

Jörg Bogumil / Thomas Klie / Lars Holtkamp / Paul-Stefan Roß

FernUniversität Hagen

Evang. Fachhochschule Freiburg

## **Öffentliche Förderung von Organisationen des dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich**

Gutachten für die Enquête-Kommission des Deutschen Bundestages  
„Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“

# Inhalt

## Die wichtigsten Ergebnisse

<b>1</b>	<b>Problemaufriß und Untersuchungsgegenstand</b>	<b>8</b>
1.1	Der Dritte Sektor	8
1.2	Der Auftrag der Enquetekommission	14
1.3	Vorgehensweise	15
<b>2</b>	<b>Rechtliche Rahmenbedingungen</b>	<b>18</b>
2.1	Rechtliche Rahmenbedingungen durch kommunales Haushaltsrecht	18
2.1.1	Gliederungs- und Gruppierungsplan	18
2.1.2	Jährlichkeit	19
2.1.3	Vorläufige Haushaltsführung	19
2.1.4	Haushaltssicherungskonzepte	19
2.2	Kommunalverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen	20
2.3	Sozialrechtliche Rahmenbedingungen	22
<b>3</b>	<b>Ergebnisse der Recherchen</b>	<b>25</b>
3.1	Arnsberg	25
3.1.1	Allgemeine Charakteristik	25
3.1.2	Verein Neue Arbeit Arnsberg	26
3.1.3	Verein Frauen helfen Frauen e.V.	28
3.1.4	Bereich der Selbsthilfeförderung	30
3.1.5	Zusammenfassung	30
3.2	Freiburg	31
3.2.1	Allgemeine Charakteristik	31
3.2.2	Soziokulturelles Zentrum „Fabrik e.V.“	33
3.2.3	„Bewohner-Initiative Westl. Merzhauser Straße“	34
3.2.4	Zusammenfassung	35
3.3	Hamburg	39
3.3.1	Allgemeine Charakteristik	39
3.3.2	Förderkonzeption- und praxis	39
3.3.3	Beispielhafte Entwicklungen	43
3.3.3.1	Aktivoli-Netzwerk	43
3.3.3.2	Café mit Herz	44
3.3.3.3	Fonds	45
3.3.3.4	Zusammenfassung	45
3.4	Jugendwerkstatt Östringen	47
3.4.1	Allgemeine Charakteristik	47
3.4.2	Finanzierungsmix	48
3.4.3	Problematische Aspekte	48

<b>4</b>	<b>Analyse der Förderprobleme</b>	<b>50</b>
4.1	Unproblematische Aspekte	50
4.2	Problematische Aspekte	50
<b>5</b>	<b>Förderungsoptionen</b>	<b>54</b>
5.1	Fördertypen	54
5.2	Dominanz des Inkrementalismus	55
5.3	Grundsatzüberlegungen zu neuen Förderoptionen	58
5.3.1	Vor- und Nachteile der Fördertypen	59
5.3.2	Realisierungschancen	61
<b>6</b>	<b>Empfehlungen</b>	<b>64</b>
6.1	Finanzielle Förderung auf kommunaler Ebene	65
6.1.3	Ansätze zur Reform bestehender Förderstrukturen	65
6.1.4	Implementierung neuer Förderformen und -instrumente	68
6.2	Gestaltung der Infrastruktur auf kommunaler Ebene	71
6.3	Würdigung auf kommunaler Ebene	73
6.4	Fiskalische Rahmenbedingungen der Kommunen	74
6.5	Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunen	75
6.5.1	Komplexität und Reformbedarf	75
6.5.2	Haushaltsrecht	76
6.5.3	Sozialrecht	76
6.5.4	Kommunalrecht	77
<b>7</b>	<b>Schlußbemerkungen</b>	<b>79</b>
	<b>Literaturhinweise</b>	<b>80</b>

## 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 Dritte 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 selbstorganisierte Initiativen, Gruppen und Projekte. Vor diesem Hintergrund liegt 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 Verbesserung 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 unbeträchtlichen Unterschieden für alle Städte, auf die sich unsere Recherchen bezogen. Exemplarisch seien die Zahlen für die Stadt Arnshausen 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 plädieren wir für ein *integriertes Modell öffentlicher Förderung von Initiativen des Dritten Sektors*, 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 unterscheiden wir 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 Interessen-

gleichheit 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 Würdigungsveran-

staltungen (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 rechtlichen Rahmenbedingungen des Bürgerschaftlichen Engagements wurden in einem gesonderten Gutachten gewürdigt. Sie stellen sich insgesamt als so komplex dar, dass bis hinein in die Behörden ein Coaching und eine Begleitung der bürgerschaftlichen Initiativen erforderlich sind. Was die öffentliche Förderung angeht, so sind insbesondere haushalts- und kommunalrechtliche Rahmenbedingungen zu berücksichtigen, die oft für kleineren Initiativen Hürden darstellen. Sowohl im Haushaltsrecht, aber auch im Binnenrecht der Kommunen bestehen Optionen für transparentere und durch mehr Offenheit gekennzeichnete rechtliche Rahmenbedingungen der Förderung.
10. 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. Deswegen 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.)

# 1 Problemaufriß und Untersuchungsgegenstand

## 1.1 Der Dritte Sektor

Mit dem Begriff *Dritter Sektor* wird ein Bereich charakterisiert, der sich zwischen den Polen Staat (erster Sektor) und Markt (zweiter Sektor) und über primäre Gemeinschaften (Familie, Freundeskreis) hinaus gebildet hat. Zum Dritten Sektor (oder auch Non-Profit-Sektor bzw. intermediärer Bereich genannt) ist ein weites Spektrum von Initiativen und Organisationen zu zählen: Es reicht in Deutschland 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 und umfaßt die ganze Themenbreite von Freizeitsport, Hobbys, Soziales, Kultur, Umwelt usw.

Dritte-Sektor-Organisationen rekurrieren in beträchtlichem Umfang auf Solidarität. Sie sind ein Bindeglied zwischen Individuum und Gesellschaft. Mit Blick auf die Zukunft stellen aus Sicht der 3. Sektor-Forschung dabei gerade die kleineren, weniger formalisierten Gruppierungen und Initiativen das Hauptpotential künftiger gesellschaftlicher Innovation dar (vgl. Heinel 1997), gelten mit ihrem Engagement als gesellschaftliches *Sozialkapital* (vgl. Meier 1996; Graf/Platthaus/Schleissing 1999; Habisch 1999) und - in demokratietheoretischen Diskursen - häufig als Infrastruktur einer aktiven Bürger- und Zivilgesellschaft.

Die Idee der *Zivil- oder Bürgergesellschaft* reicht in ihren Wurzeln bis weit in die abendländisch-europäische Tradition zurück (vgl. für einen Überblick Evers 1999, ausführlich Klein 2001). Indem sich von ihr her Optionen für eine zukunftsfähige Gesellschaft formulieren lassen, trägt sie in die Diskussion über die Rolle des Dritten Sektors einen deutlich normativen Akzent hinein. In die heutige gesellschaftspolitische Debatte hat die Idee der Bürgergesellschaft über die jüngsten Bürgerbewegungen Osteuropas und der ehemaligen DDR Eingang gefunden und erfreut sich derzeit – dem deutschen Kontext offenbar sehr viel verwandter als die Hauptströmungen der US-amerikanischen Kommunitarismusdebatte - einer beachtlichen Konjunktur quer zu den politischen Gruppierungen der Bundesrepublik. Dieser Trend gilt im übrigen auch, vielleicht sogar in besonderer Weise für die örtliche Ebene, wo etwa unter dem Stichwort „Bürgerkommune“ über zivilgesellschaftliche Leitbilder für die Gestaltung von Städten und Gemeinden diskutiert wird (vgl. Bogumil/Holtkamp 2001; Langfeld/Wezel/Wolf 2001; AG/BE 2000).

Ohne Frage haben wir es bislang mit keinem wohldefinierten, konsistenten und v.a. systematisch handlungsleitenden Konzept von Bürgergesellschaft zu tun. Dennoch lässt sich der Ansatz mit einigen Begriffen umrisshaft und vorläufig konturieren: Verankerung im Dritten Sektor; Selbstorganisierte Gruppen und Netzwerke als zentrales Element; das Engagement der Bürger für die Gestaltung von Gesellschaft in der Balance von Gemeinschaftsorientierung und Individualität, von Eigennutz und Gemeinsinn; eine politische Kultur der Beteiligung im Sinne einer „Graswurzel-Demokratie“ bzw. einer „starken Demokratie“; damit verbunden die Ergänzung repräsentativ-demokratischer Elemente um direkt- und kooperativ-demokratische Elementen-

te; der Staat als Ermöglichungs-Staat oder aktivierender Staat; das Bemühen der Wirtschaft um corporate citizenship.

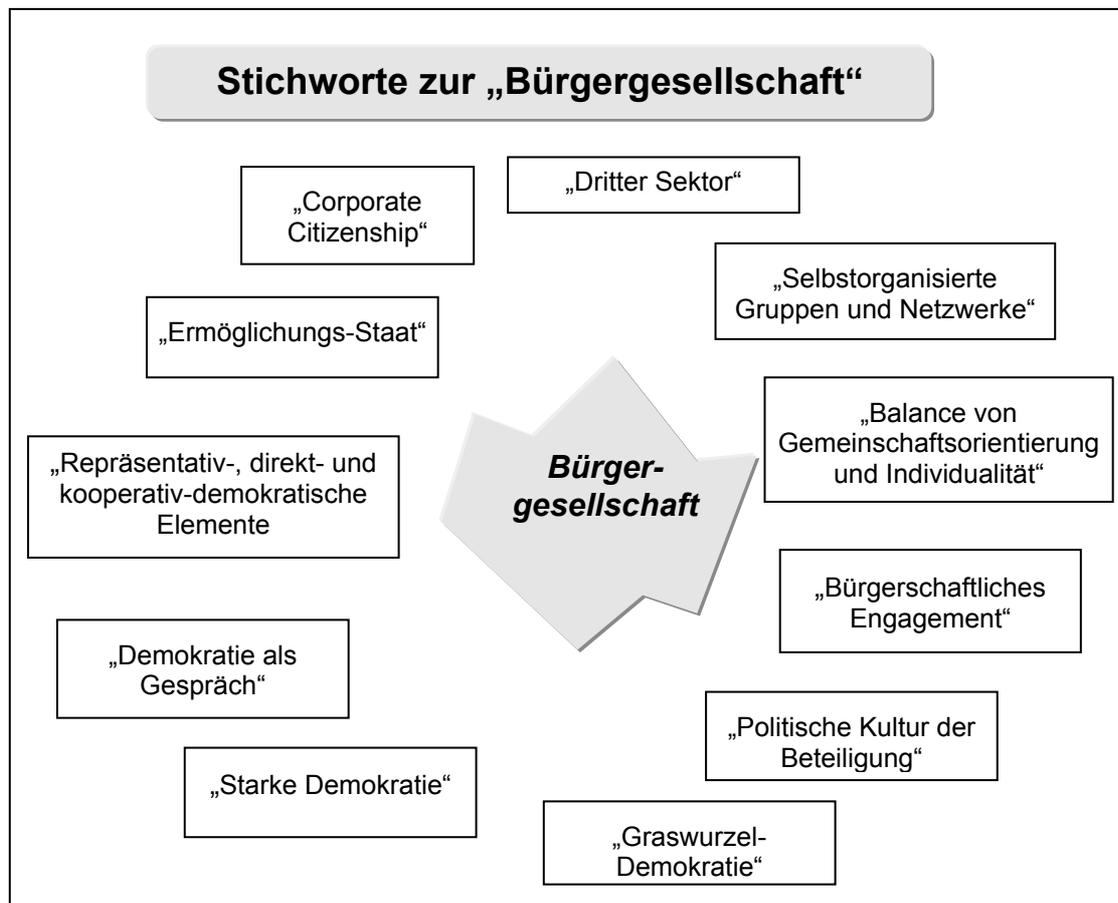


Schaubild 1: Stichworte zur Bürgergesellschaft

Der Begriff der Bürgergesellschaft macht also nicht nur Aussagen über die Gestalt des Dritten Sektors im engeren Sinne, sondern thematisiert zugleich das Wechselspiel zwischen Drittem Sektor und Staat einerseits bzw. Drittem Sektor und Markt andererseits – inklusive der Rollen, die in diesem Wechselspiel den staatlichen und den wirtschaftlichen Instanzen angetragen werden. Er transportiert auf der einen Seite *normative* Aussagen über eine *wünschenswerte* Gestalt von Gesellschaft, enthält jedoch auf der anderen Seite ebenso *empirische* Beschreibungen bereits *vorfindlicher* gesellschaftlicher Wirklichkeit: Die Zivilgesellschaft ist – insbesondere, was die Vielfalt selbstorganisierter Initiativen, Projekte und Netzwerke betrifft – bereits in vielfacher Hinsicht Realität. Dies darf freilich nicht übersehen lassen, dass zentrale Fragen noch offen sind: Was kann bürgerschaftliches Engagement tatsächlich leisten – und wo sind seine quantitativen, aber auch seine prinzipiellen Grenzen? Welche Gruppierungen oder sozio-kulturelle Milieus von Bürgern werden angesprochen, welche bleiben tendenziell außen vor? Wie steht es (ein operationalisierbares Konzept einmal vorausgesetzt) angesichts der realen Interessen- und Machtverhältnisse um die Realisierungschancen eines Ansatzes vom „Ermöglichungsstaat“, wie um die Realisierungschancen von corporate citizenship in nennenswertem Umfang?

In Deutschland ist historisch gesehen eine enge Verbindung zwischen Staat und Drittem Sektor prägend. Nicht nur, dass die beiden wichtigsten Rechtsformen, der Verein und die Stiftung, unter den Genehmigungsvorbehalt des Staates gestellt wurden. Auch die Indienstnahme insbesondere der Wohlfahrtsverbände in die Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben ist dafür ein Beleg.

