bzgl. der konkreten Ausgestaltung des Instrumentes klären:

- Zielvorgaben
- Förderbedingungen
- Förderart und Förderhöhe
- Vergabemodalitäten (Fonds)
- Vergabeausschuss (dieser sollte nicht mit dem Steuerungsgremium identisch sein, aber ebenfalls mit VertreterInnen der lokalen Arbeitsagentur und der Kommune besetzt werden (evtl. Beteiligung der Träger))
- Mögliche Finanzierungsgrundlagen und Einnahmequellen - Welche Haushaltstitel sollen und können herangezogen werden, welche weiteren Mittel können eingeworben werden?
- Verhältnis dieses Instruments zu anderen Förderarten, z.B. zu ABM oder Lohnkostenzuschüssen. Für viele Träger wird sich das Instrument als eine Art „Anschubfinanzierung“ nicht anbieten, da sie ABM faktisch als Dauerfinanzierung nutzen und darüber hinaus keine eigenen Stellen schaffen (können).

Modellbaustein D: Gesetzliche Rahmenbedingungen

Reformvorschläge für eine bessere Nutzung der bürgerschaftlichen, wirtschaftlichen und arbeitsmarktpolitischen Potenziale des Dritten Sektors

1. Ausgangslage

Die folgenden Vorschläge beziehen sich auf rechtliche Rahmenbedingungen des Dritten Sektors, die nicht auf der kommunalen Ebene entscheidbar sind, aber entscheidende Grundlagen für die Arbeit und Finanzierung von gemeinnützigen Organisationen vor Ort darstellen.

Die rechtlichen Rahmenbedingungen⁵⁶ für den Dritten Sektor bestehen aus einer kaum zu überblickenden Zahl von Einzelregelungen unterschiedlicher Rechtsbereiche. Die wesentlichen sind das Vereinsrecht, das Stiftungsrecht von Bund, Land und Kirchen, das Genossenschaftsrecht, das Steuerrecht und das Zuwendungsrecht der Haushaltsgesetze von Bund, Ländern und Kommunen.

Die vielen Einzelregelungen stellen eine Schwierigkeit dar, weil sie unübersichtlich und teilweise auch widersprüchlich sind. Sinnvoll wäre daher die Schaffung eines eigenständigen Gesetzes als Rechtsgrundlage für den Dritten Sektor, wie dies in Italien bereits verwirklicht wurde (ONLUS: „Organizzazione Non Lucrativa di Utilità Sociale“). Darin wären zu definieren: Handlungsprinzipien des Dritten Sektors, Gemeinnützigkeit, ein kohärenter steuerrechtlicher Status der Organisationen des Dritten Sektors, sowie die Neustrukturierung der klassischen teilweise zu reformierenden Organisationsformen des Dritten Sektors (Verein, Genossenschaft, Stiftung), und schließlich ein vereinfachtes Zuwendungsrecht seitens der öffentlichen Hand.

Der Dritte Sektor in der BRD kann aufgrund verschiedener rechtlicher Rahmenbedingungen die ihm eigenen bürgerschaftlichen, wirtschaftlichen und auch beschäftigungspolitischen Potenziale nicht in optimaler Weise nutzen und ausbauen. So erschweren zum einen sowohl das Zuwendungsrecht als auch das Gemeinnützigkeitsrecht die Erwirtschaftung von Eigenmitteln bzw. gefährden den gemeinnützigen Status, zum anderen werden die Rücklagenbildung und eine sachangemessene flexible Mittelverwendung eingeschränkt.

Im folgenden werden verschiedene Regelungen des Gemeinnützigkeitsrechts, des Spendenrechts und des Zuwendungsrecht aufgegriffen und einzelne Reformvorschläge aufgeführt. Die hier genannten Reformvorschläge wurden v.a. vom Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft, vom Bundesnetzwerk bürgerschaftliches Engagement (BBE) und schließlich von der Enquetekommission zur Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements entwickelt; sie werden vom I&E - Projektteam aufgrund der Ergebnisse der 2003 durchgeführten Befragung von Organisationen des Dritten Sektors in Göttingen als besonders sinnvoll erachtet.

⁵⁶ Vgl. Betzelt 2001, S. 299 ff.

Als eine Alternative zur Finanzierung von Dienstleistungen im Dritten Sektor durch öffentliche Zuwendungen wird auf die Finanzierungsform des Leistungsvertrages zwischen Träger und öffentlicher Hand eingegangen. Im letzten Teil wird die Förderung von Sozialgenossenschaften als bislang weitgehend ungenutzte Organisationsform des Dritten Sektors vorgeschlagen, die in besonderer Weise wirtschaftliche und gemeinnützige Ziele zu integrieren vermag. Ausgehend vom italienischen Beispiel der Sozialgenossenschaften werden Ansätze zur Änderung der rechtlichen Rahmenbedingungen für Genossenschaften mit sozialen Zielsetzungen aufgezeigt.

2. Gemeinnützigkeitsrecht

Die Abgrenzung zwischen den Sektoren Markt und Dritter Sektor wird im wesentlichen über das Gemeinnützigkeitsrecht⁵⁷ definiert. Da der Dritte Sektor als Zwischenbereich zwischen Markt, Staat und Zivilgesellschaft angesiedelt ist und zunehmend auch auf erwerbswirtschaftliche Einnahmen angewiesen ist, sollte das Gemeinnützigkeitsrecht in der Weise reformiert werden, dass nicht der Gewinnverzicht, sondern die Gewinnnutzung das Hauptdifferenzkriterium zwischen den Sektoren darstellt (Not-For-Profit), d.h., dass Gewinne nicht an Privatpersonen ausgezahlt werden, sondern zur Erfüllung des gemeinnützigen Zwecks der Organisation verwendet werden. Die Zulassung von Gewinnen auch im Dritten Sektor stärkt die Organisationen darin, erwerbswirtschaftliche und soziale Ziele zu integrieren, ohne dabei die Gemeinnützigkeit zu gefährden. Hier sollte durch klare Regelungen Rechts- und Handlungssicherheit gewährt werden. Die Ermöglichung von erwerbswirtschaftlichen Einnahmen könnte der vielfach kritisierten Staatsabhängigkeit des Sektors einerseits sowie der „GmbHisierung“⁵⁸ ehemals gemeinnützig tätiger Organisationen (mangels Alternativen) andererseits entgegenwirken.

