

Wie sollen "Organisationen des Dritten Sektors" im Sozial- und Kulturbereich von den Kommunen gefördert werden.

Ergebnisse einer Expertise für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages "Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements"

Jörg Bogumil, Lars Holtkamp (Hagen) / Thomas Klie, Paul-Stefan Roß (Freiburg)

Vorbemerkung

Die Enquête-Kommission "Zukunft Bürgerschaftlichen Engagements" des Deutschen Bundestages hat zahlreiche Expertisen in Auftrag gegeben, einige davon bezogen sich unmittelbar auf die kommunale Ebene: Was können Kommunen zur Förderung des "Dritten Sektors", zur Förderung des Bürgerschaftlichen Engagements beitragen? Eine wichtige Rolle spielen die Organisationen des "Dritten Sektors", die Wohlfahrtsverbände, die traditionsreichen aber auch neuen Vereine und Initiativen. Fast jede Kommune hat hier ihre eigene Handschrift der Förderung entwickelt und sieht sich im Spannungsfeld von eingespielten und kaum mehr in Frage gestellten Fördertraditionen auf der einen Seite und der Suche nach neuen Wegen der Förderung und Berücksichtigung und Würdigung neuer Formen des Bürgerengagements auf der anderen Seite.

In diesem Beitrag werden die wichtigsten Ergebnisse einer verwaltungswissenschaftlich ausgerichteten Expertise dargestellt, die ihren Focus auf die Probleme und Perspektiven der öffentlichen Förderung typischerweise kleinerer, häufig spontan entstehender Initiativen und Vereinigungen legt. Die an die Enquête-Kommission weitergegebenen Empfehlungen werden in diesem Beitrag in neun Punkten zusammengefasst.

Die wichtigsten Ergebnisse

1. Das weite Spektrum von Initiativen und Organisationen des Dritten Sektors in Deutschland reicht von großen Körperschaften wie den Wohlfahrtsverbänden, Kirchen und Gewerkschaften über die vielfältige Vereins- und Stiftungslandschaft bis zu kleinen, selbstorganisierten bzw. gering formalisierten Initiativen und Projekten. Der Dritten Sektor stellt eine bedeutende Wirtschaftskraft dar, weist eine hohe arbeitsmarktpolitische Relevanz und einen hohen Anteil öffentlicher Finanzierung auf. Dominierend sind die Bereiche Gesundheitswesen und Soziale Dienste, die auch am stärksten öffentlich finanziert und vor allem durch die Wohlfahrtsverbände und Kirchen geprägt sind. Das größte Ausmaß an ehrenamtlichem Engagement in Initiativen findet sich dagegen in den Bereichen Kultur, Freizeit, Sport sowie Umwelt. Hier deutet sich an, was zunehmend unter Wandel des Ehrenamtes diskutiert wird. Kristallisationspunkte freiwilligen Engagements sind in abnehmendem Maße die großen, oft weltanschaulich ausgerichteten Organisationen (Kirchen, Wohlfahrtsverbände, Gewerkschaften, Parteien) bzw. die etablierten Vereine und in zunehmendem Maße Selbsthilfegruppen, freie selbst-organisierte Initiativen, Gruppen und Projekte. Vor diesem Hintergrund lag der **Focus dieser Expertise** auf den **Problemen und Perspektiven der öffentlichen Förderung typischerweise kleinerer, häufig spontan entstehender Initiativen und Vereinigungen**. Ausgehend von einem breiten Förderungsbegriff (Recht, Geld, Überzeugung, Infrastruktur) konzentriert sich die Untersuchung dabei auf die kommunale Förderung von Initiativen sowie die Ver-

besserung der Rahmenbedingungen für die Kommunen durch höhere föderale Ebenen. Untersucht werden Dritte Sektor-Organisationen exemplarisch in drei Bundesländern (Baden-Württemberg, Nordrhein-Westfalen, Freie und Hansestadt Hamburg).