Empirisch zeigt eine neue Studie<sup>1</sup> über den Dritten Sektor in Deutschland (vgl. Zimmer/Priller 2001: 131), dass

- dieser eine *bedeutende Wirtschaftskraft* darstellt mit Gesamtausgaben von 135 Mrd. DM im Jahr 1995, das entspricht einem Anteil am BSP von 3,9%,
- er eine hohe *arbeitsmarktpolitische Relevanz* aufweist mit 2,1 Mio. Beschäftigten, was 1,4 Mio. Vollzeitäquivalenten entspricht und damit einen Anteil von fast 5% an der Gesamtbeschäftigung ausmacht. Berücksichtigt man die ehrenamtlich und freiwillig Tätigen im Dritten Sektor kommen noch einmal 1 Mio. Vollzeitäquivalente hinzu. Im internationalen Vergleich befindet sich Deutschland damit genau im Durchschnitt aller Länder.
- die Bereiche *Gesundheitswesen* und *Soziale Dienste* dominierend sind, entfallen doch 70% der Beschäftigten des Dritten Sektors und 62 % der Gesamtausgaben auf diese beiden Bereiche. Im Bereich Soziale Dienste und Hilfen stellt der Dritte Sektor 61% aller Einrichtungen und Dienste bereit, 22% der öffentliche Sektor und 17% sind kommerzielle Anbieter. Im Gesundheitswesen sind 34% der Anbieter Dritte Sektor-Organisationen, 49% öffentliche Organisationen und 17% dem Markt zuzurechnen. Hier zeigen sich die Auswirkungen des Subsidiaritätsprinzips und auch die Stärke der Wohlfahrtsverbände.
- er einen hohen Anteil *öffentlicher Finanzierung* aufweist, denn 64% der Mittel kommen von der öffentlichen Hand, 32% durch selbsterwirtschaftete Mittel einschließlich Mitgliedsbeiträge und 3 % durch Spenden und Sponsoring. Im internationalen Durchschnitt liegen diese Werte bei 42%, 47% und 11%. Der hohe Anteil öffentlicher Finanzierung gilt insbesondere für die Bereiche Gesundheitswesen (94%) und Soziale Dienste (66%). Dagegen liegen die Anteile im Bereich Kultur, Freizeit, Sport sowie Umwelt nur bei ca. 20%. In diesen Bereichen ist jedoch das größte Ausmaß an ehrenamtlichem Engagement zu finden.

Mit Blick auf den sozialen Bereich ist zu bedenken, dass die großen Wohlfahrtsverbände heute nicht in allen ihren Aktivitäten dem Dritten Sektor i.e.S. zugeordnet werden können. Ihre abnehmende Bindungsfähigkeit gegenüber freiwilligem Engagement zeige, so wird ihnen attestiert, dass mit der Erosion der sie ursprünglich tragenden soziokulturellen Milieus<sup>2</sup> auch ihre Funktion als gesellschaftsprägende Kräfte mehr und mehr im Schwinden begriffen sei: Sie hätten sich auf der einen Seite "von partikularistischen Wertgemeinschaften zu betriebswirtschaftlich orientierten Dienstleistungsanbietern fortentwickelt" (Olk 1996: 108). Auf der anderen Seite ist ihre Inkorporierung in den Sozialstaat so weit vorangeschritten, dass sie teilweise "parastaatliche" Form (Brumlik 1996: 48f, ähnlich Wohlfahrt 1999: 5) angenommen haben bzw. in der Vergangenheit inne hatten. Wohlfahrtsverbände lassen sich gerade unter den normativen Vorgaben

---

1 Es handelt sich dabei um den deutschen Beitrag zum „John Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project“, einer international vergleichenden Untersuchung zur quantitativen Sichtbarmachung des Dritten Sektors. Der Dritte Sektor wird dabei für die Jahre 1990 und 1995 untersucht.

2 Im wesentlichen geht es dabei um das Arbeitermilieu, das katholische, das agrarisch-konservative protestantische und das bürgerlich-liberale protestantische Milieu.

europäischen Sozial- und Wirtschaftsrechts nicht mehr in allen ihren Unternehmensbereichen als klassische Dritte-Sektor-Organisationen qualifizieren. Dies gilt insbesondere für den Bereich der *economie sociale*, dem Bereich sozialer Dienstleistungen, in dem die Wohlfahrtsverbände mit gewerblichen Anbietern als Wettbewerber auf dem Markt agieren, ohne dass es auf ihre Milieuverankerung, auf freiwilliges Engagement und ihre Gemeinnützigkeit ankäme. In diesen Feldern werden über Vergütungsverträge mit Sozialleistungsträgern erbrachte Dienstleistungen im Gesundheits- und Sozialwesen auf gleiche Weise vergütet wie die anderen Anbieter auch (Boeßenecker 2001) - inklusive der im Sozialleistungsrecht zugestandenen Eigenkapital- und Rücklagenbildung. Ob und inwieweit sie über die Sozialleistungsträgers gegenüber geschuldeten Leistungen hinaus noch freiwillige Leistungen erbringen, etwa ehrenamtlich erbracht, hängt je von örtlichen Bedingungen, Leitbildern und Unternehmensaktivitäten der Wohlfahrtsverbände ab, kann aber nicht überall vorausgesetzt werden. Wohlfahrtsverbände können ihre stillen Reserven, gebildete Rücklagen und ihre im Dienstleistungssektor „erwirtschaftete“ Eigenkapitalverzinsung im „ideologischen Kernbereich“ ihrer Aufgaben einsetzen. In eine engere Betrachtung des Dritten Sektors sollen Wohlfahrtsverbände hier im Wesentlichen in ihrer Funktion als intermediäre Instanz, als Ort und Rahmen bürgerschaftlichen Engagements gewürdigt und einbezogen werden. Hier finden sich höchst unterschiedliche Formen, die zum Teil den kleineren Initiativen vergleichbar sind, zum Teil bieten Wohlfahrtsverbände auch kleineren Initiativen ein organisatorisches Dach und logistische Unterstützung.

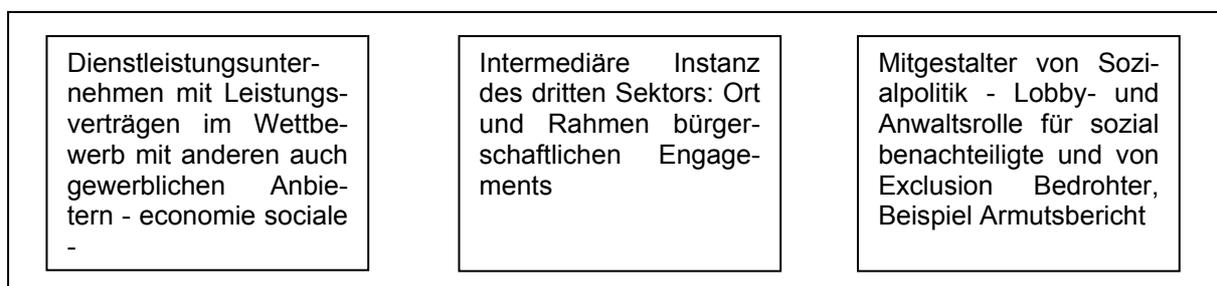


Schaubild 2: Wohlfahrtsverbände - Funktionen

Zum freiwilligen, bürgerschaftlichen Engagement im Dritten Sektor liegen aus jüngster Zeit umfangreiche Untersuchungen vor (vgl. v.a. die Ergebnisse des sog. „Freiwilligen-Survey“: BMFSFJ 2000a-c), die in anderen Gutachten für die Enquete-Kommission ausführlich gewürdigt werden. Auf Grund ihres unmittelbaren Bezugs zur an dieser Stelle behandelten Thematik seien folgende Aspekte hervorgehoben:

- *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 und freie selbstorganisierte Initiativen, Gruppen und Projekte (BMFSFJ 2000b: 258). Hinzu kommen Bürger, die sich einzeln, also in unorganisierter Form engagieren. Diese Entwicklung markiert im übrigen einen wichtigen Aspekt des oft zitierten „Wandels des Ehrenamtes“.
- Ein weiterer Aspekt dieses Wandels besteht darin, dass die neueren Initiativen und Gruppierungen des Dritten Sektors in aller Regel einen *geringeren For-*

*malisierungsgrad* aufweisen, als dies bei traditionellen Vereinigungen des Dritten Sektors der Fall ist. So wird beispielsweise in vielen Fällen – zumindest in der Anfangsphase – darauf verzichtet, zur offiziellen Gründung eines eingetragenen Vereins zu schreiten. Zum Teil sehr bewusst möchte man auf die Etablierung expliziter „Vorstandsstrukturen“ verzichten und statt dessen einen egalitären Kommunikations- und Führungsstil pflegen. Hinzu kommt die Tatsache, dass bürger-schaftliche Initiativen heute durch eine signifikant höhere Fluktuation (Kommen und Gehen von Mitgliedern) geprägt sind als dies noch vor zwei Jahrzehnten der Fall war. Auf die individuellen, v.a. aber auch auf die gesellschaftlichen Faktoren, die zu begrenzteren Bindungen an Gruppierungen und Initiativen führen, ist in der aktuellen Literatur mehrfach hingewiesen worden (vgl. exemplarisch Rauschenbach 1999).

- Die *Wünsche der Bürger* hinsichtlich einer Verbesserung der Rahmenbedingungen freiwilligen Engagements richten sich zwar v.a. auf die Bereitstellung von Finanzmitteln für Projekte, aber keineswegs nur: genannt werden ebenso die Bereitstellung von Räumlichkeiten und Arbeitsmitteln, Weiterbildungsmöglichkeiten, fachliche Unterstützung, verbesserte Informationen über Gelegenheiten zum Engagement, öffentliche Würdigung von Engagement und verbesserte Freistellung durch die Arbeitgeber (BMFSFJ 2000a: 127-132).
- Nicht nur hinsichtlich individueller Motive, Erwartungen usw., sondern auch bezogen auf die Sozialformen, in denen sich Engagement vollzieht, stellt sich das freiwillige Engagement als differenzierte Landschaft dar. Insofern kann man von verschiedenen „*Engagement-Kulturen*“ sprechen, die mit spezifischen Traditionen, Milieubindungen, Lebenslagen und weltanschaulichen Optionen der engagierten Bürger zu tun haben (vgl. Ueltzhöffer 2000, Klie u.a. 1998: 92-96); Engagement-Kulturen, die sich untereinander nicht selten fremd sind oder sogar (mehr oder weniger latent) miteinander konkurrieren – nicht zuletzt um öffentliche Aufmerksamkeit, Anerkennung und Förderung.
- Was die *Terminologie* angeht, so präferieren die Engagierten zur Selbstbezeichnung ihres freiwilligen Tun (in dieser Reihenfolge) die Begriffe „Freiwilligenarbeit“, „Ehrenamt“, „Initiativen-/Projektarbeit“ und „Bürgerengagement“ (BMFSFJ 2000a: 51). In der fach- und populärwissenschaftlichen Diskussion hat sich die Unterscheidung zwischen „altem“ und „neuem“ Ehrenamt als Versuch, den Wandel des Ehrenamtes begrifflich zu fassen, eingebürgert. Der Begriff des „bürger-schaftlichen Engagements“, der auch der Enquete-Kommission ihren Namen gegeben hat, wird verbreitet als allgemeiner, eher unscharfer Ober- oder Sammelbegriff für alle Formen des Ehrenamtes und des freiwilligen Engagements, z.T. auch der Selbsthilfe verwendet. Im Zusammenhang mit der Idee der Bürger- oder Zivilgesellschaft (s.o.) wird dem Begriff dagegen ein deutlich gesellschaftspolitischen Akzent verliehen. In diesem Sinne hat die Rede von bürger-schaftlichem Engagement gerade in Baden-Württemberg in den vergangenen Jahren schärfere Konturen erhalten (vgl. Klie/Roß 2000: 11-13): Es geht im Kern um die Belebung des sozialen Miteinanders in der Gesellschaft und um die Stärkung der Demokratie durch die Teilhabe möglichst vieler Bürger an der Gestaltung der Gesellschaft.

Ein kurzer empirischer Blick auf die bereits bestehenden *Instrumente kommunaler Förderung freiwilligen Engagements* zeigt, dass sich neben der finanziellen Förderung in der Praxis auch noch andere Förderschwerpunkte ausmachen lassen:<sup>3</sup>

- direkte Zuwendungen an Vereine, Gruppen und Projekte (gibt es fast überall);

	▪ Projektfinanzierung	▪ Institutionelle Förderung	▪ Förderverträge
▪ Anteilsfinanzierung			
▪ Fehlbedarfsfinanzierung			
▪ Festbetragsfinanzierung			
▪ leistungsbezogene Finanzierung			

Schaubild 3: Arten kommunaler finanzieller Förderung

- die indirekte Förderung über Wohlfahrtsverbände (Zuwendungen zur Förderung des freiwilligen Engagements, als organisatorisches Dach, in ca. ¾ aller Kommunen)
- die Durchführung von Veranstaltungen, Ehrungen und Preisverleihungen (zwischen 50% und 80% der Kommunen setzen diese Instrumente ein);
- Förderung von Netzwerken in Form von Stadtteilarbeit oder Lokaler Agenda sowie Bürgerbeteiligung im vorparlamentarischen Raum (ca. 70% der Kommunen);
- Qualifizierungsmöglichkeiten für freiwillig Engagierte (in ca. 1/3 der Kommunen) sowie für Führungskräfte und Mitarbeiter in der Verwaltung (in ca. ¼ der Kommunen)
- Öffentlichkeitsarbeit (50% der Kommunen) sowie
- Informations- und Kontaktstellen für freiwilliges Engagement (25% der Kommunen) sowie spezialisierte themenbezogene Beratungsstellen in den Bereichen Sucht, Frauen u.a. (in ca. 80% der Kommunen).

Unterschieden werden kann somit zwischen der

- direkten oder indirekten finanziellen Förderung,
- Qualifikations-, Informations- und Beratungsleistungen, infrastrukturelle Unterstützung
- sowie Formen symbolischer Anerkennung.

Neben diesen bei Braun aufgezählten Schwerpunkten kann auch die institutionelle Verankerung der Förderung bürgerschaftlichen Engagements in der Verwaltungsorganisation sowie die rechtliche Gestaltung der finanziellen Förderungsgewährung zu den allgemeinen Förderinstrumenten gezählt werden.

3 Die Zahlenangaben sind Braun (2000: 29f.) entnommen. Grundlage ist eine Befragung von Kommunen in dem Projekt „Förderung des freiwilligen Engagements und Selbsthilfe in Kommunen“. Die Angaben beziehen sich auf Kommunen über 10.000 Einwohner.

## 1.2 Der Auftrag der Enquetekommission

Über 80% des bürgerschaftlichen Engagements realisiert sich im lokalem Raum. Hier kommt auch der politische Aspekt von Engagement unmittelbar zum Tragen: Gerade in den Gemeinden erweist es sich, ob die Bürger ernsthaft an der Planung, Entwicklung und Gestaltung der Kommune mit beteiligt werden. Dies gilt auch für die Förderung der Dritte-Sektor-Organisationen. Deshalb liegt der Focus der Expertise auf der *kommunalen* Handlungsebene; Bundes- und Landesförderungen werden, soweit es nötig ist, einbezogen. Dabei stehen vor allem die typischerweise *kleineren Initiativen und Vereinigungen* im Vordergrund, die spontan, direkt und in häufig weniger formalisierten Organisationsformen auftreten: Zum einen wird gerade diesen Organisationen für die Zukunft hohe Bedeutung beigemessen, zum anderen wurde die Problematik der Wohlfahrtsverbände in einem gesonderten Gutachten untersucht (Wohlfahrt 2000).<sup>4</sup> Für die empirischen Erhebungen wird vor allem das Politikfeld Sozialpolitik ausgewählt, welches zu den bedeutendsten Bereichen der Tätigkeit von Dritte-Sektor-Organisationen zählt. Der Bereich der Kulturpolitik wird ergänzend einbezogen.