Die gesetzlichen Regelungen der Gemeinnützigkeit sind komplex und vielfältig, rechtliche Grundlagen sind v.a. das Vereinsrecht von 1989, die Abgabenordnung, das Einkommenssteuer-, das Körperschaftssteuer-, das Gewerbesteuer- und das Umsatzsteuergesetz. Es gibt keine zentrale Zusammenfassung und Definition von Gemeinnützigkeit, die Entscheidung darüber obliegt der Finanzverwaltung. Zudem sind die vorhandenen Definitionen gemeinnütziger Zwecke sowohl in den gesetzlichen Grundlagen als auch die faktische Gewährung des Gemeinnützigkeitsstatus durch das Finanzamt sachlich nicht immer nachvollziehbar. So gilt z.B. Schachspielen als Sportart und damit als gemeinnützig, Theaterspielen hingegen als Freizeitbeschäftigung und damit nicht als gemeinnützig.

Notwendig ist eine systematische Neuordnung des Gemeinnützigkeitsrechts und eine inhaltliche Bestimmung gemeinnütziger Zwecke in einem konsistenten Regelwerk. Ausgangspunkt für eine inhaltliche Struktur könnte die Kategorisierung in der Mitteilung der Europäischen Kommission über die Förderung der Rolle gemeinnütziger Vereine und Stiftungen in Europa (1997) sein; diese unterscheidet folgende Funktionen und Tätigkeiten: Erbringung von sozialen und kulturellen Dienstleistungen, Themenanwaltschaft, Selbsthilfe, Vermittlung und Koordinierung. Die Enquetekommission zur Zukunft des

57 Zusammenfassende Darstellungen und Reformvorschläge bei Betzelt 2001, S. 303-307; Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002, S. 618-629; Maecenata Institut 2004; Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2004, S. 13-16.

⁵⁸ Priller / Zimmer 2004, S. 214.

bürgerschaftlichen Engagements hat im Jahr 2002 entsprechende Verfahrensvorschläge für eine grundlegende Überarbeitung des Gemeinnützigkeitsrechts vorgelegt. Bereits ohne eine grundlegende Überarbeitung könnten jedoch folgende Gesetzesänderungen im Bereich des Gemeinnützigkeitsrechts bzw. der steuerlichen Begünstigung vorgenommen werden.

Gewährung der Gemeinnützigkeit

Hauptkritikpunkt ist, dass die Definition der Gemeinnützigkeit und damit die Entscheidung über die Steuerbegünstigung beim Staat liegt bzw. bei den Verwaltungsorganen, die die fiskalischen Interessen des Staates vertreten.

Die Entscheidung über die Gemeinnützigkeit sollte dagegen durch eine fachlich kompetente und demokratisch legitimierte Instanz erfolgen, wie dies z.B. in Großbritannien der Fall ist. Dort entscheidet die halbstaatliche und mit unabhängigen Persönlichkeiten besetzte „Charity Commission“ über den gemeinnützigen Status der antragstellenden NPOs.

Besteuerungsfreigrenzen

Im Bereich der Besteuerung von Einnahmen aus einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb, der kein Zweckbetrieb ist, liegen die Besteuerungsfreigrenzen für Körperschaftssteuer und Gewerbesteuer bei 30.678 € p.a., sie sind seit 1990 nicht angehoben worden. In diesem Größenbereich fallen in den meisten Geschäftsbetrieben selten Gewinne an, die Steuerpflichtigkeit bedeutet aber einen hohen bürokratischen Aufwand für die Organisationen und die Finanzverwaltungen.

Vorschlag: Die Heraufsetzung der sog. „Gewichtsgrenze“ für wirtschaftliche Geschäftsbetriebe auf ca. 50.000 € im Jahr würde laut Berechnungen des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement (BBE) nur geringe fiskalische Ausfälle verursachen und zugleich für viele kleinere Organisationen mit einem wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb den Verwaltungsaufwand verringern.⁵⁹ Auch im Umsatzsteuergesetz ist die Freigrenze entsprechend anzupassen.⁶⁰

Steuermindernder Transfer von im wirtschaftlichen Geschäftsbetrieb erwirtschafteten Mitteln in den ideellen Bereich

Ein Transfer erfolgt nach geltendem Recht erst nach Steuern. Am Markt tätige Profit-Unternehmen hingegen können Spenden an gemeinnützige Körperschaften steuerlich geltend machen. Es entspräche daher der „Belastungsgleichheit“, einen entsprechenden Abzug auch innerhalb einer Körperschaft zu gewähren, wenn eine gemeinnützige Körperschaft den Gewinn ihres steuerpflichtigen Betriebes in den ideellen Bereich abführt.

Zeitnahe Mittelverwendung

Das Gemeinnützigkeitsrecht enthält die Vorschrift, dass die während eines Geschäftsjahres eingeworbenen Mittel zeitnah verwendet werden müssen, d.h. spätestens im Laufe des darauffolgenden Jahres dem steuerbegünstigten Zweck zugeführt werden müssen. Hier sind zeitliche Flexibilisierungen anzustreben, um eine - zumindest kurzfristige -

⁵⁹ Dies betraf nach Angaben des Deutschen Sportbundes ca. 80% der Sportvereine.

⁶⁰ Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2004, S. 13f

Rücklagenbildung zu ermöglichen. Dies wäre insbesondere angesichts der Planungsunsicherheit bei der öffentlichen Geldmittelvergabe sinnvoll.

3. Spendenrecht

Steuerliche Behandlung von Spenden

Auch im Bereich der steuerlichen Begünstigung von Spenden wird von ExpertInnen für die BRD Reformbedarf angemeldet, um dieses Finanzierungsinstrument für gesellschaftlich nützliche Zwecke attraktiver und sozial gerechter zu gestalten.⁶¹ Die Höhe der Steuerreduzierung durch einen Spendenbetrag orientiert sich aufgrund der Progressionswirkung letztlich an der Höhe des Einkommens. Innerhalb Europas haben sich demgegenüber auch andere Systeme herausgebildet, die eine stärkere Zweckorientierung bei der staatlichen Subventionierung von Spenden bedeuten statt einer Subjektorientierung.

So gibt es z.B. in Ungarn und Italien die Möglichkeit, einen Teil der Steuerschuld (1 %) zweckbestimmt zu zahlen.