2. Die Initiativen und Vereinigungen, auf die der Schwerpunkt dieser Expertise liegt, erhalten aus dem Gesamtfördervolumen des Dritten Sektors insgesamt ein lediglich kleines "Stück vom Kuchen". Dies gilt mit nicht ganz unbedeutenden Unterschieden für alle Städte, auf die sich unsere Recherchen bezogen. Exemplarisch seien die Zahlen für die Stadt Arnberg mitgeteilt: über alle Politikfelder hinweg erhalten kleinere Initiativen überschlagsmäßig einen Anteil von 7% der Fördergelder, während die Wohlfahrtsverbände und etablierten Sportverbände die restlichen 93% der Fördergelder beziehen. Für Freiburg gilt ähnliches: im Sozialbereich erhalten selbstorganisierte Initiativen lediglich 9% der zur Verfügung stehenden Mittel.
3. Die Recherchen zeigen, dass die finanzielle Förderung der Initiativen und Vereine durch die Kommunen in der Regel nach dem Prinzip der **kontinuierlichen Pauschalförderung** erfolgt. Wer einmal in die Förderung aufgenommen worden ist, kann mit einer Fortführung dieser Förderung in aller Regel rechnen. Hinsichtlich der bürokratischen Abwicklung der Förderung gibt es keine nennenswerten Probleme, denn erforderlich ist meist nur ein einfacher Verwendungsnachweis. Eine Vereinbarung konkreter Projektziele, an deren Erreichung eine Fortführung der Förderung gebunden wäre, erfolgt bei den kleineren Initiativen – mit Ausnahme Hamburgs - nicht bzw. aus deren Sicht formuliert gibt es keine Versuche, die finanzielle Bezuschussung mit inhaltlicher Einflussnahme zu verbinden. Insofern stellt diese finanzielle Förderungspraxis auf kommunaler Ebene aus der Sicht der Initiativen, die in der Förderung sind, eine gute Lösung dar. **Probleme** gibt es mitunter mit dem Zeitpunkt des Mittelzuflusses und mit der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln. Der formale Aufwand für Zuwendungsbeantragung und -abrechnung nimmt jedoch mit steigender föderaler Ebene zu. So gibt es zum einen auf Landes-, Bundesebene (z.B. durch Arbeitsamtförderung) und EU-Ebene das Problem der i.d.R. nur jährlichen Förderung und der damit einhergehende Unsicherheit. Das zweite Problem entsteht durch den erhöhten bürokratischen Aufwand auf diesen Ebenen durch umfassende Berichtserstattung, die erhebliche Zeitressourcen bei Mitarbeiterinnen bindet.
4. **Problematisch** stellt sich auf kommunaler Ebene v.a. der **Erstzugang zur Förderung** heraus, insbesondere für neue Initiativen. Der Erfolg, in die Förderung zu gelangen, ist abhängig von verschiedenen Faktoren, wie der Haushaltslage in den Kommunen, der Fähigkeit von Initiativen, über einzelne Gemeinderatsmitglieder und die örtliche Presse eine gezielte, vor allem aber aufwendige politische Lobbyarbeit zu betreiben und dann auf diese Weise eine Mehrheit in den Gemeinderatsausschüssen bzw. im Rat selber zu mobilisieren, der Fähigkeit von Initiativen, sich Transparenz über die Zugangswege zur öffentlichen Förderung zu schaffen, feste Ansprechpartner für Verwaltungskontakte zu benennen sowie der Fähigkeit der Initiativen, in das eingespielte korporatistische Gefüge zwischen der Verwaltung und den großen Dritte-Sektor-Organisationen wie Wohlfahrtsverbänden einzudringen. Diese bringen es mit sich, dass die Informalität und Spontaneität der Initiativen, eine Quelle ihres Fundus an bürgerschaftlichem Engagementpotenzial, partiell geopfert werden müssen, um in kontinuierliche Förderstrukturen zu gelangen: eine Metamorphose, die in der Regel auch bewirkt, dass die bürgerschaftlichen Engagementpotenziale kleiner werden. Professionalisierungstendenzen stehen immer in einem gewissen Widerspruch zur Förderung von Bürgerschaftlichem Engagement.
5. Öffentliche Finanzmittel lassen sich nach fünf verschiedenen Verfahren verteilen: durch bürokratische Detailsteuerung, eher inkrementell, über marktlichen Wettbewerb, durch

Kontraktmanagement oder über partizipative Vergabe. Die letzten drei Verfahren können eher als neue Verteilungsmuster betrachtet werden. Das Problem besteht darin, dass **jeder dieser Fördertypen spezifische Vor- und auch Nachteile** mit sich bringt (vgl. ausführlich Schaubild 6. S. 42) und dass es erhebliche machtpolitische Interessen gibt - sowohl auf Seiten der Verwaltung als auch auf Seiten der geförderten Verbände und bereits geförderter Initiativen - die einer grundlegenden Reform der Förderverfahren entgegenstehen. Vor diesem Hintergrund wird für ein **integriertes Modell öffentlicher Förderung von Initiativen des Dritten Sektors** plädiert, welches einerseits versucht, verschiedene finanzielle Förderformen miteinander zu verbinden, und andererseits auch auf andere als finanzielle Förderformen setzt.