Die Auftragsbeschreibung der Enquetekommission fokussiert sich um die Frage, welche Auswirkungen die gegenwärtigen Praktiken und Verfahren öffentlicher Förde-

---

4 Wesentliche Thesen von Wohlfahrt werden als Hintergrundinformation im Folgenden kurz skizziert: Wohlfahrt spricht von einer zunehmenden Ökonomisierung der Wohlfahrtsverbände, die durch die Aufhebung der Vorrangstellung der Freien Träger in der Sozialgesetzgebung induziert wurde. Angefangen hat dies mit der Pflegeversicherung gefolgt von Veränderungen des BSHG und des KJHG (SGB VIII). Durch die Europäische Währungsunion wird sich nach seiner Auffassung der Wettbewerb noch mal verschärfen. Dadurch würde der traditionelle ehrenamtliche Bereich randständig und die Identifikation der Ehrenamtlichen mit ihrem Verband erschwert. Die ehrenamtlichen Vorstände werden bei Ausgliederung in GmbHs gefährdet. Mit dem Wettbewerb geht z. T. eine Umstellung der Finanzierung einher – weg von der Pauschal- und Einrichtungsförderung hin zu abrechenbaren Einzelleistungen: „Mit der Veränderung der Finanzierungsformen gingen Kürzungen der Zuwendungen einher, die zu Kürzungen zunächst bei den Overheadkosten führten. Die Integration und Begleitung von Ehrenamtlichen wurde jedoch insbesondere aus diesen Globalmitteln finanziert, so dass die Begleitung der Freiwilligen nicht mehr im erforderlichen Maße aufrechterhalten werden konnte. Es fehlten Mittel für Auslagererstattung, Fortbildung, Begleitung, Anerkennung und die Hauptamtlichen sahen bei der Erfüllung der Leistungsvorgaben immer weniger die Möglichkeit einer angemessenen Zusammenarbeit mit Ehrenamtlichen“ (Wohlfahrt 2000: 26). Wohlfahrt (S. 40) schlägt daher vor, neben den abzurechnenden Leistungen eine Pauschale zur Förderung von BE zu schaffen. Wohlfahrt skizziert weiterhin eindringlich, wie die rechtliche Detailsteuerung das ehrenamtliche Engagement schwächt. Er argumentiert weniger mit den eingeschränkten Handlungsspielräumen für ehrenamtliche Helfer, sondern mit den Förderstandards, die von Ehrenamtlichen schwer zu erfüllen sind. „Die Verdrängung der Freiwilligenarbeit gilt in der AWO insbesondere für den Bereich der Altentagesstätten. Während früher diese Tätigkeit nahezu ausschließlich von Ehrenamtlichen wahrgenommen wurde, ist es über die kommunale Förderung immer mehr zur Besetzung mit Hauptamtlichen gekommen. Die Förderungsbedingungen sahen u. a. bestimmte Öffnungszeiten vor (8 Std.) und verlangten ebenso eine bestimmte Angebotsbreite. Dies machte eine professionelle Tätigkeit erforderlich und wurde zunächst als Gewinn für den Verband gesehen“ (S. 8). Im Zusammenhang mit dem Abbau der Objektförderung im Rahmen der Landesjugendplanung kommt Wohlfahrt zu der Empfehlung verstärkt auf eher korporatistische Arrangement anstelle von staatlicher Detailregelungen im Rahmen der forcierten Projektförderung zu setzen (S. 44).

rung von Organisationen des Dritten Sektors im Sozial- und Kulturbereich im Hinblick auf die Arbeitsbedingungen und das Ausmaß sozialen und bürgerschaftlichen Engagements in diesen Organisationen haben. Dabei werden insbesondere zum Bereich der *finanziellen* Förderung Hypothesen vorgelegt:

„In vielen Fällen ist heute nicht der Umfang gewährter Unterstützung, sondern die Art der Gewährung ein zentrales Problem. Die gegenwärtigen Zuwendungspraktiken (Befristung, Abrechnungs- und Zuweisungsmodi etc.) erschweren die Stabilisierung speziell kleiner Initiativen, ergeben zumeist keinen verlässlichen Rahmen für sozialunternehmerisches Engagement und sind darüber hinaus oft mit Forderungen und Auflagen verknüpft, die speziell die Komponente Engagement nicht beachten oder in ihrer Entwicklung negativ berühren“ (S. 2).

Wichtig ist an dieser Stelle allerdings der Hinweis auf die Bedeutung der finanziellen Förderung von kleinen Initiativen. Sie erhalten in der Stadt Arnsberg zum Beispiel über alle Politikfelder hinweg überschlagsmäßig einen Anteil von 7% der Fördergelder, während die Wohlfahrtsverbände und die etablierten Sportvereine die restlichen 93% der Fördergelder bekommen. Im Freiburger Sozialbereich erhalten selbstorganisierte Initiativen ca. 9% der insgesamt zu Verfügung stehenden Mittel. „Für 9% der Mittel wird 80% der Zeit diskutiert“.

Die empirischen Erkenntnisse zu den Unterstützungswünschen der Engagierten sowie zur kommunalen Förderpraxis (s.o.) lassen es für das hier vorgelegte Gutachten jedoch als sinnvoll erscheinen, den Begriff der *Förderung* von Initiativen und Vereinen im Dritten Sektors von vornherein in einer *breiten* Weise zu verstehen und nicht nur auf die Gewährung finanzieller Zuschüsse einzuschränken. Die Erfahrungen aus dem baden-württembergischen Landesprogramm Bürgerschaftliches Engagement (1996 – 2000), die im Rahmen des Landesprogrammes in der Praxis von 32 Modellstandorten (Städte, Gemeinden und Landkreise) gewonnen werden konnten, bestätigen dies (vgl. Klie/Roß 2000, 46-49).

### 1.3 Vorgehensweise

Aus unserer Sicht läßt sich unter Berücksichtigung unterschiedlicher Förderebenen (kommunale Förderung einzelner Bürger, kommunale Förderung von Initiativen, Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Kommunen durch höhere föderale Ebenen) bezogen auf die vier wichtigsten öffentlichen Steuerungsinstrumente (Recht, Geld, Überzeugung, Infrastruktur) folgende Matrix der Förderung (jeweils mit Beispielen für möglichen Formen der Förderung) konstruieren:

	Recht	Geld	Überzeugung	Infrastruktur
Kommunale Förderung einzelner Bürger	Versicherungsschutz	Aufwandsentschädigungen Freiwilligenpass	Würdigung in alten und modernen Formen	Qualifizierung Informations- und Kontaktstelle zentraler Ansprechpartner
kommunale Förderung von Initiativen	Gestaltung Hauptsatzung (→ Kapitel 5.5)	Fördertypen: <ul style="list-style-type: none"> <li>• Regelorientierung/ Detailsteuerung</li> <li>• Inkrementalismus</li> <li>• Marktlicher Wettbewerb</li> <li>• Kontraktmanagement/ Neue Steuerung</li> <li>• partizipative Vergabe</li> </ul> (→ Kapitel 5.1)	Wettbewerbe (best practise, best ideas) Foren für Präsentation (→ Kapitel 5.3)	Qualifizierung Vernetzung Informations- und Kontaktstelle Organisationsberatung Räume/Arbeitsmittel Einheitliche Anlaufstelle (→ Kapitel 5.2)
<b>Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Kommunen</b> (durch höhere föderale Ebenen)	Zusammensetzung des JHA Gemeindeordnungen Haushaltsrecht: vorläufige Haushaltsführung (→ Kapitel 5.5)	lokale Programmbudgets (→ Kapitel 5.4)	Wettbewerbe (best practise, best ideas) Foren für Präsentation	Landesbeauftragte Austausch/ Vernetzung Qualifizierungsangebote

Schaubild 4: Formen öffentlicher Förderung

Diese verschiedenen Formen der Förderung sind dabei nicht als Alternativen zu verstehen. Sie werden in der Regel kombiniert angewendet und entfalten dann eine nachhaltige Wirksamkeit, wenn sie in einem sinnvollen Gesamtzusammenhang zur Anwendung gebracht werden.

Entlang dieser Matrix lassen sich zugleich der Gegenstandsbereich und der Duktus des vorliegenden Gutachtens präzisieren: Während es im Bereich der kommunalen Förderung einzelner Bürger bereits hinreichend Optimierungsvorschläge gibt (z. B. Braun 2000), konzentriert sich dieses Gutachten auf die kommunale Förderung von Initiativen und die Verbesserung der Rahmenbedingungen für die Kommunen. Dazu wird nun in Kapitel 2 das empirische Material entfaltet, in Kapitel 3 die Problemlagen analysiert, in Kapitel 4 die Vor- und Nachteile verschiedener (finanzieller) Fördertypen herausgearbeitet, bevor in Kapitel 5 Empfehlungen ausgesprochen werden,

wobei jeweils auf die in der Matrix in Schaubild 4 markierten Felder eingegangen wird (auf die grau unterlegten Felder ausführlicher, auf die straffierten Felder skizzenhaft).

## 2 Rechtliche Rahmenbedingungen

### 2.1 Rechtliche Rahmenbedingungen durch kommunales Haushaltsrecht

Das kommunale Haushaltsrecht gehört zu den wichtigsten Rahmenbedingungen bei der Förderung von Initiativen und Vereinen. Das kommunale Haushaltsrecht orientiert sich in den Grundzügen an dem Haushaltsrecht des Bundes und der Länder. Für die kommunale Ebene gilt auch das Gesetz über die Grundsätze des Haushaltsrechts des Bundes und der Länder – das sog. Haushaltsgrundsätzegesetz (Dresbach 1996). Diese Grundsätze werden konkretisiert in den Gemeindehaushaltsverordnungen und Gemeindeordnungen der Bundesländer. Unterhalb dieser Ebene existieren weiter Verwaltungsvorschriften und schriftliche Absprachen der kommunalen Aufsichtsbehörden, die, der Komplexität wegen, nur am Beispiel von NRW kurz skizziert werden.

#### 2.1.1 Gliederungs- und Gruppierungsplan

Die kommunalen Haushaltsmittel werden über diese bundeseinheitliche Systematik genau bestimmten Aufgaben über die Gliederungsziffer und den verschiedenen Ausgabearten (Personal, Sachmittel etc.) über die Gruppierungsziffer zugewiesen (Haushaltsgrundsätzegesetz § 10). Sofern die einzelnen Haushaltsstellen nicht mit Deckungsvermerken versehen sind, können die Ausgaben exakt nur für diese Aufgabe und diese Art getätigt werden. Die Zuwendungen und Zuschüsse an Vereine und Initiativen sind im Haushaltsplan aber in der Regel nicht nach diesen Ausgabearten stark differenziert<sup>5</sup>, so dass beispielsweise Personal- und Betriebskosten bei Vereinen und Initiativen gegenseitig deckungsfähig sind, sofern die Kommune nicht durch die Bezeichnung der Haushaltstelle oder durch Verträge anderes freiwillig geregelt hat. Bindungen der Haushaltsmittel für die Vereine und Initiativen bestehen v. a. in zwei Bereichen.

Durch die Gliederungsnummer können die Zuschüsse an eine bestimmte Aufgabe gebunden sein. Allerdings finden sich oft Zuschüsse unter Gliederungsnummern, die lediglich die Aufgabe Förderung von Initiativen und Vereinen festlegen<sup>6</sup>. Durch die Unterscheidung von Zuschüssen im Verwaltungs- und Vermögenshaushalt ist definitiv festgelegt, dass beispielsweise Zuschüsse für den Erwerb von Vermögenswerten (ab 800 DM gilt ein Einrichtungsgegenstand je nach Regelung des jeweiligen Bundeslandes etc. als Vermögen) nicht bei auftretenden Engpässen zur Begleichung der Personalkosten verwendet werden dürfen.

Alle diese Beschränkungen können spätestens nach der Festschreibung der Experimentierklauseln in den Gemeindeordnungen bzw. Gemeindehaushalts-

---

5 Sie finden sich in der Regel im Gruppierungsplan nicht unter Personalausgaben oder sächlichem Verwaltungsaufwand, sondern unter der Gruppierungsziffer 717 „Zuschüsse an übrige Bereiche“.

6 So z. B. die Gliederungsnummer 47, die für „die Förderung von anderen Trägern der Wohlfahrtspflege“ im Einzelplan 4 steht.

verordnungen aller Bundesländer nach der Genehmigung durch die Aufsichtsbehörden aufgehoben werden (Rembor 1996).

### 2.1.2 Jährlichkeit

In der Regel werden die Haushaltsmittel für ein Jahr zur Verfügung gestellt. Das Haushaltsgrundsätzegesetz regelt aber auch, dass ein Haushaltsplan für zwei Jahre aufgestellt werden kann (§ 9 Abs. 2) und dass bestimmte Ausgaben für ein Jahr bei Aufrechterhaltung der Zweckbestimmung übertragbar sind (§ 27 Abs. 2). Näheres hierzu regeln die Gemeindehaushaltsverordnungen der Bundesländer. In der Gemeindehaushaltsverordnung NRW heißt es hierzu in § 19 Abs. 2: „Im Verwaltungshaushalt können Ausgabeermächtigungen für übertragbar erklärt werden, wenn es die wirtschaftliche Aufgabenerledigung fördert“. Weiterhin können auch in diesem Fall über die Experimentierklauseln diese Vorschriften aufgehoben werden. In der Praxis ist aber davon auszugehen, dass im Gegensatz zur Kommunalverwaltung bei Zuschüssen an Externe die Jährlichkeit immer noch der Regelfall ist. Das Jährlichkeitsprinzip führt bekanntlich zu erheblichen Problemen („Dezemberfieber“ etc.).

### 2.1.3 Vorläufige Haushaltsführung

Die vorläufige Haushaltsführung ist im Verbund mit den Regelungen zu Haushaltssicherungskonzepten eine der wichtigsten haushaltsrechtlichen Begrenzungen der Kommunen bei der Förderung von Initiativen und Vereinen. Dies soll im Folgenden am Beispiel von NRW etwas näher erörtert werden.