In Großbritannien bietet das „payroll giving“ die Möglichkeit, dass ArbeitnehmerInnen monatlich einen Teil ihres Gehaltes an eine gemeinnützige Organisation ihrer Wahl spenden. Diese „Gehaltsspende“ wird automatisch von der Lohnbuchhaltung einbehalten und weitergeleitet. Der Spendenbetrag wird dabei vom Bruttogehalt vor Steuern abgezogen und kommt in voller Höhe der Empfängerorganisation zugute. Den Spender „kostet“ diese Spende also nur den Nettobetrag, den Aufstockungsbetrag trägt der Staat. Wenn ein Arbeitnehmer sich z.B. entschließt, 10 Pfund zu spenden, dann trägt davon der Fiskus bei einem durchschnittlichen Steuersatz von 22 % 2,20 Pfund. Das System des „Payroll Giving“ bietet somit aufgrund aktiver staatlicher Unterstützung Anreize für philanthropisches Engagement.⁶²

Spendenhaftung

Als Vorstandsmitglieder in Vereinen sind auch ehrenamtlich Engagierte teilweise einem großen persönlichen Haftungsrisiko bezüglich der zweckgemäßen Spendenverwendung ausgesetzt. So haften Vorstand und andere in Spendenaktivitäten eingebundene Leitungskräfte gegenüber dem Finanzamt bei fehlerhaften Zuwendungsbestätigungen oder fehlverwendeten Spendenmitteln in Höhe von 40 % der entsprechenden Spendensumme mit ihrem Privatvermögen. Diese Haftung wird auch rückwirkend geltend gemacht: Wenn z.B. ein Geschäftsführer seine Aufzeichnungspflichten verletzt, das Finanzamt dem Verein die Gemeinnützigkeit entzieht und im Schätzwege Körperschaftsteuer-, Gewerbe- und Umsatzsteuer verlangt, so haftet neben dem Verein auch der Vorstand für die Steuernachforderungen mit seinem Privatvermögen.⁶³

Auch wenn eine Spende von einem Verein nicht zu dem in der Zuwendungsbestätigung angegebenen Zweck verwendet wird, haftet das hierfür verantwortliche Vorstandsmitglied. Hierbei kommt es nicht darauf an, dass diese zweckwidrige Verwendung schuldhaft, d.h.

⁶¹ Zusammenfassende Darstellungen und Reformvorschläge bei Betzelt 2001, S. 303-307; Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002, S. 629-632; Maecenata Institut 2004; Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2004, S. 13-16.

⁶² Vgl. Romney-Alexander 2002

⁶³ Vgl. Holt 2001

fahrlässig oder vorsätzlich herbeigeführt wurde, die Veranlassung dieser Verwendung allein reicht für die Übernahme der daraus entstehenden Forderungen im Sinne der Gefährdungshaftung aus. Die zweckwidrige Verwendung von Spendengeldern wird meist erst nach Jahren im Rahmen von Betriebsprüfungen festgestellt, so dass ehrenamtlich Engagierte für einen langen Zeitraum dem aus ihrer Leitungstätigkeit entstandenen Haftungsrisiko ausgesetzt sind.

Um zu vermeiden, dass allzu hohe Haftungsrisiken die Bereitschaft von Ehrenamtlichen zur Verantwortungsübernahme in Vereinsvorständen hemmen, sollte daher die strenge „Veranlassungshaftung“ durch verschuldensabhängige Haftung ersetzt werden, so dass nur vorsätzliches und fahrlässiges Handeln eine Haftung begründet. Weiterhin sollte eine Spendenhaftung erst dann eintreten, wenn tatsächlich Spendenmittel für nicht spendenberechtigte Zwecke eingesetzt worden sind. Allein der nachträgliche Verlust der Gemeinnützigkeit sollte nicht zu einer Spendenhaftung führen. Zudem sollte eine Fehlverwendung von Spendenmitteln nicht schon im Falle einer Rücklagenbildung angenommen werden, sondern erst dann wenn Mittel tatsächlich für nicht spendenberechtigte Zwecke verwendet werden.

4. Zuwendungsrecht

In Bezug auf die Förderung des Dritten Sektors liegen v.a. im Bereich der öffentlichen Mittel Veränderungsbedarfe, die in der I&E-Studie zum Dritten Sektor in Göttingen vielfach bestätigt wurden. Von sehr vielen der von I&E befragten Einrichtungen wurde Kritik an der Vergabep Praxis bei öffentlichen Mitteln geübt. Hauptkritikpunkte waren dabei die Planungsunsicherheit aufgrund später Haushaltsentscheidungen und die kameralistische Haushaltsführung, v.a. das Jährlichkeitsprinzip, die mangelnden Möglichkeiten im Rahmen von Zuwendungen Rücklagen zu bilden, sowie der hohe Verwaltungsaufwand durch Kostenpläne und Verwendungsnachweise, die zudem bei Bund, Ländern und Kommunen unterschiedliche Anforderungen beinhalten (vgl. zur kommunalen Praxis Kapitel A2).

Viele der Defizite liegen im Zuwendungsrecht und der Zuwendungspraxis begründet.⁶⁴ Grundlegend im Zuwendungsrecht ist die kameralistische Haushaltsführung, deren Regelungen für Staatsbürokratien und nicht für privatrechtliche Akteure entwickelt wurden, denen aber die Dritt-Sektor-Organisationen, die öffentliche Mittel erhalten, unterliegen. Der damit verbundene hohe Verwaltungsaufwand verbraucht sowohl in den Organisationen als auch in der staatlichen Verwaltung Arbeitsressourcen, die an anderer Stelle oft besser eingesetzt werden könnten. Zudem erschweren viele Regelungen die Erwirtschaftung und Einwerbung von anderen Mittel.

Die gesetzliche Grundlage des Zuwendungsrechts ist das öffentliche Haushaltsrecht, welches in der Bundeshaushaltsordnung und den jeweiligen Landeshaushaltsordnungen geregelt ist. Die konkrete Zuwendungspraxis wird aber vornehmlich durch Verwaltungsvorschriften auf Ebene von Bund, Ländern und Gemeinden gestaltet. Das Zuwendungsrecht regelt die sog. freiwilligen Leistungen des Staates im Gegensatz zu den Pflichtleis-

⁶⁴ Zusammenfassende Darstellungen und Reformvorschläge bei Betzelt 2001, S. 307-309; Enquete-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002, S. 632-641; Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2004, S. 3-12

tungen. Ein Großteil der Aktivitäten von Dritt-Sektor-Einrichtungen wird über öffentliche Zuwendungen in Form dieser sog. freiwilligen Leistungen finanziert.