6. Bei den **Empfehlungen** für eine **finanzielle Förderung** von Initiativen durch die Kommunen wird unterschieden zwischen bereits bestehender und neuer Förderung. Bei der **bestehenden** Förderung würden sowohl Wettbewerbsverfahren als auch Kontraktmanagement für die Initiativen im Ergebnis keine Vorteile bringen, aber den bürokratischen Aufwand deutlich erhöhen. Hier besteht eine Interessengleichheit zwischen den bereits geförderten Initiativen und den etablierten Wohlfahrtsverbänden, die solchen Verfahren meist mit Widerstand begegnen würden. Von daher liegt unseres Erachtens die Lösung nicht darin, bestehende Förderungsmodalitäten grundlegend neu 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 kommen.
7. Die finanzielle Unterstützung kleiner, selbstorganisierter Initiativen, Vereine und Gruppierungen muss ergänzt werden um die Entwicklung einer geeigneten **kommunalen Infrastruktur zur Förderung des Dritten Sektors**. Da viele Stellen in der Stadtverwaltung in der Regel nicht wissen, was andere im Bereich von Bürgerengagement überhaupt tun, geschweige denn, dass sie es miteinander abstimmen, es also an einer die Verwaltungsressorts übergreifenden Förderung fehlt, bietet sich die Schaffung einer einheitlichen Geschäfts- und Koordinierungsstelle für Bürgerengagement an, die sowohl Aufgaben nach innen (verwaltungsinterne Koordination, Mitarbeiter Fortbildung usw.) als auch nach außen (Ansprechpartner/Lotse in der Kommunikation Verwaltung –Initiativen/einzelne Engagierte) wahrnimmt. In größeren Verwaltungen ist es sinnvoll, dass darüber hinaus auch in den einzelnen Ämtern Mitarbeiter mit einer Ansprech- und Lotsenfunktion betraut werden, die wiederum mit der (zentralen) Geschäftsstelle eng zusammenarbeiten. Ein solches „Netz“ von Ansprechpersonen kann zudem dafür sorgen, dass das Querschnittsanliegen BE-Förderung nicht an einen einzelnen Mitarbeiter „wegdelegiert“ wird. **Vernetzung** ist aber nicht nur innerhalb der Verwaltung, sondern auch im Dritten Sektor erforderlich, um zu einer besseren Koordination der vielfältigen Aktivitäten zu kommen und die Position gerade derjenigen Initiativen und engagierten BürgerInnen zu stärken, die nicht in große verbandliche Organisationen einbezogen sind. Deshalb ist daran zu denken, neben Mitteln für die direkte Förderung von Initiativen des Dritten Sektors Mittel für eine initiativenübergreifende Infrastrukturförderung bereitzustellen. Darüber hinaus bewähren sich in hohem Maße interkommunale Netzwerke zum Know how-Transfer zwischen den Akteuren in den Kommunen.

8. Freiwilliges Engagement folgt einer anderen Währung als der Markt, der Staatssektor oder die Familie, d.h. auch einer anderen Logik der Belohnung und Anerkennung. Im bürgerschaftlichen Engagement geht es (auch) darum, als engagierter Mensch wahrgenommen und akzeptiert zu werden. Es geht darum, am örtlichen Geschehen teilzuhaben und dabei ernst genommen zu werden. Die Anerkennung von engagierten Menschen ist wichtig und bedarf einer eigenen, intensiv zu pflegenden Kultur. Dies impliziert die Schaffung einer **kommunalen Anerkennungskultur**, die auf phantasievolle Würdigungsformen setzend, es nicht bei Routineritualen bewenden lässt, Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppierungen beachtet und unterschiedliche Formen und Kulturen bürgerschaftlichen Engagements gleichberechtigt behandelt. Zu denken ist hier an Würdigungsveranstaltungen (z.B. auf Einladung unter Mitwirkung des (Ober)Bürgermeisters), Zertifizierungen (z.B. von Fortbildungsteilnahme), Reportagen über Initiativen in der Lokalpresse, Gutscheine für Fortbildungen, aber auch die Benutzung öffentlicher Einrichtungen ("Freiwilligen-Card") oder Zeugnisbeiblätter (Hamburger Freiwilligenbuch), in denen freiwilliges Engagement von Jugendlichen u.a. bestätigt wird und die bei Bewerbungen vorgelegt werden können.
9. Die aktuelle Bedeutung und kommunalpolitische Attraktivität des Bürgerschaftlichen Engagements hat auch zu tun mit den enger werdenden Haushaltsspielräumen und **fiskalischen Hoffnungen**, durch Bürgerschaftliches Engagement auch Einsparungen im Kommunalhaushalt erzielen oder diese kompensieren zu können. Die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements gerade in kleineren Initiativen und Vereinigungen setzt eine entsprechende Infrastruktur voraus und ist nicht zum Nulltarif zu haben. Sollten sich die Haushaltsspielräume der Kommunen durch Aufgabenverlagerung von der Bundes- und Landesebene auf die kommunale Ebene sowie durch geänderte Steuergesetzgebung und steuervermeidendes Verhalten der Wirtschaft weiter einengen, so besteht die Gefahr, dass die Diskussion auf Bundes- und Landesebene über kommunale Fördermöglichkeiten des Bürgerschaftlichen Engagements aus kommunaler Sicht sowohl bei Bürgern als auch bei Kommunalpolitikern als zynisch wahrgenommen wird. Dessen ungeachtet brauchen bürgerschaftliche Initiativen auch ihre Unabhängigkeit von der Kommune und zur Verankerung in den verschiedenen Sektoren in der Gesellschaft auch andere Finanzierungsquellen-Quellen, die systematisch zu erschließen sind (kommunale Stiftungen, Spendenparlament usw.)