Die vorläufige Haushaltsführung ist in NRW auf den § 81 der GO zurückzuführen und findet sich in identischer Form auch in den Gemeindeordnungen anderer Bundesländer. In § 81 heißt es u. a. „Ist die Haushaltssatzung bei Beginn des Haushaltsjahres noch nicht bekannt gemacht, so darf die Gemeinde ausschließlich Ausgaben leisten, zu deren Leistung sie rechtlich verpflichtet ist oder die für die Weiterführung notwendiger Aufgaben unaufschiebbar sind“. Bei konsequenter Auslegung dieser Bestimmungen der Gemeindeordnung durch die Aufsichtsbehörden können in dieser Zeit für freiwillige Aufgaben keine Zuschüsse an Dritte fließen. Dies wird aber von den Aufsichtsbehörden und Städten in NRW höchst unterschiedlich gehandhabt. Die vorläufige Haushaltsführung ist in NRW aufgrund der massiven Haushaltsprobleme und der damit häufig einhergehenden verspäteten Einbringung und Genehmigung des Haushaltes am Anfang des Jahres der Regelfall. Wird der Haushalt nicht genehmigt, wie in einigen Städten des Ruhrgebietes, gelten die Bestimmungen der vorläufigen Haushaltsführung sogar für das ganze Haushaltsjahr.

### 2.1.4 Haushaltssicherungskonzepte

Kommunen, die in NRW keinen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt ausweisen können, müssen ein sog. Haushaltssicherungskonzept aufstellen, das von den Aufsichtsbehörden als Bestandteil des Haushaltsplanes zu genehmigen ist. Im Jahre 1998 mussten fast ein Drittel der kreisangehörigen Gemeinden und fast jede kreisfreie Stadt in NRW ein Haushaltssicherungskonzept ausweisen. Für die Genehmigung der Haushaltssicherungskonzepte hat das Innenministerium in Koopera-

tion mit den Regierungspräsidien einen sog. Handlungsrahmen zur Genehmigung von Haushaltssicherungskonzepten im Jahre 1996 entwickelt, der auch erhebliche Auswirkungen auf die Förderung von Initiativen und Vereinen hat.

Die Förderung wird von den Aufsichtsbehörden in der Regel, im Gegensatz zur fachrechtlichen Kommentierung z. B. in der Jugendhilfe (Häbel 1997), als freiwillige Leistung eingeordnet. Zu diesen sog. freiwilligen Leistungen heißt es in dem Handlungsrahmen:

„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, Zuschüsse etc. anzusehen, die im Rahmen pflichtiger Aufgaben über die rechtlich festgelegten Leistungen hinaus gewährt werden (z. B. Zuschüsse auf die Eigenanteile der freien Träger nach dem GTK)“.<sup>7</sup>

Ohne hier näher auf einzelne weitere Regelungen eingehen zu können, kann man v. a. zwei Auswirkungen für die Förderung von Initiativen und Vereinen in NRW konstatieren:

- Erstens können die Haushaltssicherungskommunen nur in den Bereichen v. a. zusätzliche Initiativen und Angebote fördern, in denen sie nachweislich zum Abbau städtischer Angebotsformen beitragen. Es muss nach dem Handlungsrahmen bei der Übertragung von kommunalen Aufgaben / Angeboten aber zumindest eine Kostenreduzierung von 25% nachgewiesen werden.
- Zweitens können bei Haushaltssicherungskommunen die Unwägbarkeiten der vorläufigen Haushaltsführung für Vereine und Initiativen nicht durch den Abschluss von Verträgen reduziert werden. Damit werden auch alle Möglichkeiten, Formen des Kontraktmanagements einzuführen, empfindlich eingeengt.

## 2.2 Kommunalverfassungsrechtliche Rahmenbedingungen

Den Kommunen ist es im Rahmen der Gemeinde- und Kreisordnungen überlassen, wie sie Dritte-Sektor-Organisationen fördern und wie sie bürgerschaftlich Engagierten Mitwirkungsmöglichkeiten einräumen, soweit etwa nicht wie im SGB VIII besondere Formen der Einbeziehung von Vereinigungen und freien Trägern geboten ist. Im Zusammenhang dieser Expertise interessiert in besonderer Weise die Frage, wie engagierte Bürger und Dritte-Sektor-Initiativen sowohl von der Kommunalverwaltung systematischer berücksichtigt als auch im Rahmen einer Weiterentwicklung demokratischer Partizipationsformen verbindlicher in kommunalpolitische Entscheidungsfindungsprozeduren einbezogen werden können.

---

7 Der Handlungsrahmen wurde bisher nicht in den üblichen Publikationen veröffentlicht und gilt deswegen als Geheimerlass der Landesregierung, der zwischen den Regierungsbezirken in der schriftlichen Fassung z. T. variiert. Den Haushaltssicherungsgemeinden wird der Handlungsrahmen aber zugestellt und in der Regel als Anlage zum Haushaltssicherungskonzept auch öffentlich ausgelegt. Der Grund für diese unübliche „Verlautbarungspolitik“ des Landes dürfte wohl u. a. darin liegen, dass der Handlungsrahmen – politisch wie rechtlich – nur schwer vertretbare Eingriffe in die kommunale Selbstverwaltung vornimmt (Holzkamp 2000/2001).

1. Inwieweit kann die Verwaltung selbst, ohne die "Kommunalparlamente" über die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements befinden und inwieweit kann der Gemeinderat der Verwaltung Kompetenzen in dieser Richtung zuordnen?
2. Inwieweit können Bürger und Initiativen selbst Einfluss nehmen auf die Förderung freier Initiativen durch die Kommune?

zu 1: Der Gemeinderat ist das Hauptentscheidungsorgan einer Gemeinde und nach der Konzeption der Gemeindeordnung für die Entscheidung der wichtigsten Gemeindeangelegenheiten zuständig (vgl. etwa § 24 (1), Satz 1 Gemeindeordnung Baden-Württemberg). Im Rahmen der rechtlichen Grenzen setzt er den Umfang und den Inhalt seiner Befugnisse im Kompetenzgefüge zwischen Gemeinderat, Ausschüssen, Bürgermeister und Verwaltung selbst fest. Im Zuge der aktuellen allgemeinen Verwaltungsreformbestrebungen sind bisher übliche Zuständigkeitsabgrenzungen in die Kritik geraten. Gerade im Zusammenhang mit dem neuen Steuerungsmodell der KGSt wird eine klare Verantwortungsteilung zwischen Gemeinderat und Verwaltung angestrebt und ein Delegationskontinuum vom Gemeinderat zu den ergebnisverantwortlichen Organisationseinheiten gefordert. Eine solche Dezentralisierung, etwa auch in der Förderung bürgerschaftlicher Initiativen in Form konkreter Ausführungen einzelner Zielvorgaben und Projekte ist rechtlich unbedenklich, soweit die Grundsatzentscheidung zu den wesentlichen die Gemeinde betreffenden Entscheidungen beim Gemeinderat oder dessen Ausschüssen verbleibt. Das Übertragungsrecht findet seine Grenzen in den dem Gemeinderat ausdrücklich zugewiesenen Aufgabenkatalog etwa im § 39 (2) Gemeindeordnung BW. Der Gemeinderat ist kommunalverfassungsrechtlich nicht daran gehindert, in allen Angelegenheiten, die nicht zu seiner ausschließlichen Zuständigkeit gehören, die Ausführungsverantwortung der Gemeindeverwaltung zu delegieren. Es bedarf allerdings einer Rückkopplung der Umsetzung an das Hauptentscheidungsorgan Gemeinderat. Es bestehen daher keine Bedenken dagegen, Entscheidungen über die Förderung bürgerschaftlicher Initiativen im Rahmen von Zielvorgaben des Gemeinderates der Kommunalverwaltung in einem näher auszugestaltenden Prozedere zu übertragen. Ob dieses sinnvoll ist, ob die verbreiteten Entscheidungsfindungsprozeduren im Gemeinderat und den gemeinderätlichen Ausschüssen auch im Sinne kleinerer Initiativen förderlicher sind, kann nicht generell gesagt werden. Gleichwohl eröffnet das Kommunalrecht in einigen Kommunen angestrebte Förderpraktiken durch die Kommunalverwaltung, ggf. gemeinsam mit bürgerschaftlichen Initiativen, siehe später beim Beispiel Dürmentingen.

zu 2: Das Kommunalverfassungsrecht sieht in allen Bundesländern vielfältige Beteiligungsformen der Bürger an der politischen Willensbildung in der Gemeinde vor, durch Wahlen, Bürgerentscheid und Bürgerbegehren, beratende Mitgliedschaft in Ausschüssen oder Bürgerversammlungen. Eine institutionalisierte Einbeziehung in die Erledigung öffentlicher Aufgaben der Gemeinde sehen die Gemeindeordnungen nicht vor, abgesehen einmal von Ausnahmesituationen, bei "Frohn- und Spanndiensten". Die Gemeindeordnungen schließen diesen Weg aber auch nicht aus. So können Gemeinden Dritte-Sektor-Organisationen in die Fragen einbeziehen, wie öffentliche Aufgaben erledigt werden sollen und sie etwa im Rahmen "bürgerschaftlichen Outsourcings" beteiligen. So gut wie nicht erprobt sind dabei Verfahren, die bürgerschaftlichen Initiativen und Dritte-Sektor-Organisationen eine Art eigenes Initiativrecht jenseits aller

Antragsverfahren auf öffentliche Förderung einräumen, das die Kommunalverwaltung anhalten würde, die Art und Weise der Aufgabenerledigung zu prüfen und vorgeschlagene Alternativen in die Entscheidungsfindung mit einzubeziehen. In einer in dieser Expertise erwähnten Gemeinde wird ein entsprechender Weg erprobt. Hierbei werden unterschiedliche Demokratietraditionen sichtbar, die im Verhältnis zueinander auszutariieren sind: die repräsentative Demokratie, direkte Demokratie, korporatistische Formen über die traditionellen Verbände sowie neue Formen von Engagement und Verantwortungsbereitschaft von Bürgern themen- und situationsbezogen. Gerade in zivilgesellschaftlichen Diskurs kann die Verschränkung unterschiedlicher Demokratietraditionen und –ansätze sich als wichtige Option zur Weiterentwicklung einer demokratischen Kultur darstellen. Es bleibt aber die Frage, wie diese neuen Beteiligungs- und Mitverantwortungsformen ihren konfliktresistenten Ort in Binnenrecht der Kommunen erhalten können. Derartigen Erweiterungen und Verschränkungen von Demokratieformen sind kommunalverfassungsrechtliche Grenzen gesetzt, etwa in der letzten Zuständigkeit des Gemeinderates. Sie stoßen auf Argwohn, gerade bei Akteuren im kommunalpolitischen Feld, könnten jedoch auch in Zukunft an Bedeutung gewinnen.

### 2.3 Sozialrechtliche Rahmenbedingungen

Ein Gutteil der Dritte-Sektor-Organisationen ist im Gesundheits- und Sozialbereich aktiv. Hier ist ihre Stellung insbesondere gegenüber den Sozialleistungsträgern, zu denen auch die Kommunen gehören, differenziert zu betrachten. Vom Volumen der Transferleistungen ist am Bedeutendsten die Stellung als Vertragspartner bei der Erfüllung von *Sozialleistungen* für Anspruchsberechtigte im sozialen Sicherungssystem. Im Gesundheitswesen werden mit Krankenhäusern Versorgungsverträge und Pflegesatzvereinbarungen abgeschlossen, gleiches gilt für Pflegeheime hinsichtlich der sozialen Pflegeversicherung. Es werden Förderungen vorgenommen, sowohl vom Land als auch von Kommunen. Dies gilt für den Jugendhilfebereich, der ebenso wie die Sozialhilfe in vielen Bundesländern inzwischen kommunalisiert wurde. In diesem Feld erbringen Dritte-Sektor-Organisationen Leistungen für die jeweiligen Sozialleistungsträger, Pflichtleistungen gegenüber Versicherten oder Hilfesuchenden. Dieser Bereich der Pflichtleistungen steht keineswegs zur Disposition. Über das Wie und das Wer besteht unter den kartellrechtlichen Bedingungen, die auch im Sozialleistungsrecht Geltung beanspruchen, Entscheidungsspielraum. In diesem Bereich kommt Dritte-Sektor-Organisationen weitgehend die Rolle eines Mitbewerbers zu, ohne besondere Privilegierung. Hier existieren überwiegend auch keine Rechte auf Bevorzugung, etwa gegenüber gewerblichen Anbietern sozialer Dienstleistungen. Lediglich die Eigenaktivitäten der Kommune stehen in einem gewissen Subsidiaritätsverhältnis zu der Bereitschaft von Dritte-Sektor-Organisationen und gewerblichen Anbietern in dem fraglichen Feld sozialer Sicherung tätig zu werden. § 10 BSHG etwa legitimiert keine Bevorzugung freier Träger gegenüber andern privaten Trägern beim Abschluss von Vereinbarungen gemäß §§ 93ff. BSHG (siehe LPK-BSHG § 10 Randziffer 1 (Birk u.a. 1998)). Diese Gleichstellung von gemeinnützigen und gewerblichen Anbietern hat erhebliche Folgen für den Sozialleistungsbereich, auch auf kommunaler Ebene, da dadurch die Förderung von Initiativen im Bereich kommunaler Pflichtaufgaben im Sozialhilferecht unter wettbewerbsrechtlichen Gesichtspunkten neu gestaltet werden muss.

Impulse aus dem öffentlichen Vertragsrecht für Sozialleistungen werden auch dort wirksam, wo es um klassischer Weise als freiwillige Aufgaben verstandene Handlungsfelder geht. Wird die Förderung von Altenbegegnungsstätten etwa als Maßnahme im Rahmen der Altenhilfe gem. § 75 BSHG qualifiziert, so liegt es nicht fern, auch hier Verträge gemäß §§ 93ff. BSHG abzuschließen mit Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarungen und einem genau definierten Kreis von Leistungsberechtigten. Hier und in anderen Bereichen weicher Förderungen lassen sich sehr unterschiedliche Praktiken der Kommunen beobachten: die einen verbuchen etwa die Förderung von Altentagungsstätten im Rahmen ihrer Sozialhilfeausgaben gem. § 75 BSHG, andere titulieren entsprechende Förderungen als freiwillige Aufgaben der Kommune außerhalb des BSHG<sup>8</sup>. Die zunehmend wettbewerblich gestaltete Beziehung zwischen Sozialleistungsträgern und Leistungserbringern bringt für kleinere Initiativen Vor- und Nachteile: rechtlich wird ihr Marktzutritt erleichtert, evt. haben sie auch eine günstigere Kostensituation. Der fachliche, rechtliche und zeitliche Aufwand für alle Abschluß komplexer Leistungsvereinbarungen überfordert sie hingegen latent, wenn sie sich nicht entsprechender, i.d.R. verbandlicher Unterstützung bedienen.