Als reformbedürftige Punkte zur Veränderung des Zuwendungsrechts in den Haushaltsordnungen von Bund und Ländern, sowie den entsprechenden Verwaltungsvorschriften sind folgende Aspekte aufzuführen:

Jährlichkeitsprinzip

Durch das Jährlichkeitsprinzip können bewilligte Mittel nicht in das folgende Jahr übertragen werden. Alle Ausgaben sind bis zum Ende des Kalenderjahres zu tätigen bzw. bis spätestens Ende Februar des Folgejahres. In Verbindung mit den häufig späten Zuwendungsbescheiden bzw. -ablehnungen ergeben sich erhebliche Schwierigkeiten für Organisationen des Dritten Sektors, zumal viele Projekte mischfinanziert sind und die verschiedenen Förderarten teilweise voneinander abhängen. Durch die Rechnungsstellung bis zum 31.12. des jeweiligen Jahres sehen sich Zuwendungsempfänger häufig zur Vorabrechnung noch nicht erbrachter Leistungen genötigt, weil die entgeltliche Bewilligung eines Projektes sich verzögert hat und dadurch der Zeitplan nicht eingehalten werden kann. Für eine Zwischenfinanzierung oder Vorfinanzierung stehen vielen Einrichtungen nicht die notwendigen Eigenmittel zur Verfügung, die Möglichkeiten der Kreditaufnahme sind sehr begrenzt und bergen zudem viele Risiken.

Das Jährlichkeitsprinzip behindert demnach häufig einen sachangemessenen Einsatz von Mitteln, für den aufgrund der Mischfinanzierung vieler Projekte und der Abhängigkeit vieler Finanzquellen voneinander zeitliche Flexibilität erforderlich wäre. Zum einen werden Organisationen durch mangelnde Rücklagemöglichkeiten (diese sind nicht nur durch das Jährlichkeitsprinzip, sondern auch durch Fehlbetragsfinanzierung und das Gemeinnützigkeitsrecht beschränkt, siehe im Folgenden) Chancen zur Mittelbewirtschaftung in den verschiedenen Bereichen genommen, zum anderen werden durch die Nicht-Übertragbarkeit von Mitteln auch Mittelausgaben in nicht immer sachangemessener Weise („Dezemberfieber“) provoziert. Projekte sollten daher jahresübergreifend durchgeführt werden können. Nicht verbrauchte Projektmittel sollten – mit zu vereinbarenden Höchstgrenzen - übertragen werden können. Ziel ist dabei neben einer langfristigen und besseren Projektplanung und Durchführung u.a. die Möglichkeit des Aufbaus von flexibel einzusetzenden Rücklagen zur Kompensation von Einnahmeausfällen, für Eigenmittel bei Projektfinanzierungen sowie Investitionen.

Es wurden in den Bundes- und Landeshaushaltordnungen bereits Instrumente geschaffen, die einen flexibleren Umgang mit den Zuwendungsmitteln erlauben. So können nun auf der Grundlage des Haushaltsrechts sog. Selbstbewirtschaftungsmittel gewährt werden; ein Vermerk „zur Selbstbewirtschaftung freigegeben“ erlaubt eine Übertragung nicht ausgegebener Fördermittel in das folgende Haushaltsjahr. Allerdings wird dieses Instrument von den Bewilligungsbehörden bislang nur sehr selten genutzt.

Eigenmittel zur Ko-Finanzierung

Bei der Realisierung eines Projektes ist – v.a. bei landes-, bundes- und EU-finanzierten Projekten - häufig Voraussetzung, dass die Träger einen gewissen Eigenmittelanteil einbringen. Gerade viele kleine Organisationen an der Schwelle zur Hauptamtlichkeit haben

wenige Möglichkeiten Projekte zu akquirieren u.a. deshalb, weil ihnen die notwendigen Ko-Finanzierungen, wie sie bei Landes- und EU-Mitteln erforderlich sind, fehlen (vgl. Modellbaustein A4).

Dabei wird unterschiedlich gehandhabt, welche Mittel neben Mitgliedsbeiträgen und Spenden als Eigenmittel zählen. Insbesondere andere Drittmittel sowie unbare Leistungen können dabei häufig nicht angerechnet werden. Erforderlich wären daher deutlichere Regelungen, welche Mittel als Eigenanteil angerechnet werden können; dabei sollten auch eingeworbene Drittmittel mit eingerechnet werden können. Die Arbeitszeit unentgeltlich geleisteten Engagements sollte mit einem fiktiven Betrag ebenfalls als Eigenmittel anerkannt werden. Mittlerweile kann in einigen Bundesländern bei der Beantragung von Zuwendungsmitteln für Landes-Projekte bürgerschaftliches Engagement in den Kostenplan miteingestellt werden (Bayern, Baden-Württemberg). Dies eröffnet insbesondere kleineren stark ehrenamtlich getragenen Organisationen Möglichkeiten zur Beantragung von Projektgeldern. Zugleich erfährt das bürgerschaftliche Engagement eine Aufwertung, weil transparent gemacht wird, dass durch dieses wirtschaftlich relevante Werte produziert werden.

Mittelbeantragung und -abrechnung

Die Voraussetzungen und Bedingungen der Beantragung, Bewilligung und Abrechnung öffentlicher Fördermittel sind bei den Kommunen, Ländern, Stiftungen, Landschaftsverbänden und dem Bund oft sehr unterschiedlich. Für viele Antragsteller führt dies bei der Beantragung mischfinanzierter Projekte zu hohem Verwaltungsaufwand.

Die Mittelbeantragungs- und Abrechnungsbestimmungen der genannten Institutionen sollten weitestgehend vereinheitlicht bzw. besser aufeinander abgestimmt werden.

Infrastruktur- und Projektförderungen

Grundsätzlich geht es um eine sinnvolle Neubestimmung des Verhältnisses von Projektförderung und Infrastrukturförderung, da allein aus Projektmitteln keine Infrastruktur zu finanzieren ist. Hierbei geht es vor allem um die verschiedenen Aufgaben der föderalen Ebenen. Eine Regelfinanzierung ist v.a. Aufgabe der Kommunen. Um dieser Aufgabe nachkommen zu können, bedarf es neben dem entsprechenden politischen Willen und eines dafür nötigen Bewusstseins über die Bedeutung des Dritten Sektors v.a. auch einer gänzlich anderen finanziellen Ausstattung der Kommunen (vgl. Modellbaustein A1).

5. Leistungsverträge

Über die Verbesserungen im Zuwendungsrecht hinaus wird von einigen ExpertInnen der verstärkte Einsatz von sog. Leistungsverträgen als Finanzierungsinstrument der öffentlichen Hand diskutiert.⁶⁵ Die Ausgangssituation für Diskussionen um Leistungsverträge ist die Kritik an Zuwendungen als bislang üblicher Finanzierungsform gemeinnütziger Arbeit im Kultur-, Sozial- und Sportbereich durch die öffentliche Hand.

Das im Zuwendungsrecht implizite Verhältnis von Oben und Unten, Geben und Nehmen sollte überwunden werden durch ein Austauschverhältnis auf „gleicher Augenhöhe“, so

⁶⁵ Vgl.: Priller / Zimmer 2004, S. 197 ff.; Goetz, Michael 1999, S. 161 ff. und AWO-Bundesverband 1998.

die BefürworterInnen. Im Bereich stationärer Einrichtungen, insbesondere im Pflegebereich gibt es schon länger sog. Pflegesatzvereinbarungen mit vorab kalkulierten Entgelten und festgelegten Leistungspflichten. Diese Pflegesatzvereinbarungen gelten als Prototypen für Leistungsverträge. Im Bereich der offenen Einrichtungen wird weitestgehend noch über Zuwendungen finanziert.

Grundlegende Unterschiede zwischen Leistungsverträgen und Zuwendungen

Zuwendungen werden meistens jährlich gewährt durch Bescheide, sie sind also Verwaltungsakte. Statt Zuwendungsbescheid ist auch der Abschluss eines Zuwendungsvertrags möglich, der mehrjährig ausgestaltet sein kann. In vielen Kommunen wurde bislang aber eine für die Aufhebung der Jährlichkeit notwendige Verpflichtungsermächtigung im Haushaltsplan abgelehnt.

Anstelle eines Zuwendungsvertrages kann auch ein Leistungsvertrag (Kostenvereinbarung) vereinbart werden. Im BSHG und im SGB gibt es für die Ausgestaltung solcher Verträge gesetzliche Grundlagen, v.a. für den Bereich der stationären und teilstationären Einrichtungen (Beispiele: § 93 BSHG oder § 77 SGB VIII; allgemeine Bestimmungen: §§ 53-61 SGB X).

Der Hauptunterschied zwischen Zuwendungsverträgen und Leistungsverträgen liegt darin begründet, dass sie unterschiedliche Ziele verfolgen. Ziel von Zuwendungsverträgen ist es (z.B. § 74 SGB VIII), die Einrichtungen oder einzelne Projekte in ihrer selbstgesetzten Zielsetzung zu *fördern*, Leistungsverträge sind dagegen quasi als ein *Kauf von Dienstleistungen* zu beschreiben, als eine gegenseitige Verpflichtung zum Austausch von Leistung und Gegenleistung. Bei Leistungsverträgen können, da es sich um den Verkauf von Dienstleistungen handelt, entsprechend Minderausgaben einbehalten und zur Rücklagenbildung genutzt werden.

Finanzierungsformen

Entgelte aus Leistungsverträgen können als Pauschalen (z.B. auch für die Bereitstellung eines Angebotes), als Einzelleistungsentgelte, als Tagesätze oder in Form von Fachleistungsstunden gezahlt werden. In der Praxis aber geht mit dem Übergang zu einem Leistungsvertrag zumeist eine konkrete Festlegung und Abrechnung von Einzelleistungen einher. Der freie Träger erbringt dann Leistungen, die nach Art, Inhalt, Umfang und Qualität genau beschrieben werden.

Nachweispflichten

Beim Zuwendungsvertrag besteht die Verpflichtung, die zweckentsprechende Verwendung der Gelder durch Verwendungsnachweis zu dokumentieren. Beim Leistungsvertrag hingegen müssen nicht die entstandenen Kosten und Ausgaben belegt, sondern die vereinbarten Leistungen dargestellt werden. Dem Leistungsvertrag systemfremd wären daher Wirtschaftlichkeitsprüfungen auf der Grundlage von Verwendungsnachweisen.

Steuerrechtliche Fragen

Unklarheit existiert bezüglich steuerrechtlicher Fragen. Bei Leistungsverträgen mit gemeinnützigen Trägern sind die Entgelte zwar von Ertragsteuern befreit, aber evtl.

umsatzsteuerpflichtig. Bei der Umsatzsteuer gibt es im § 4 UStG (v.a. Nr. 18) verschiedene Befreiungstatbestände für den Bereich der Wohlfahrtspflege. Die Praxis der Finanzbehörden ist aber sehr uneinheitlich. Die mögliche Umsatzsteuerpflicht muss vorab geprüft werden.

Vergaberecht und Ausschreibungspflicht

In Bezug auf Leistungsverträge existiert nach mehrheitlicher Juristenmeinung zumindest für den sozialen Bereich keine Ausschreibungspflicht. Dass der öffentliche Träger mit den erbrachten Leistungen nicht seinen eigenen Bedarf deckt, wie z.B. bei der Renovierung eines Rathauses, sondern vielmehr die Daseinsvorsorge für die BürgerInnen sichert, spricht demnach für den öffentlich-rechtlichen Charakter dieser Verträge. Demnach wären öffentliche Träger nicht zu einer Ausschreibung verpflichtet, in der Praxis jedoch (z.B. Berlin und Hamburg) gehen viele Kommunen dennoch von einer Ausschreibungspflicht aus.

Praxis

Insgesamt sind „echte“ Leistungsverträge noch nicht allzu verbreitet. Einige Kommunen in NRW erteilen kaum noch Zuwendungsbescheide, auch die norddeutschen Großstädte stellen zunehmend auf Verträge um. Üblich sind dort zum einen Zuwendungsverträge, zum anderen Leistungsverträge, häufig aber auch Mischformen zwischen diesen beiden, die die für die Träger „nachteiligen“ Elemente beider Finanzierungsformen kombinieren (Kostenprüfungsberechtigungen und Verwendungsnachweise wie im Zuwendungsrecht, Recht der Leistungsdefinition durch die öffentliche Hand wie im Leistungsrecht). Anwendung finden Leistungsverträge bislang v.a. im sozialen Bereich und dort im stationären und teilstationären Bereich der Jugend-, Behinderten-, und Suchtkrankenhilfe.

Im Kulturbereich finden bislang noch keine kontroversen Debatten über Leistungsvereinbarungen statt, Vertragsinstrumente sind dort bislang auch noch sehr wenig verbreitet.