Im Krankenversicherungsrecht finden sich inzwischen unter dem Gesichtspunkt der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements durchaus interessante *Ver-schränkungen* der Finanzierung professioneller Dienste mit freiwilliger Tätigkeit. Das gilt etwa für den Bereich der stationären Hospizarbeit gem. § 39a SGB V. Hier wird in den Rahmenverträgen und schon in gesetzlichen Bestimmungen vorausgesetzt, dass die stationären Hospizeinrichtungen freiwillige Leistungen erbringen um etwa den Anteil der psychosozialen Begleitung der Hospizgäste auf diese Weise sicherzustellen. Dies kann, wie im Beispiel Stuttgart geschehen, wiederum durch kommunale Förderung unterstützt werden, indem etwa für jeden Freiwilligeneinsatz aus der Kommune eine finanzielle Förderung der Hospizdienste erfolgt (vgl. Klie 1999a). Eine Verpflichtung der Kommunen zur komplementären Förderung der Freiwilligenarbeit etwa im Hospizbereich besteht dabei nicht. Im Hospizsektor wird auf diese sozialleistungsrechtliche Art die Dritte-Sektor-Qualität der Anbieter i.e.S. gewahrt und Hospize als rein kommerziell anzubietende Geschäftsbereiche ausgeschlossen.

Einer anderen rechtlichen Situation sehen sich etwa Selbsthilfeinitiativen gegenüber, die eine *Förderung* gem. § 20 SGB V im Rahmen der Präventionsleistungen der Krankenversicherungen erhalten sollen. Hier räumt ihnen das Sozialleistungsrecht eine im weiten Ermessen der Krankenkassen stehende Option auf Förderung als Initiative ein. Sowohl in der Frage, ob eine Initiative gefördert wird als auch wie sie gefördert wird (teilnehmerbezogen, degressiv, pauschal) liegt im Ermessen der fördernden Krankenkassen. Derartige Ansprüche der Initiativen auf Förderung durch die Sozialleistungsträger sind im deutschen Sozialleistungsrecht äußerst selten.

Besondere Rahmenbedingungen, die in dieser Expertise auch gewürdigt werden, finden sich im Jugendhilferecht, in dem für den Bereich der Zuständigkeit des Jugendhilfeausschusses die *Beteiligung* von Dritte-Sektor-Organisationen institutionell vorgesehen ist. Sie haben hier etwa Einfluss im Kinder- und Jugendhilfeausschuss, auch auf kommunalpolitische Entscheidungen bzw. deren Vorbereitung. Dabei finden

---

8 In einer Untersuchung für das Sozialministerium Niedersachsen konnten die Auswirkungen entsprechend unterschiedlicher Förderpraktiken auf die Sozialstatistiken nachgezeichnet werden (vgl. Klie 1993)

sich mehrere Hürden im Jugendhilferecht, einerseits die Hürde als Träger der öffentlichen Jugendhilfe anerkannt zu werden (§75 Ziff. 8 SGB) und zum anderem die Hürde, Mitglied im Jugendhilfeausschuss zu werden (§ 71 (1) Ziff. 2 SGB).

Schließlich bleibt ein Bereich sogenannter *freiwilliger Aufgaben* der Kommunen im sozialen und Gesundheitsbereich, in dem keine unmittelbare Normbefolgung sozialrechtlicher Vorgaben geschieht, sondern Gemeinden im Rahmen ihrer allgemeinen Daseinsvorsorge aus der Gemeindeordnung etwa tätig werden, um präventiv oder ergänzend zu Sozialleistungen im Rahmen der Beschlüsse des Gemeinderates öffentliche Aufgaben wahrzunehmen.

Hier in diesem Bereich erfolgt die Vergabe der Mittel lediglich nach Grundsätzen des Haushaltsrechtes und auf Basis von Entscheidungen der Kommunalparlamente. Die Grenzen zwischen Pflichtaufgaben und freiwilligen sind dabei oft fließend. Beispielsweise sind etwa die Bezuschußung der Aktivitäten der Bahnhofsmission oder der Heilsarmee Aufgaben im Rahmen des § 72 BSHG, die Subventionierung von Krankenbehandlungstellen für Nichtseßhafte Aufgaben im Rahmen der §§ 37, 72 BSHG. Hier entstehen z.T. langjährige Förder- und Subventionierungstraditionen, ohne dass sich hieraus ein rechtlich bindender Besitzstand der geförderten Institutionen ergibt. Zwar sind Grundsätze des Vertrauensschutzes gegenüber in der Förderung befindlichen Organisationen zu berücksichtigen, gleichwohl ergibt sich regelmäßig kein Rechtsanspruch auf Förderung (vgl. VGH Mannheim, Urt. v. 10.4.2001).

### 3 Ergebnisse der Recherchen

Die Recherchen zur kommunalen Förderpraxis von Dritte Sektor-Organisationen wurde in drei Bundesländern durchgeführt: in Baden-Württemberg (insbesondere in Freiburg, begrenzt in Karlsruhe, Östringen und Dürmentingen), in Nordrhein-Westfalen (Stadt Arnsberg) sowie in der Freien und Hansestadt Hamburg. Auf diese Weise sollen unterschiedliche kommunal-verfassungsrechtliche Rahmenbedingungen, die unterschiedlichen regionalen Traditionen, aber auch die spezifische Fördertypik in den Blick genommen werden.

Die Vorgehensweise war jeweils vergleichbar: Analyse der Haushaltspläne, Experteninterviews und Dokumentenanalyse. Das Studium der Haushaltspläne stellte sich in allen Recherchestandorten als ausgesprochen aufwendig und schwierig dar. Die kommunalen Haushaltspläne verfügen über keine einheitliche Systematik, die Haushaltstitel für die Förderung von Freiwilligenengagement und Dritte-Sektor-Organisationen waren nicht überall transparent. Sie fanden sich zum Teil eher versteckt, und es wurde jeweils Expertenwissen benötigt, um aus den Haushaltsplänen die Fördervolumina, aber auch die Förderpraxis zu ermitteln. Für sich genommen stellen die Haushaltspläne, trotz ihrer demokratieorientierten Publizität kein Mittel zur Herstellung von Transparenz der Förderpraktiken für die Bürger dar. Sowohl in Freiburg als auch in Hamburg erwies es sich als sehr hilfreich, dass die Verwaltungen ihrerseits Übersichten über die geförderten Initiativen und Fördervolumen aufgestellt hatten. Erst die Experteninterviews machten es möglich, die Förderpraxis auch im Detail zu ermitteln und zu verstehen.

#### 3.1 Arnsberg<sup>9</sup>

##### 3.1.1 Allgemeine Charakteristik

Die Stadt Arnsberg hat rund 80.000 Einwohner, die sich über viele z. T. ländlich geprägte Stadtteile verteilen. Die Stadt Arnsberg entspricht damit dem im Antrag zum Gutachten formulierten Kriterium eines „eher kleinstädtisch ländlichem Umfeld“. Auf der Grundlage der Analyse des Haushaltsplans und von Hintergrundgesprächen mit der Verwaltung wurden drei geförderte Initiativen im Sozialbereich registriert: Verein Neue Arbeit Arnsberg, Verein Frauen helfen Frauen und der allgemeine Bereich der Selbsthilfeinitiativen. Ansonsten wird der Förderbereich des Einzelplans 4 von den etablierten Wohlfahrtsverbänden dominiert.

---

9 Die Untersuchung der Arnsberger Fallstudie erfolgt in vier Schritten. Erstens wurde der Einzelplan 4 des Arnsberger Haushaltsplanes untersucht, um geförderte Initiativen im Politikfeld Sozialpolitik zu registrieren. Zweitens wurde in Gesprächen mit der Verwaltung abgeklärt, ob es sich hierbei um die einzigen geförderten Initiativen handelt, oder ob ihres Wissens noch andere Initiativen bestehen, die maßgeblich von anderen Akteuren (EU, Bund, Land, Sozialversicherungsträger etc.) gefördert werden. Drittens wurde ein Fragebogen entwickelt, der von den jeweils für die Initiativen zuständigen Sachbearbeitern in der Arnsberger Verwaltung zu beantworten ist. Viertens wurden die Mitarbeiter der Beschäftigungs- und Fraueninitiative anhand eines Leitfadens interviewt.

Im Jahre 2001 wies die Stadt Arnsberg im Verwaltungshaushalt insgesamt Ausgaben von ca. 170 Mio. DM<sup>10</sup> aus. Schaut man sich die Verteilung der Zuschüsse an Initiativen, Vereine und Verbände an, ergibt sich folgendes Bild:

- Im Kulturbereich fließen mit ca. 70.000 DM die geringsten Zuschüsse an diese Adressaten.
- Es folgt der Sozialbereich (ohne Jugendhilfe) mit 320.000 DM. Diese Zuschüsse fließen zum überwiegenden Teil an Vereine und Initiativen, während die Wohlfahrtsverbände hier nur geringfügig partizipieren.
- Im Sportbereich fließen bereits 663.000 DM überwiegend an die Sportvereine. Allerdings ist für Arnsberg festzuhalten, dass sich seit den 90er Jahren in den Zuschüssen zu einem großen Teil Entgelte für Aufgabenübertragung „verstecken“. Ganz im Sinne des Handlungsrahmens für Haushaltssicherungskonzepte hat die Haushaltssicherungskommune Arnsberg die Unterhaltung von Sportflächen etc. auf die Vereine übertragen und Personal im Hause abgebaut.
- Der Löwenanteil der Förderung fließt aber in den Bereich der Kinder- und Jugendhilfe. Mit 12 Mio. DM<sup>11</sup> fließt immerhin gut 7% des gesamten städtischen Verwaltungshaushalts in die Förderung von Initiativen Vereinen und Verbänden des Kinder- und Jugendhilfebereichs. Eine differenziertere Analyse ergibt, dass es sich hierbei überwiegend um die Finanzierung von Kindertagesstätten (ca. 10, 7 Mio. DM) und Jugendheimen (0,75 Mio. DM) handelt. Die Initiativen und Vereine erhalten mit rund 0,5 Mio. DM nur ca. 4% des „Kuchens“. Die etablierten Wohlfahrts- und Jugendverbände erhalten den nicht unbeträchtlichen Rest des Kuchens.

Resümiert man die Bedeutung der finanziellen Förderung von kleinen Initiativen ergibt sich über alle Politikfelder hinweg überschlagsmäßig ein Anteil von 7%, während die Wohlfahrtsverbände und die etablierten Sportvereine die restlichen 93% der Fördergelder bekommen.

### 3.1.2 Verein Neue Arbeit Arnsberg

Der Verein Neue Arbeit Arnsberg ist eine Beschäftigungsinitiative. Er besteht seit nunmehr 5 Jahren. Die Aktivitäten des Vereins zielen ausnahmslos in die Richtung Qualifizierung und Beschäftigung, in der Regel von langzeitarbeitslosen Menschen. Er betätigt sich als Träger von Qualifizierungsmaßnahmen, insbesondere für gemeinnützige Projekte mit dem Ziel, erwerbsfähigen Personen, die besondere Hemmnisse haben und somit auf dem Arbeitsmarkt schwer vermittelbar sind, wieder eine Eingliederung in den Arbeitsmarkt zu ermöglichen.

Entstanden ist der Verein aufgrund einer städtischen Initiative. Angedacht war, einen zweiten Arbeitsmarkt zu schaffen, wo Sozialhilfeempfänger und -empfängerinnen mit besonderen Hemmnissen wieder an Arbeit herangeführt werden sollten und deren

---

10 Die Ausgaben des Einzelplanes 9 wurden hierbei ausgeklammert, weil sie über die Abdeckung der Fehlbeträge aus Vorjahren – wie bei allen Haushaltssicherungskommunen – nicht mehr ausschließlich die originären Ausgaben eines Jahres wiedergeben.

11 Gerade bei diesen Ausgaben ist zu berücksichtigen, dass den Kommunen hierbei nicht unwesentliche zweckgebundene Einnahmen zufließen (Elternbeiträge und Landesförderung), die bei dieser Aufstellung nicht gegengerechnet wurden.

Arbeitstag zu strukturieren. Der Verein bekam eine Anschubfinanzierung des Arbeitsamtes, womit eine Holzwerkstatt eingerichtet wurde und eine Fahrradwerkstatt. Die Fördersumme im städt. Haushalt beträgt jährlich 60.000 DM und wird seit 5 Jahren zur Verfügung gestellt. Da das Arbeitsamt (bzw. das Sozialamt) in der Regel nur die Unterhaltsleistung für den beschäftigten Personenkreis trägt, verbleiben erhebliche Kosten für den Bereich Geschäftsführung. Damit diese Overhead-Kosten gedeckt werden können, hat der Rat der Stadt Arnsberg beschlossen, einen jährlichen Zuschuss von 60.000 DM zu geben. Es handelt sich um eine jährliche Pauschalförderung ohne klare Zielvereinbarungen (außer das die Mittel für die Geschäftsführung zu verwenden sind). Dementsprechend gibt es auch keine Evaluation der Förderung. Es erfolgt lediglich die übliche Rechnungslegung gegenüber der Verwaltung.

Der Entscheidungsprozess zur Vergabe der Förderung gestaltete sich wie folgt: Da der Verein aus der Verwaltung, und zwar aus dem Sachgebiet Hilfe zur Arbeit heraus initiiert wurde, wurde die Förderung vor fünf Jahren innerhalb der Verwaltung durch Gespräche geklärt, wobei die Verwaltung den Vorschlag den Ausschüssen und dem Rat zur Entscheidung vorgelegt hat. Diese Entscheidung erwies sich als sehr konfliktreich, weil einige Unternehmer durch die Beschäftigungsinitiative ein Wettbewerbsverzerrung befürchteten.

Betrachtet man nun näher die verschiedenen finanziellen Förderungsformen, (Stadt Arnsberg: Zuschuss Geschäftsführung, Hochsauerland Kreis: Kreisprogramm: Arbeit statt Sozialhilfe, Land NRW: Förderung von Beratungsstellen und Arbeitslosenzentren, Arbeitsamt, vereinzelte Zuschüsse von der EU), ergibt sich aus Sicht der Initiative folgendes Bild:

- Unproblematisch sei insbesondere die Förderung der Stadt Arnsberg, bei der kaum Formalitäten zu beachten seien. Eine Zielvereinbarung wurde nicht getroffen und ein allgemeiner Bericht erfolgt an die Verwaltung. Verwaltungsmitarbeiter seien auch Mitglied im Verein, so dass Probleme kooperativ gelöst würden.

„Wir machen eine Abrechnung, so einen kleinen Bericht und den geben wir an die Verwaltung der dafür zuständig ist und das ist es dann eigentlich. Über den Ausschuss ist das noch nie gelaufen. Dann gibt es einen Mitarbeiter der Stadt Arnsberg, der bei uns hier auch im Vorstand sitzt und von daher sind dann auch die Kontakte da. Der ist bei der Wirtschaftsförderung und die Verfahren laufen jetzt auch über die Wirtschaftsförderung und von daher sind auch die Kontakte da“.

- Auch für die Kreis- und Landesebene werden kaum Probleme konstatiert. Hier sei die Rechnungslegung zwar etwas aufwendiger, aber die zuständige Mitarbeiterin sagte, dass dies noch relativ leicht zu bewältigen wäre.
- Weitaus problematischer sei die Förderung des Arbeitsamtes, die immer nur auf jährliche Förderprogramme begrenzt sei zur Beschäftigung von ABMs etc..

„Immer das Zittern, ob die Maßnahme genehmigt wird oder nicht – jedes Jahr. Nur zur Rechtfertigung des Arbeitsamtes muss man sagen, die stehen genauso unter Druck wie wir, die haben da ihren Verwaltungsrat, der genau aufpasst, was machen die, wie viel vermitteln die und das ist ja heute das A und O. Das kann es unserer Meinung nach nicht sein. Man kann nicht nur immer danach gucken, wie viel haben die nun wirklich vermittelt, es gibt auch kleinere Erfolge.“

Man würde hier in einem starken Wettbewerb mit anderen Bildungsträgern stehen, was zu erheblichen Druck auf die Mitarbeiter führe. Zur Weitergenehmigung

der Maßnahmen sei eigentlich nur der Vermittlungserfolg der letzten Maßnahme entscheidend. Im Wettbewerb um gute Vermittlungsquoten hätte man gegenüber Wettbewerbern der öffentlichen Hand das Problem, dass man die zu Beschäftigten zugewiesen bekomme und sich die öffentliche Hand vorher die Rosinen rauspicken könne. Insgesamt würde die jährliche Bewilligung im Verbund mit dem Wettbewerb dazu führen, dass man die Arbeit nicht kontinuierlich planen könnte und man auf die Förderung anderer Ebenen angewiesen sei, um Kontinuität sicherzustellen.

- Über die Ebene der EU wurde berichtet, dass man hiermit die schlechtesten Erfahrungen gemacht habe, weil dies einen erheblichen bürokratischen Aufwand bedeuten würde. Man habe den Eindruck, dass die Schwellen hier extra so hoch angesetzt werden, damit die Fördertöpfe nicht ausgeschöpft werden.

„Wir haben einmal eine Maßnahme über die EU gehabt. Das war ganz entsetzlich, was das für ein Aufwand an Bürokratie war und ich behauptete immer wieder das machen sie extra. (...) Ich habe immer das Gefühl, das machen sie, damit sie ihr Geld behalten. Das ist zwar eine böse Unterstellung, aber das ist wirklich ganz furchtbar kompliziert. Und für uns, die das nicht jeden Tag machen, ist das sehr schwer.“

Insgesamt wurde über alle Ebenen positiv berichtet, dass keine großen Probleme beim Mittelfluss (extreme Verzögerung bei der Mittelauszahlung) auftraten.

### 3.1.3 Verein Frauen helfen Frauen e.V.

Der Verein Frauen helfen Frauen e.V. entstand ausschließlich auf Initiativen von einigen engagierten Arnsberger Bürgerinnen, die Frauen Hilfestellung in Gewaltsituationen geben wollten. Die Beratungsstelle ist seit 1995 mit zwei hauptberuflichen Kräften besetzt, die Frauen, die in irgendeinem Lebensbereich Schwierigkeiten haben, beraten.

Der kommunale Zuschuss an den Verein Frauen helfen Frauen e.V. für die Geschäfts- und Beratungsstelle beträgt jährlich 45.000 DM. Dazu betreibt der Verein ein Frauenhaus. Hierzu bekommt der Verein jährlich eine städtische Förderung von 90.000 DM. Das Frauenhaus wird z. T. über die Sozialhilfe refinanziert, d.h., bewohnt eine Sozialhilfeempfängerin das Frauenhaus, werden die Mietkosten aus der Sozialhilfe gezahlt. Darüber hinaus bezieht der Verein eine Landesförderung als Beratungsstelle und auch als Frauenhausbetreiber. Die Förderung bezieht sich auf die Personalkosten für die Beratungsstelle und für die Betreuung im Frauenhaus. Die kommunale Förderung wurde nach Aussage der Mitarbeiterinnen im Wesentlichen durch Druck und öffentliche Kampagnen durchgesetzt. Bei der Frauenberatungsstellen handelte es sich erst um ein ehrenamtliches Angebot, dass später zu einem hauptamtlichen Angebot mit kommunaler Förderung wurde.

Der Verein wird kommunal seit 12 Jahren gefördert. Bei den festen Zuschüssen handelt es sich um eine jährliche Pauschalförderung, dem keine Zielvereinbarung zu Grunde liegt. Dementsprechend findet keine Evaluation statt. Statt dessen erfolgt eine Abrechnung, die auch dem zuständigen Ausschuss zur Kenntnis gegeben wird. Eine weitere einmalige kommunale Förderung zeichnet sich in diesem Jahr ab. Die, dem Verein Frauen helfen Frauen e.V. zum Betrieb des Frauenhauses zur Verfügung stehenden städt. Wohnhäuser sollen an ihn übertragen werden.

Der Verein bekam das erste Mal seinen Zuschuss auf schriftlichen Antrag, unterstützt durch intensive Gespräche mit der Verwaltung. Es war nach Aussagen der zuständigen Sachbearbeiterin sehr schwierig, für die Gewaltproblematik in den Entscheidungsebenen (die meist männlich besetzt waren) eine Einsicht bzgl. des Bedarfes zu bekommen. Dadurch, dass sich die engagierten Frauen mit den politisch tätigen Frauen aller Parteien zusammenschlossen, konnte soviel Druck aufgebaut werden, dass Verwaltung und Politik sich dem Antrag nicht entziehen konnte.

Betrachtet man die finanzielle Förderung näher (Kommune und vom Land)<sup>12</sup>, so ergeben sich folgende Problemlagen:

- Die Probleme der Landesförderung liegen v. a. auf drei Ebenen. Während der Mittelfluss im Haushaltsjahr bisher unproblematisch war, gibt es Probleme durch die pauschale Bezuschussung. Der Verein wird durch die Struktur des Bat-Tarifs dazu gezwungen v. a. junge Mitarbeiterinnen einzustellen, weil sich der Zuschuss nicht an den realen Personalkosten orientiert. Das zweite Problem entsteht durch den erhöhten bürokratischen Aufwand der Landesförderung im Vergleich zur kommunalen Förderung. Während die Abrechnungsverfahren bei beiden Ebenen noch ziemlich ähnlich sind, ist jedes Jahr für das Land ein neuer Antrag zu stellen und ein umfassender Bericht mit statistischen Kennziffern anzufertigen. Dies bindet erhebliche Zeitressourcen, zumal die Mitarbeiterinnen in den Einrichtungen v. a. eine sozialpädagogische Ausbildung haben und somit nicht ganz so geübt bei diesen formalen Verfahren sind. Eine Mitarbeiterin, die speziell in diesen Fragen ausgebildet wäre, könnte diese Verfahren viel schneller abwickeln. Das dritte Problem besteht in den jährlich neu zu bewilligenden Anträgen durch die Landesförderung und die damit einhergehende Unsicherheit. Man ist damit nicht für mehrere Jahre unabhängig von einem Regierungswechsel und die jährliche Förderung kann dazu benutzt werden, um steuernd in die eigentlich autonomen Einrichtungen einzugreifen. Hier gibt es ein erhebliches Misstrauen gegenüber den Regierungsstellen.

„Das Problem ist jedes Jahr muss man die Fördermittel wieder neu beantragen und jedes Jahr muss man wieder neu kämpfen. Seit zwei Jahren wird auch immer wieder ein Finanzierungsplan neu angefordert, wo man im Voraus beschreiben muss, was auf uns finanziell zukommt. Und nachträglich auch der Verwendungsnachweis..., der finde ich sehr aufwendig ist, weil wir sind ja keine Verwaltungsfrauen, wir sind Sozialarbeiterinnen und das kommt alles zusätzlich. Solche Stellen oder Verwaltungskräfte können das sicherlich schneller und das kommt alles zusätzlich, so dass die eigentliche Sozialarbeit schon manchmal hinten runter fällt“. (...)

Aber immer jährlich, da würden wir uns schon wünschen mal über fünf Jahre mal eine feste Zusage zu bekommen, denn es können ja mal die politischen Mehrheiten wechseln und dann kann es schon mal Schwierigkeiten geben. (...)

Aber immer diese Statistiken. Der Sachbericht ist natürlich sehr ausführlich, was die Stadt wiederum nicht braucht. Das ist fürs Land also etwas aufwendiger als für die Stadt“.

- Die kommunale Förderung hat im Kern eigentlich nur zwei Probleme. Der Mittelfluss erfolgt zum Teil nicht über regelmäßige Abschläge im Jahr, so dass er nicht so verlässlich ist, wie die genehmigte Landesförderung. In diesem Haushaltsjahr ist beispielsweise bis zum Zeitpunkt des Interviews im Juni noch nicht die städti-

---

12 ABMs waren nur am Anfang für den Verein von Bedeutung. Man hat aber um die Kontinuität des Angebotes sicherzustellen, schnell versucht, reguläre Beschäftigungsverhältnisse anzustreben.

schen Zuschüsse für die Beratungsstelle überwiesen worden. Dies ist eine enorme Belastung für den Verein, weil er die laufenden Kosten vorstrecken muss und auf viele andere wichtige Investitionen verzichten muss, um überhaupt zahlungsfähig zu bleiben. Der späte Mittelfluss ist auch auf die vorläufige Haushaltsführung bei der Stadt Arnsberg zurückzuführen. Zweitens sind die Mittel nicht auf das nächste Haushaltsjahr übertragbar mit den bekannten Problemen (Dezemberfieber etc.)

Die Zusammenarbeit mit der Kommunalverwaltung läuft nach anfänglichen Akzeptanzproblemen gut. Es gibt auch regelmäßige Arbeitskreise (z. B. häusliche Gewalt), die zu einem Austausch mit den Verwaltungsmitarbeitern genutzt werden.

#### 3.1.4 Bereich der Selbsthilfeförderung

Innerhalb der Stadt Arnsberg bestehen ca. 50 bekannte Selbsthilfegruppen, in denen sich Betroffenen zusammengeschlossen haben, um gemeinsame Probleme zu lösen. Ein Großteil dieser Gruppen engagiert sich für gesundheitliche Probleme und Anliegen und deren sozialen Folgen wie chronische Erkrankungen, psychosoziale Probleme, Behinderungen und Suchtabhängigkeiten.

Zur Unterstützung dieser Gruppen und als Ansprechpartner für Selbsthilfegruppen-Interessierte vermittelt die Arnsberger Kontakt- und Informationsstelle für Selbsthilfegruppen (AKIS) eine Reihe von Hilfeleistungen. Vor allem vermittelt sie Interessierte in schon bestehende Gruppen und hilft bei der Neugründung von Selbsthilfegruppen. Die Stadt Arnsberg ist Träger der Kontakt- und Informationsstelle für Selbsthilfegruppen (Teilzeitarbeitsplatz) und trägt damit auch die Hauptkosten. Darüber hinaus sind zur direkten Vergabe an Selbsthilfegruppen 14.000 DM im städtischen Haushaltsplan veranschlagt.

#### 3.1.5 Zusammenfassung

Die beiden Arnsberger Fallbeispiele im Verbund mit anderen politikwissenschaftlichen Evaluationsstudien (Zimmer/Priller 1999 /Andersen et al. 1998) zeigen, dass die Kommunen v. a. *kontinuierliche Pauschalförderungen* gewähren. Die Zuschussgewährung erfolgt auf Antragstellung, der in der Regel keine expliziten Förderrichtlinien o. ä. zu Grunde liegen. Daraus lässt sich schließen, dass seitens der Kommune eher keine Detailsteuerung vorgenommen wird und somit kaum eine Einengung der Handlungsspielräume der Initiativen erfolgt und somit auch kein übergroßer Verwaltungsaufwand in den Initiativen induziert wird. Auch sind Probleme bei der Kombination von verschiedenen Fördertöpfen (mit dementsprechenden Richtlinien) bei der kommunalen Förderung eher nicht zu erwarten.

Bis auf eine eher formale Rechnungslegung erfolgt keine Kontrolle der Mittelverwendung mit dementsprechenden Begrenzungen der Initiativen und auch keine Evaluation. Dies liegt (neben den stetig sinkenden Personalkapazitäten der Kommunalverwaltungen) auch an dem Entstehungskontext der Initiativen. Entweder entstehen sie in enger Tuchfühlung mit der Verwaltung oder sind gar ihre „Kinder“ (siehe Arnsberger Beschäftigungsinitiative), so dass ein enges Vertrauensverhältnis besteht, dass eine Kontrolle obsolet erscheinen lässt. Oder sie entstehen im Konflikt mit der Verwaltung in außerordentlich sensiblen Bereichen, in der eine zu starke Einflussnahme

öffentlich nicht vermittelbar ist und auf starke Gegenwehr der Initiativen treffen würde. Insgesamt ist die in der Regel auf kommunaler Ebene praktizierte kontinuierliche Pauschalförderung für die Initiativen, die einmal in der Förderung sind, relativ unproblematisch.

Als Förderproblem auf kommunaler Ebene existiert für die Initiativen vor allem die Verlässlichkeit des Mittelflusses, dass aber auch bei allen anderen föderalen Ebenen auftreten kann. Neben möglichen Kürzungen bei den Haushaltsplanberatungen sind hier insbesondere beim Haushaltsvollzug massive Probleme zu erwarten (Mittelfluss im Rahmen der sog. vorläufigen Haushaltsführung und bei Haushaltssperre). Bei den höheren föderalen Ebenen nimmt der bürokratische Aufwand für die Initiativen zu. Dies betrifft sowohl die Beantragungs- als auch die Abrechnungsmodi.