Argumente pro und contra Leistungsverträge aus Trägersicht

Folgende Aspekte des sog. Kontraktmanagements wurden und werden v.a. von Trägern im Bereich der Kinder- und Jugendhilfe kontrovers diskutiert: Ein Kritikpunkt bezieht sich auf die befürchtete Einschränkung der Gestaltungsmöglichkeiten der Träger und damit zusammenhängend auf die Stärkung von Markt- und Wettbewerbselementen. Dies impliziert eine prinzipielle Austauschbarkeit der Leistungserbringer untereinander, forcieren einen ruinösen Preiswettbewerb und schränken generell eigenen Gestaltungsräume und Profile bei der Erbringung von Dienstleistungen ein. Dagegen erhoffen sich viele Träger, dass sie über die vertragliche Vereinbarung vorab festgelegter Entgelte im Rahmen mehrjähriger Verträge eine größere Planungssicherheit und damit mehr Gestaltungsräume bekommen. Mit dem Wegfall von Verwendungsnachweisen zugunsten von Leistungsdokumentationen verbinden die BefürworterInnen die Hoffnung auf einen geringeren Verwaltungsaufwand. Zudem sei die Bildung von Rücklagen möglich.

Kritisch wird dagegen eingewandt, dass - im Zusammenhang mit den Leistungsbeschreibungen und Abrechnungsarten - nur die Arbeit finanziert wird, die abgrenzend beschreibbar und als Einzelleistung nachweisbar ist. Befürchtet wird dabei, dass es zu einer

Reduktion auf die Arbeit „hart am Fall“ und in diesem Zuge zu einer Vernachlässigung präventiver und infrastruktureller Angebote komme. Eine allzu kleinteilige Produktbeschreibung werde der Komplexität und Flexibilität gerade sozialer Arbeit nicht gerecht und bringe in Zusammenhang mit den entsprechenden Dokumentationspflichten zudem einen sehr viel größeren Verwaltungsaufwand mit sich als bei der Erstellung von Verwendungsnachweisen im Rahmen der Zuwendungsfinanzierung. Als Argument für eine genaue Leistungs- bzw. Produktbeschreibung wird angeführt, dass dadurch die eigene Aufgabenvielfalt verdeutlicht werden könne und damit Transparenz auch in eigener Sache entstehe; je differenzierter die Aufgabendefinition erfolge, umso eher könnten Folgelasten durch finanzielle Einschränkungen verdeutlicht werden.

Der bei vielen Vertragsabschlüssen übliche Übergang zu genauen Leistungsbeschreibungen geht häufig mit einer Abrechnung nach Einzelleistungen einher. Ein häufig vorgebrachter Einwand gegen eine solche Finanzierungsart ist die Schwierigkeit bei der Bestimmung der zugrundegelegten Auslastungsquote: Personenbezogene Dienstleistungen können nicht „gelagert“ werden, daher muss ein gewisser „Angebotsüberhang“ gewährleistet sein, will und kann man Wartezeiten nicht akzeptieren. Eine Orientierung der Kosten an Nachfrage berücksichtige die für die Vorhaltung des Angebotes entstehenden Fixkosten nicht. Allerdings muss in Leistungsverträgen die Vergütung nicht zwangsläufig mit Einzelfallabrechnungen erfolgen, es ist auch möglich, Pauschalen festzulegen auf Grundlage von Produktbeschreibungen, unabhängig davon, wie sehr diese Angebote quantitativ genutzt werden.

Fazit

Eine generelle Beurteilung von Leistungsverträgen als Instrument der öffentlichen Finanzierung ist schwierig. Je nach Ausgestaltung kann dieses Instrument sowohl im Sinne eines forcierten Preiswettbewerbs ohne Rücksicht auf Qualitätsentwicklung eingesetzt als auch für mehr Planungssicherheit der Träger und der öffentlichen Verwaltung genutzt werden⁶⁶. Auf eine allzu kleinteilige „Produktbeschreibung“ in Leistungsverträgen sollte verzichtet werden, da sie der Komplexität sozialer Arbeit oft nicht gerecht wird und die damit einhergehenden Dokumentationspflichten einen höheren bürokratischen Aufwand in den staatlichen Verwaltungen und bei den Trägern mit sich bringen. Eher sind umfassende Zielvereinbarungen zu treffen. Wenn Leistungsverträge geschlossen werden, dann sollten im Sinne der Systematik keine Verwendungsnachweise nach Zuwendungsrecht verlangt werden, sondern eine Dokumentation der „Ergebnisse“ ausreichen. Planungssicherheit ist durch mehrjährige Verträge zu gewährleisten.

6. Soziale Genossenschaften als Organisationsform zur Integration sozialer und wirtschaftlicher Ziele

Das Wirtschafts- und Beschäftigungswachstum im Dritten Sektor ist in den letzten Jahren in einigen anderen europäischen Staaten (Italien, Spanien, Finnland) sehr viel dynamischer als in Deutschland verlaufen.⁶⁷ Das Wachstum in diesen Ländern geht dabei

⁶⁶ Vgl. Beispiele bei Priller / Zimmer 2004, S. 197ff

⁶⁷ Zusammenfassende Darstellungen bei: Priller / Zimmer 2004, S.48f; Betzelt 2001, S. 299 ff

überwiegend auf die Zunahme von Genossenschaften zurück. Dort sind viele Genossenschaften nicht nur wirtschaftlich, sondern auch gemeinnützig tätig und damit Teil des Dritten Sektors.

Im internationalen Vergleich zeichnet sich der Dritte Sektor in der Bundesrepublik dagegen durch eine tendenzielle Staatsnähe bei gleichzeitiger Marktferne aus. Das Genossenschaftsrecht ist dafür ein wichtiges Beispiel, denn hier achtet der Gesetzgeber auf eine deutliche Trennung zwischen Drittem Sektor (gleich Gemeinnützigkeit) und wirtschaftlicher Tätigkeit am Markt.

Genossenschaften sind seit der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts als Organisationen wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Selbsthilfe entstanden. Prinzipien sind und waren Solidarität und Kooperation, Demokratie und die Zurücklegung der Gewinne für das gemeinsame Genossenschaftsvermögen. Damit verbinden Genossenschaften – zumindest von ihrer Grundanlage her – soziale und wirtschaftliche Ziele. In Deutschland kam es außer im Wohnungsbau zu keiner starken Ausdehnung des gemeinwirtschaftlichen Genossenschaftsbereiches, anders als in Südeuropa. Die rechtlichen Rahmenbedingungen in der BRD legen Genossenschaften auf die wirtschaftliche Förderung der Mitglieder und zudem auf rein erwerbswirtschaftliche Ziele fest und verhindern dadurch soziale und gemeinwohlorientierte Aktivitäten. Ebenfalls vorfindliche Ansätze selbstverwalteter Kleinbetriebe und anderer erwerbswirtschaftlich tätiger und zugleich gemeinwohlorientierter Organisationen werden durch die Legaldefinition zunächst ausgeschlossen bzw. entsprechende Zielsetzungen von den Prüfverbänden für Genossenschaften nicht akzeptiert.

Eine Reform des Genossenschaftsrechts könnte diese Rechtsform für den Dritten Sektor und v.a. für die Integration wirtschaftlicher und sozialer Zielsetzungen attraktiv werden lassen und damit möglicherweise gerade im Bereich der sozialen Dienstleistungen eine Alternative zu einer ausschließlichen Marktorientierung bieten. Der entscheidende Vorteil von Genossenschaften gegenüber anderen Unternehmensformen besteht zudem darin, dass sie eine breite Beteiligung und Identifikation der Mitglieder und damit der NutzerInnen und AnbieterInnen von Dienstleistungen ermöglichen. Damit sind Genossenschaften besonders geeignet, einen Beitrag zur Ausweitung der sog. lokalen Ökonomie zu leisten.

In fast allen europäischen Ländern ist das Genossenschaftsrecht offener gestaltet und mehr auf die Erreichung gemeinnütziger Ziele hin orientiert. Eine Reform des deutschen Genossenschaftsrechts könnte sich am italienischen Beispiel der Förderung von Sozialgenossenschaften orientieren. An diesem Beispiel wird deutlich, dass die Veränderung rechtlicher Rahmenbedingungen eine starke Impulswirkung für die Ausweitung des Dritten Sektors und die Entstehung neuer Organisationsformen und Organisationen haben kann.

1991 wurde in Italien mit einem entsprechenden Gesetz über „Sozialgenossenschaften“ eine eigene Rechtsgrundlage für Organisationen geschaffen, die erwerbswirtschaftliche Tätigkeiten mit gemeinnützigen Zielen verbinden. In diesem Gesetz⁶⁸ wurde neben dem für Genossenschaften üblichen Gegenseitigkeitsziel die Verfolgung eines Solidaritätsziels festgelegt. Danach können Genossenschaften, die entweder soziale Dienstleistungen erbringen (Typ A) oder sozial Benachteiligte beschäftigen (Typ B), Steuererleichterungen und teilweise eine Befreiung von Sozialabgaben in Anspruch nehmen. Zudem wird auch

⁶⁸ Vgl. dazu: Barbeta 2001, S. 109 f

die Gründung von Kleinstgenossenschaften ermöglicht. Infolge dieses Gesetzes entstand eine starke Gründungswelle im Dritten Sektor; in den vergangenen Jahren wurden in ganz Italien Sozialgenossenschaften gegründet, die zunehmend eine wichtige Rolle bei der Erbringung sozialer Dienstleistung und der Schaffung von Arbeitsplätzen spielen.

In der BRD müssen Genossenschaften zur Zeit ihren gemeinnützigen Status beantragen, um steuerrechtliche Vorteile nutzen zu können (Spendenfähigkeit und Körperschaftssteuerbefreiung). Dies ist bislang nur wenigen Genossenschaften gelungen. Eine Zuordnung von Genossenschaften zum gemeinnützigen Bereich wird angesichts der fehlenden Gewinnausschüttung an einzelne als unproblematisch angesehen.

Neben der Zulassung und Förderung von Genossenschaften mit sozialen und ideellen Zielen und möglicherweise der Schaffung einer eigenen Rechtsform dafür ist auch eine Vereinfachung⁶⁹ bei der Genossenschaftsgründung anzustreben. Schwellen der Gründung liegen in folgenden Bereichen: Die gesetzlich fixierte Mindestgröße sind sieben Personen bzw. Mitglieder, erst dann ist eine Genossenschaft rechtsfähig und kann ihren Geschäftsbetrieb aufnehmen. Diese Zahl ist insbesondere für viele kleine selbstorganisierte Beschäftigungsinitiativen und Kleinbetriebe, die sich als Genossenschaft gründen wollen, zu hoch. Für diese Organisationen sollten drei Personen zur Gründung ausreichen, wie dies in Italien der Fall ist. Ebenso hemmend wirkt sich aufgrund des personellen Aufwandes die gesetzlich vorgeschriebene Dreigliederung der Genossenschaftsorgane (Vorstand, Aufsichtsrat und Generalversammlung) aus. Stattdessen sind Entscheidungsstrukturen zu ermöglichen, die auch für kleinere Organisationen praxistauglich sind und zugleich innerorganisatorisch eine demokratische Kontrolle gewährleisten. Genossenschaften müssen ferner einem der Prüfungsverbände angehören, die teilweise hohe Mitgliedsbeiträge und Prüfungsgebühren verlangen. Das Gründungsverfahren ist demnach mit hohem organisatorischen aber auch finanziellem Aufwand verbunden. Daher wäre eine Regelung anzustreben, wonach Sozialgenossenschaften die Kosten für eine betreuende Gründungsprüfung durch öffentliche Mittel teilweise erstattet bekommen – vergleichbar zu den staatlichen Beratungszuschüssen für Einzelunternehmer. Ermöglicht werden sollte zudem der Status des fördernden Genossenschaftsmitglieds für Mitglieder, die ausdrücklich keine wirtschaftlichen Vorteile dadurch erhalten; die Förderanteile sollten entsprechend steuerlich abzugsfähig sein.

⁶⁹ Die folgenden Vorschläge sind entnommen aus: Flieger 2003, S. 32f; Betzelt 2001, S. 299 ff