## 3.2 Freiburg<sup>13</sup>

### 3.2.1 Allgemeine Charakteristik

In Freiburg (knapp 200.000 EinwohnerInnen) gibt es eine enorme, bislang nicht exakt erfasste Vielzahl und Vielfalt von kleineren Initiativen des Dritten Sektors in den Bereichen Soziales und Kultur. Vorläufige Schätzungen gehen von mindestens 300 solcher Initiativen, Gruppen und Projekten aus. Eine Reihe dieser Initiativen sind Mitglied in stadtweiten Netzwerken: Ca. 20 der insgesamt ca. 60 "freien" Kulturinitiativen in Freiburg sind im sog. "Kulturrat" zusammengeschlossen. Die „Arbeitsgemeinschaft Freiburger Bürger- und Lokalvereine“ hat 16 Mitglieder. Im Netzwerk „Miteinander leben“ haben sich ca. 25 Gruppierungen aus dem Bereich der Gesundheits- und Behinderten-Selbsthilfe organisiert. Das „Freiburger Bündnis für den Tag der Erde“ (ein allerdings eher loser Zusammenschluss) zählt über 90 Mitglieder. Die vor knapp zwei Jahren als Netzwerk kleinerer Bürgerschaftlicher Initiativen aus verschiedenen Themenbereichen gegründete „Freie Arbeitsgemeinschaft Bürgerschaftliches Engagement – FARBE e.V.“ hat 24 Mitgliedsgruppen und 6 Einzelmitglieder Mitglieder.

Direkte kommunale Zuwendungen erhalten mindestens 80 dieser Initiativen. Die *Mittelvergabe* erfolgt ganz überwiegend über *kommunale Zuschüsse*, die entsprechend zu beantragen sind. Andere Instrumente werden bislang nur vereinzelt und mit Blick auf größere Träger eingesetzt:

- Zwei mal wurde in den letzten sechs Monaten eine *Ausschreibung* vorgenommen: für eine Kindertagungsstätte und die Inobhutnahme von Jugendlichen. Hier wurde deutlich, dass bei unterstellter gleicher Qualität nur die Finanzen den

---

13 Zum methodischen Vorgehen in Freiburg: Zunächst wurde die Aufstellung der in den Zuständigkeitsbereich von Jugendhilfe- bzw. Sozialausschuss fallenden Haushaltsstellen untersucht; eine Analyse des Kulturhaushalts unterblieb vorerst. Hinsichtlich einer qualitativen Einschätzung sollte sowohl die Perspektive der Kommune als auch die geförderter Initiativen sowie die eines freien Wohlfahrtsverbandes berücksichtigt werden. Dem entsprechend wurden leitfadengestützte Interviews durchgeführt mit a) dem Leiter der Sozialplanungsstelle der Stadt Freiburg, b) der Geschäftsführerin des Paritätischen Wohlfahrtsverbandes, c) mit dem geschäftsführenden Mitarbeiter des sozio-kulturellen Zentrums Fabrik e.V. und d) einer Mitbegründerin der Bewohner-Initiative Westl. Merzhauser Straße.

Ausschlag gaben, wer schließlich zum Zuge kam - auch wenn sich die Träger aus fachlicher Perspektive in unterschiedlicher Weise eigneten.

- Bei einigen Trägern ist die Stadt mittlerweile dazu übergegangen, *Leistungsverträge* zu schließen, d.h. die Förderung an die Erbringung bestimmter beschriebener und gemeinsam vereinbarter Leistungen zu knüpfen. Hier wurden Entwicklungen aus der Pflegeversicherung und anderen Bereichen der Sozial- und Jugendarbeit aufgenommen. Durch diese Praxis ergibt sich ein höheres Maß an Steuerung, jedoch handelt es sich bei den betreffenden Trägern (zumindest bislang) um mittlere bis größere Einrichtungen, so z.B. das Jugendhilfswerk (JHW). Auf der einen Seite zwingen die Förderverträge in durchaus produktiver Weise die Träger, die Leistungen detailliert zu beschreiben, was noch ungewohnt ist. Andererseits sind sie mit einem enormen Aufwand verbunden, dem gerade kleine Initiativen nicht gewachsen sein dürften. Derzeit geplante weitere Umstellungen auf Leistungsverträge stellen bisher recht eigenständige Dritte-Sektor-Initiativen, etwa in Altenbegegnungsstätten, ggf. in Frage<sup>14</sup>.
- Weitergehende Versuche, die Vergabe öffentlicher Mittel über *Globalbudgets* oder sog. „Deckungskreise“ zu regeln, sind allerdings bislang gescheitert. So ging etwa der Ansatz, durch ein Budget für Ausländerarbeit eine Vernetzung unter den Akteuren zu provozieren, nicht auf, da die Initiativen mit ihren je eigenen Interessen nicht in der Lage waren, Wege für eine faire Verteilung der Mittel zu finden.

Die im *Sozialbereich* vom Jugendhilfeausschuss und vom Sozialausschuss des Freiburger Gemeinderats verantworteten Etats weisen für das Haushaltsjahr 2000 ein Gesamtvolumen von knapp 28 Mio. bzw. gut 7 Mio. DM, insgesamt also von über 35 Mio. DM (Verwaltungshaushalt) auf. Unter den geförderten Trägern finden sich etwa 55 kleinere bürgerschaftliche Initiativen, die mit einem Volumen von insgesamt gut 3 Mio. DM unterstützt werden (ca. 9% der Gesamtfördersumme). Vor dem Hintergrund der in Freiburg geübten Praxis des Doppelhaushalts (der städtische Haushalt wird immer für zwei Jahre aufgestellt bzw. entschieden) trat in der Vergangenheit häufig das Problem auf, dass sich gerade bei den kleineren Initiativen unvorhergesehene Entwicklungen mit unvorhergesehenen Bedarfen, die dann jedoch nicht finanziell gedeckt waren, ergaben. Vor diesem Hintergrund führte die Stadt einen durch das Sozialdezernat verwalteten "*Feuerwehrtopf*" ein. Aus dem können auch während der laufenden Haushaltsjahre ohne größeren bürokratischen Aufwand kurzfristig Mittel Beträge bis maximal 3.000 DM bewilligt werden: durch Verwaltungsentscheidung, also ohne Beschluss der politischen Gremien. Dieser "Feuerwehrtopf" ist an keine bestimmten Träger oder Aufgaben gebunden. Sein Gesamtvolumen beträgt derzeit ca. 100.000 DM. Es werden aus diesem Fond auch neue Projekte großer Träger (z.B. der Wohlfahrtsverbände) „bedient“.

Für den *Kulturbereich* ist eine Zusammenstellung aller kommunalen Zuschüsse, die an freie Initiativen gehen, noch in Arbeit. Ähnlich wie im Sozialbereich (siehe oben) gibt es auch hier - neben der Förderung der Rahmen der Doppelhaushalte - einen sog. „*Fördertopf freie Gruppen*“: Über diesen Fördertopf werden jährlich ca. 75.000 DM für geringfügige Zuschüsse an kleinere freie Gruppen im Kulturbereich vergeben.

---

14 In Karlsruhe – hier wurden der Direktor der städtischen Sozial- und Jugendbehörde sowie der hier für die Sachbearbeitung von Förderanträgen zuständige Mitarbeiter interviewt - gab es im Bereich der Sozial- und Jugendbehörde bislang weder Zielvereinbarungen noch Leistungskontrakte, Ausschreibungen nur im Bereich neuer Kindergärten.

Dabei sind 15.000 DM für ein Schwerpunktprojekt reserviert, das über zwei Jahre hinweg mit jährlich 15.000 DM gefördert wird. Über die Vergabe der Mittel entscheidet eine Jury, in der VertreterInnen vom Gemeinderat, Kulturamt und freien Initiativen mitwirken. In dem Fall, dass eine Initiative bzw. ein Träger für das gleiche Vorhaben parallele Anträge an andere Stellen richtet (Land, Bund, EU) gibt es das *Verfahren der "Genehmigung unter Vorbehalt"*: der Antrag an die Kommune wird beraten und grundsätzlich endbeschieden; im Fall einer positiven Entscheidung werden die genehmigten Mittel noch mit einem Sperrvermerk versehen, der im Fall einer negativen Entscheidung der höheren Instanzen durch Beschluss des entsprechenden Ausschusses aufgehoben werden muss.

Insgesamt scheint in Freiburg - gerade auch im Vergleich zu Städten in anderen Bundesländern - in gewisser Weise so etwas wie ein *konkordanz-demokratischer Ansatz* bzw. eine entsprechende Tradition zum Tragen zu kommen: Im Gemeinderat und in den Gemeinderatsausschüssen (zumindest im Jugendhilfe- und Sozialausschuss) komme es, so die Wahrnehmung der befragten Geschäftsführerin eines Wohlfahrtsverbandes, "selten zu einem Hauen und Stechen" über Förderanträge. Es gibt i.d.R. einvernehmliche Entscheidungen, nur selten eine Polarisierung innerhalb des Gemeinderates. Die Parteien und die Parteizugehörigkeit spielen in den Ausschüssen, aber auch im Gemeinderat in Fragen der Förderung eine untergeordnete Rolle. Insgesamt verfügt in Freiburg der Gemeinderat über eine starke Stellung - auch und gerade gegenüber der Verwaltung - und setzt sich i.d.R. durch, wenn einvernehmlich eine bestimmte Förderpolitik angestrebt wird - was offenbar regelmäßig über die Parteigrenzen hinweg gelingt. Selbstverständlich gibt es auch eine zu bedienende Klientel der Parteien, was allerdings ohne allzu große Bedeutung bleibt. Was die Verteilung der Mittel angeht, gelingt es oft auch der Verwaltung, selber bestimmte Vorstellungen zu lancieren und Entscheidungen so vorzubereiten, dass der Gemeinderat zustimmt. Von einer Dominanz der Verwaltung über den Gemeinderat kann man aber nicht sprechen. Eine größere Rolle spielt dagegen der Sozialbürgermeister (seit fast 15 Jahren im Amt).

### 3.2.2 Soziokulturelles Zentrum „Fabrik e.V.“

Die FABRIK in Freiburg mit dem sogenannten Vorderhaus und dem Hinterhaus hat den *Charakter eines soziokulturellen Zentrums*, entstanden Mitte der 70er Jahre. In einem Komplex ehemaliger Fabrikgebäude umfasst sie eine Gaststätte, eine Bühne für Kleinkunst, verschiedene Werkstätten (z.T. für genossenschaftlich organisierte Firmen), eine Kindertagesstätte sowie Büroräume für verschiedene kleine Initiativen aus dem Sozial- und Kulturbereich. Der FABRIK e.V., der insgesamt vier Hauptamtliche mit Teilzeitdeputaten zwischen 50 und 90% beschäftigt, ist Träger der Hausverwaltung (Finanzierung, Renovierung, Instandhaltung), der Bühne im Vorderhaus und einer Keramikwerkstatt und vermietet Räume für gewerbliche und soziale Nutzungen. Über wichtige Weichenstellungen entscheidet die monatlich tagende Mitgliederversammlung. Die meisten MieterInnen und NutzerInnen der FABRIK sind zugleich Mitglieder des FABRIK e.V.

Der jährliche *Etat* beträgt ca. 1,7 Mio. DM. Davon entfallen ca. 650.000 DM auf den Kulturbereich, der im wesentlichen die Bühne (Schwerpunkt Cabaret) sowie die Beteiligung an größeren Kulturevents (z.B. Grenzenlos-Festival) umfasst. Dieser *Kultur-*

etat wird zu je einem Drittel aus Eintrittsgeldern, Eigenleistungen des Vereins (Mitgliedsbeiträge, Spenden, Sponsoring, freiwilliges Engagement) und öffentlichen Zuschüssen bestritten. Die *öffentlichen Zuschüsse* setzen sich wiederum zu ca. Zweidritteln aus städtischen Mitteln und zu einem Drittel aus Landesmitteln zusammen. So erhält der FABRIK e.V. derzeit aus Mitteln der Stadt eine jährliche institutionelle Förderung von 150.000 DM (von 1988 bis 1996 erhielt der Verein pro Jahr 130.000 DM; 1996 wurde der Zuschuss auf 100.000 DM reduziert; für das Haushaltsjahr 2001/2002 gelang wieder eine Anhebung auf 150.000 DM).

Bezüglich der *Vergabe der Landeszuschüsse* wird von einem interessanten Verfahren berichtet: Die FABRIK e.V. ist Mitglied im baden-württembergischen Landesverband soziokultureller Zentren (derzeit ca. 50 Mitglieder). Der Verband hat mit dem Land (Kultusministerium) ein Vorschlagsrecht für die Vergabe der Zuschüsse vereinbart:

"Das geht dann so vor sich, dass sich die Mitglieder einmal im Jahr zu einer sogenannten 'Verteilersitzung' treffen. Hier wird dann darüber beraten, wie viel welches Zentrum aus dem Budget, das insgesamt zur Verfügung steht, kriegen soll. Das funktioniert in der Praxis erstaunlich gut, das geht fast immer im Konsens. Z.B. achten wir `drauf, dass die Mitglieder aus dem ländlichen Raum, wo die kommunalen Zuschüsse meist weniger sind, mehr aus dem Topf kriegen, als die Zentren, wo in den Städten sind; also mehr kriegen, als ihnen zustünde, wenn einfach gleichmäßig aufgeteilt würde. Und dann versuchen wir jedes Jahr, ein paar Zentren, die, sag ich mal, vor besonderen Aufgaben stehen, also, die einen neuen Schwerpunkt aufbauen wollen oder überhaupt erst mal in Tritt kommen müssen, dass diese Inis für ein paar Jahre besonders gefördert werden. Aber wie gesagt, das klappt ganz gut, das ist so eingespielt."

### 3.2.3 „Bewohner-Initiative Westl. Merzhauser Straße“

Die Bürgerinitiative westlich der Merzhausener Straße wurde 1995 aufgrund einer Eigeninitiative von AnwohnerInnen des Wohngebietes gegründet. Sie wollten damalige Mißstände beheben, wie eine fehlende Infrastruktur oder die aggressive Stimmung durch den Zuzug von vielen neuen Bürgern. Viele der neuen Anwohner waren unterschiedlicher sozialer und geografischer Herkunft. Auch heute noch versucht die Bürgerinitiative z.B., die Anwohner sich untereinander näher zu bringen oder Kindern und Jugendlichen betreute Angebote zum Treffen und Austausch zu bieten.