Literaturverzeichnis

- Antes, W. (Hg.) 2000: Unternehmen: Partner der Jugend. Kooperation Jugendarbeit & Wirtschaft – mehr als Sponsoring und Spende. Münster.
- AWO-Bundesverband (Hg.) 1998: Die Finanzierung sozialer Aufgaben der freien Wohlfahrtspflege durch Zuwendungen und Vergütungen aufgrund von Leistungsverträgen. Bonn.
- Bäcker, Gerhard / Bispinck, Reinhard / Hofemann, Klaus und Naegele, Gerhard 1989: Sozialpolitik und soziale Lage in der Bundesrepublik Deutschland. 2. Band: Gesundheit – Familie - Alter – soziale Dienste. 2. Auflage. Köln.
- Barbetta, Gian Paolo 2001: Italiens Dritter Sektor auf Konsolidierungskurs. In: Priller, Eckhard / Zimmer, Annette: Der Dritte Sektor international. Berlin, S. 109 f.
- Bauer, Rudolph / Betzelt, Sigrid 2000: Non-Profit-Organisationen als Arbeitgeber. Opladen.
- Bellmann, L. / Dathe, D. / Kistler, E. 2002: Der Dritte Sektor. Beschäftigungspotenziale zwischen Markt und Staat. IAB-Kurbericht Nr. 18/ 2002. Nürnberg.
- Betzelt, Sigrid: Reformbedarf der rechtliche und ökonomischen Rahmenbedingungen des Dritten Sektors, in: Priller / Zimmer 2001, S. 299 ff.
- Bogumil, Jörg / Klie, Thomas / Holtkamp, Lars und Roß, Paul Stefan 2001: Öffentliche Förderung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich. Gutachten für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“. Opladen.
- Braun, B. / Kromminga, P. (Hg.) 2002: Soziale Verantwortung und wirtschaftlicher Nutzen. Konzepte und Instrumente zur Kommunikation und Bewertung von Corporate Citizenship und Corporate Social Responsibility. Hamburg.
- Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE) 2004: Projektgruppe 1: Entbürokratisierung zugunsten bürgerschaftlich Engagierter. www.b-b-e.de/uploads/media/pg1_entbuerokratisierung_bbe_01.pdf .
- Damm, D. / Lang, R. 2002: Handbuch Unternehmenskooperationen - Erfahrungen mit Corporate Citizenship in Deutschland. Bonn / Hamburg.
- Enquete-Kommission des Deutschen Bundestages „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“ 2002: Bürgerschaftliches Engagement: Auf dem Weg in eine zukunftsfähige Bürgergesellschaft. Opladen.
- Evers, Adalbert / Schulze-Böing, Mathias / Weck, Sabine / Zühlke, Werner 2000: Soziales Kapital mobilisieren. Gemeinwesenorientierung als Defizit und Chance lokaler Beschäftigungspolitik. Institut für Landes- und Stadtentwicklungsforschung des Landes NRW. Essen.
- Flieger, Burghard 2003: Sozialgenossenschaften als Perspektive für den sozialen Sektor in Deutschland. In: Flieger, Burghard: Sozialgenossenschaften. Neu-Ulm, S. 11-35.

- Fouarge, Didier 2003: Report for the Employment and Social Affairs DG „Costs of non-social policy: towards an economic framework of quality social policies – and the costs of not having them“. http://europa.eu.int/comm/employment_social/news/2003/jan/costofnonsoc_final_en.pdf .
- Fundraisingakademie (Hg.) 2001: Fundraising. Handbuch für Grundlagen, Strategien und Instrumente. Wiesbaden.
- Goetz, Michael 1999: Zuwendungsvertrag und Leistungsvertrag. In: Blätter der Wohlfahrtspflege. 1/1999, S 161 ff.
- Hermanns, A. / Thurm, M. 1999: New Charity. In: Absatzwirtschaft 5/1999. S. 40-43.
- Holt, Thomas von 2001: Persönliche Haftungsrisiken von Vorstandsmitgliedern und Vereinsgeschäftsführern. In: Bank für Sozialwirtschaft. Info 07 und 08/2001.
- Institut für Arbeitsmarkt- und Berufsforschung (IAB) 2004: Politiksimulation - Was würde eine andere Finanzierung der Arbeitsmarktpolitik bringen? Kurzbericht. 7/2004. Nürnberg.
- Instruments & Effects 2004: Ergebniszusammenfassung der Bestandsaufnahme über Göttinger Initiativen und Organisationen in den Bereichen Soziales, Kultur und Sport. Erhältlich beim Projekt und unter www.instrumentsandeffects.de. Göttingen.
- Kinds, H. 2000: Allianzen zwischen Wirtschaftsunternehmen und dem gemeinnützigen Sektor. In: Forschungsjournal Neue Soziale Bewegungen 2/2000. S. 87-91.
- Kistler, Ernst 2002: Der Dritte Sektor im Spiegel des IAB-Betriebspanels, Vortrag im Rahmen der Eröffnungsveranstaltung der Equal-Entwicklungspartnerschaft „Best 3S“ in Dortmund am 8.11.2002. www.best3s.de/Seiten/aktuelles.htm.
- Klute, Jürgen 2002: Das Dritte System. In: Belitz, Wolfgang / Klute, Jürgen und Schneider, Hans-Udo (Hg.): Zukunft der Arbeit in einem neuen Gesellschaftsvertrag. Münster, S. 83-119.
- Lang, R. / Kromminga, P. 2002: Die Bundesinitiative „Unternehmen: Partner der Jugend“ (UPJ): Praktische Erfahrungen mit der Förderung des Engagements von Unternehmen im Gemeinwesen. In: Dokumentation zur dritten Regionalkonferenz der Region Nord-West. Hamburg.
- Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft 2004: Reform des Gemeinnützigkeitsrechts – Diskussionspapier. www.maecenata.de/dokumente/1200_aktuelles/Reform_Gemeinnuetzigkeitsrecht.pdf .
- Mutz, Gerd / Korfmacher, Susanne 2000: Das Projekt Switch. Ein „take off“ für bürgerschaftliches Engagement. Voraussetzungen, Erfahrungen, Empfehlungen. München.
- Priller, Eckhard / Zimmer, Annette 2001 (Hg.): Der Dritte Sektor international. Mehr Markt – weniger Staat? Berlin.
- Priller, Eckhard / Zimmer, Annette 2004: Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel – Ergebnisse der Dritte Sektor-Forschung. Wiesbaden.

- Romney-Alexander, Debbie 2002: Payroll Giving in the UK - Donor incentives and influences on giving behavior. In: International Journal of Nonprofit and Voluntary Sector Marketing. Vol. 7/ 2002, S. 84-92.
- Schöffmann, D. / Schäfer, A. 2001: Unternehmen und Gesellschaft. Dokumentation von Praxisbeispielen unternehmerischen Bürgerengagements mittels Personaleinsatz bis zu Projekteinsätzen in sozialen Aufgabenfeldern als Teil der Personalentwicklung. Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend. Bonn / Köln.
- Söstra GmbH 2002: Gemeinwohlorientierte Arbeitsförderprojekte im Arbeitsamtbezirk Rostock. Eine Untersuchung ihrer regionalen und beschäftigungspolitischen Wirkungen. Berlin.
- Trube, Achim / Koße, Sabine / Luschei, Frank / Schmitz-Mandrela, Ulrich und Weiß, Carsten 2003: ABM-real. Ein Projekt zur Untersuchung der arbeitsplatzgenerierenden Effekte von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen (ABM), Siegen.
- Westebbe, A. / Logan, D. 1995: Corporate Citizenship – Unternehmen im gesellschaftlichen Dialog. Wiesbaden.