Dazu stehen der Bürgerinitiative zur Zeit eine provisorische Drei-Zimmer-Wohnung von ca. 100 qm zur Verfügung. Der kleinste Raum wird als Büro genutzt und die beiden anderen dienen der Mädchen- und Jugendarbeit. Die Arbeit wird ausschließlich durch Ehrenamtliche getragen. Jedoch sind in den Angeboten von Kooperationspartnern wie z.B. Jugendhilfswerk oder Diakonisches Werk hauptamtliche Sozialpädagogen und –arbeiter tätig. Sie übernehmen Streetwork und Gruppenarbeiten. Allerdings haben die Verbände separate Verträge mit der Stadt, so dass die Auszahlung und Gestaltung der Verträge nicht unter Einbeziehung der Bürgerinitiative läuft. Mit dieser Regelung sind die in der Initiative organisierten Bürger nicht immer glücklich:

"Schließlich sind wir das doch gewesen, die Jahre lang Druck gemacht haben, über den Bürgerverein, über Gemeinderäte hier mit Wahlkreis und so oder direkt bei der Stadt. Und

dann machen sie wirklich ein paar Mark locker, und dann geht das wieder an einen von den großen Verbänden. Und die kommen dann daher und wissen genau, wie's gemacht wird, weil sie sind ja Profis – wenn die's überhaupt noch für nötig halten, sich bei uns zu informieren oder sich mit uns abzusprechen. So'n typisch Beispiel war das mit dem Jugendraum: endlich hatten wir den durchgesetzt. Und dann kriegen den Schlüssel natürlich nicht wir, die wir doch viel öfter was dadrin machen könnten, sondern natürlich der hauptamtliche Sozialarbeiter vom JHW, der zweimal die Woche nen paar Stunden da ist. Dabei waren wir doch zuerst da!"

Die finanziellen Zuschüsse der Stadt an die Initiative belaufen sich auf 21.000 DM jährlich. Zwei Drittel dieser Summe sind jedoch für mobile aufsuchende Kinder- und Jugendarbeit vorgesehen, die im Stadtteil von einem freien Träger übernommen werden. Es verbleiben also 7.000 DM, die in Teilen vierteljährlich überwiesen werden. Diese Summe wird alle zwei Jahre neu beantragt und in der Regel auch bewilligt. Die Initiative bedauert, dass dadurch Mehrkosten für einzelne Projekte nicht zu decken sind, so dass viele Ideen und Projekte aufgrund von fehlenden Mitteln nicht durchgeführt werden können. Vom Land bekommt die Bürgerinitiative keine Zuschüsse. Weitere Förderung gibt es jedoch manchmal unregelmäßig aus privaten Spenden, durch Unterstützung von fachlichen Beratern oder durch Informationen vom Bündnispartner „Bürgerverein“.

Zur Verbesserung der Situation würde sich die Bürgerinitiative hauptamtliche Unterstützung wünschen. Ein eigens bei der Initiative - und nicht bei der Stadt - angestellter Quartiersarbeiter könnte der Initiative mit dem benötigten Know-how unter die Arme greifen. Diese Person müsste sich mit der Bürokratie der Finanzmittelbeschaffung auskennen und im Vergleich zu Ehrenamtlichen mehr Zeit in diese Aufgabe investieren. Außerdem würde im städtischen Kontext die Lobby der Bürgerinitiative steigen. Aus den gleichen Gründen überlegt die Initiative auch, sich als eingetragenen Verein registrieren zu lassen.

#### 3.2.4 Zusammenfassung

Bezüglich auftretender *Probleme der finanziellen Förderung* ist festzuhalten:

1. Nicht unähnlich zur in Arnsberg vorgefundenen Situation scheint es auch in Freiburg so zu sein, dass Gruppierungen, die einmal in den Kreis der durch die Stadt finanziell unterstützten Initiativen aufgenommen worden sind, mit einer Fortführung dieser Förderung ohne weitere Überprüfung (abgesehen von einem korrekten Verwendungsnachweis) rechnen können (kontinuierliche Pauschalförderung):

"Wer drin ist, ist drin! Neu reinzukommen in die Förderung, das ist heftig".

Hinsichtlich der bürokratischen Abwicklung der Förderung gibt es – soweit es entsprechend geschulte MitarbeiterInnen gibt - keine nennenswerten Probleme, die Formalia halten sich in Grenzen: Folgeanträge bzw. Verwendungsnachweise bedeuten keinen besonders hohen Aufwand; die Anweisung der genehmigten Zuschüsse erfolgt (zumindest in Form von Abschlägen) gleichzeitig zum Jahresbeginn. Im Kulturbereich ist - wurde eine Initiative einmal in die städtische Förderung aufgenommen - nicht einmal ein jährlicher Folgeantrag erforderlich, sondern lediglich ein Verwendungsnachweis für das abgelaufene Jahr. Eine Vereinbarung konkreter Projektziele, an deren Erreichung eine Fortführung der Förderung gebunden wäre, erfolgt bei den kleineren Initiativen nicht. Bzw. aus deren Sicht formuliert: Es

gibt keine Versuche, die finanzielle Bezuschussung mit inhaltlicher Einflussnahme zu verbinden.

2. Auch in Freiburg ist dafür, ob es einer Initiative gelingt, in den Kreis der geförderten Projekte aufgenommen zu werden, v.a. von Bedeutung, in wie weit es der jeweiligen Gruppierung gelingt, über einzelne Gemeinderatsmitglieder und die örtliche Presse Lobbyarbeit zu betreiben – und dann auf diese Weise eine Mehrheit in den Gemeinderatsausschüssen bzw. im Rat selber zu mobilisieren<sup>15</sup>. Eine gezielte politische Steuerung von Aktivitäten im Dritten Sektor erfolgt nur sehr eingeschränkt (s.o.): ganz überwiegend reagiert die Stadt auf die politische Interessenarbeit der Initiativen und Träger. Dies ist in den vergangenen Jahren in besonderer Weise den Frauengruppierungen gelungen. Immerhin werden die maßgeblichen Ausschüsse im Bereich Jugend und Soziales mit einer Mehrheit von Frauen besetzt.
3. Initiativen, die einmal in die städtische Förderung aufgenommen worden sind, haben kaum Korrekturen der Förderansätze zu erwarten - es sei denn, die politischen Interessen ändern sich signifikant (vgl. oben das Beispiel des FABRIK e.V.); dies gilt selbstverständlich auch für den umgekehrten Fall, in dem eine Initiative Zuschüsse erhöht haben möchte: hier ist weitere bzw. erneute politische Lobbyarbeit notwendig. Davon abgesehen gelten Personalkosten als bedingt fortschreibungsfähig im Sinne einer Anpassung an Tariferhöhungen. Umgekehrt ist es angesichts der „entfalteten Landschaft“ kleiner Initiativen in Freiburg für Neuinitiativen sehr schwer, ebenfalls in die öffentliche Förderung zu gelangen. Offenbar ist auch die Politik geneigt, den Kreis der geförderten Initiativen nicht auszuweiten. Eine generelle Infragestellung der bisherigen Förderung, etwa eine Umschichtung im Haushalt, ist allerdings auch nicht von den kleinen Initiativen (zumindest noch) nicht gewollt: Der auf breiter Akzeptanz basierende Modus der Vergabe von Fördermitteln begrenzt die Konfliktbereitschaft aller Beteiligten - zumindest derer, die bereits "im Boot sitzen".
4. Im Kontext einer (kleinen) Großstadt wird deutlich, dass die Art und Weise, wie man sich Zuschüsse verschafft, offenbar durchaus mit so etwas wie mit "Herrschaftswissen" zu tun hat. Dies betrifft sowohl die formellen Prozeduren (In welcher Form ist wo bis wann ein Antrag zu stellen?) als auch die politische Lobbyarbeit (Welche politischen FunktionsträgerInnen sollten angesprochen werden? Zu welchem Zeitpunkt und auf welchem Wege ist dies sinnvoll? Wie macht man die Presse auf sich aufmerksam?). Weder ist allgemein bekannt, wo entsprechendes Sachwissen abrufbar ist, noch gibt es (bislang) transparente, bekannte und allgemein zugängliche Angebote von "Strategieberatung": beides muss im gegebenen Fall bei verschiedenen Adressen recherchiert werden. Eher informell, jedenfalls nicht eindeutig erwartbar wird dies zur Zeit durch einzelne MitarbeiterInnen der Stadtverwaltung, durch bereits bestehende Initiativen (wie z.B. FARBE e.V. für das Bürgerschaftliche Engagement) oder (im Sozialbereich) durch den paritätischen Wohlfahrtsverband als traditionelles Dach gerade für kleine Initiati-

---

15 Auch für Karlsruhe wird der "politische Weg" der Durchsetzung (über die Fraktionen des Gemeinderats) als der erfolgversprechendste Weg zur Erlangung von Zuschüssen ist beschreiben.

ven geleistet (wobei letzterer seinen Mitgliedsorganisationen selbstverständlich kontinuierlich Beratung zur Verfügung stellt)<sup>16</sup>.

5. Bei der Bewilligung Eindrittel-Komplementär-Finanzierung kommunaler Zuschüsse für Kulturinitiativen durch die Landesebene kommt es bisweilen zu Schwierigkeiten, weil hier argumentiert wird, dass über einen Zuschuss erst dann entschieden werden könne, wenn die Gemeinde ein entsprechendes positives Votum abgegeben habe, d.h. ein entsprechender Beschluss des Ausschusses vorliegt. Dies führt insbesondere bei Erstanträgen zu Verzögerungen.

In Freiburg zeichnen sich in diesem Zusammenhang an mehreren Punkten *Ansätze einer Veränderung bzw. Ergänzung der Förderungspolitik* ab.

---

16 In Karlsruhe erfolgt die Beratung von Initiativen des 3. Sektors offenbar v.a. über Wohlfahrtsverbände. Angebote seitens der Stadt werden dagegen bislang nur sporadisch in Anspruch genommen.

1. Im November 2000 wurde mit dem "Treffpunkt Freiburg" eine stadtzentrale Anlaufstelle für Bürgerschaftliches Engagement eröffnet, die das gesamte Spektrum freiwilligen Engagements im Dritten Sektor ansprechen möchte. Zunächst finden sich unter diesem Dach das Freiburger Agendabüro und ein Büro für bürgerschaftliches Engagement. In absehbarer Zeit sollen hier auch das Selbsthilfebüro und die Freiwilligenagentur, die bislang anderenorts angesiedelten waren und beide vom Paritätischen Wohlfahrtsverband getragen werden, untergebracht sein. In diesem zentralen Bürger-Treffpunkt soll zum einen in geeigneter Weise Know-how abrufbar gemacht werden, das insbesondere kleinere, nicht in größeren Verbandsstrukturen organisierte Initiativen für ihre Arbeiten benötigen. Zum anderen soll über eine Fachkraft ein erwartbares Unterstützungsangebot vorgehalten werden, das sich (über die Erschließung von Sachwissen hinaus) auch auf die strategische Beratung von Gruppen, Initiativen und Projekten bezieht.
2. Anfang 2000 hat sich mit der "Freien Arbeitsgemeinschaft Bürgerschaftliches Engagement Freiburg – FARBE" (zunächst in Form einer AG, seit Sommer 2000 als e.V.) ein Netzwerk kleinerer Bürgerschaftlicher Initiativen aus verschiedenen Themenbereichen gebildet. Dieses Netzwerk möchte eine Plattform für Erfahrungsaustausch und gegenseitige Beratung bieten, organisiert für die Mitgliedsinitiativen und weitere Interessierte Fortbildungen und möchte zudem politische Lobbyarbeit für das Bürgerschaftliche Engagement leisten. Insofern dürfte auch FARBE e.V. dazu beitragen, dass (neben manchen anderen erhofften Effekten) auch die Zugangswege zu öffentlichen Förderungen für Bürgerschaftliche Initiativen transparenter werden. Insofern beide Initiativen – der Treffpunkt Freiburg und FARBE e.V. – in verschiedener Weise durch die Stadt Freiburg unterstützt werden (im Wesentlichen dadurch, dass mietfreie Räume zur Verfügung gestellt werden), haben wir es hier mit Beispielen für die oben genannten, nicht-monetären Wege der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements zu tun. Ebenso wird deutlich, dass *nicht*-monetäre Förderwege (abgesehen davon, dass auch sie auf der Bereitstellung öffentlicher Mittel basieren) wiederum Rückwirkungen auf die *finanzielle* Förderung von Initiativen des Dritten Sektors haben. So interessant diese beiden Ansätze für sich genommen sind – vor dem Gesamthintergrund öffentlicher Förderung gilt sicher der Kommentar einer der befragten Expertinnen: "Da geht es aber doch nicht um das große Geld".
3. Mit Blick auf eine qualitative Weiterentwicklung der kommunalen Förderung kleinerer Initiativen des Dritten Sektors wird von den Gesprächspartnern sowohl aus dem Kultur- als auch dem Sozialbereich die Anregung geäußert, den in beiden Sektoren bereits existierenden *Ansatz des "ungebundenen Fördertopfs"* auszubauen, insbesondere durch eine Aufstockung des zur Verfügung stehenden Budgets. Aus unserer Sicht darf sich ein Ausbau dieses Ansatzes jedoch nicht allein auf die Erhöhung finanzieller Mittel beschränken. Für Sonderfonds müssen transparente, demokratische Prozeduren für eine gerechte Verteilung gewährleistet sein (Wie erfolgt der Zugang zur Förderung? Nach welchen Kriterien wird entschieden? Wer entscheidet?) - andernfalls verlieren solche Töpfe ihre Legitimation bzw. entwickeln sie erst gar nicht. In dieser Hinsicht scheint das Beispiel aus dem Kulturbereich, hier entscheidet eine gemischt besetzte Jury, in die richtige Richtung zu weisen. Parallele Erfahrungen wurden im baden-württembergischen

Landesprogramm Bürgerschaftliches Engagement mit der Institution der örtlichen Steuerungsgruppen gemacht.

4. In gewisser Weise gegenläufig zu diesem Ansatz liegt die seitens der Kommune klar erklärte Absicht, im Dritten Sektor künftig *verstärkt Leistungsverträge* als Instrument öffentlicher Förderung einzusetzen.
5. Im vergangenen Jahr hat das Kulturamt erstmals - einer im Bereich des Sozialdezernats bereits seit längerem geübten Praxis folgend - alle *Zuschüsse zusammengestellt*, die seitens der Stadt in den freien Kulturbereich fließen. Dies dient der Übersicht und Transparenz

### 3.3 Hamburg<sup>17</sup>

#### 3.3.1 Allgemeine Charakteristik

Die Freie und Hansestadt Hamburg, ca. 1,6 Mio. Einwohner, ist Bundesland und Kommune in einem. Eine durch die letzte Verfassungsreform in Hamburg zwar gestärkte bezirkliche Ebene (sieben Bezirke: Harburg, Bergedorf, Mitte, Altona, Eimsbüttel, Nord, Wandsbek) repräsentiert so etwas wie eine kommunale Struktur - allerdings ohne dass den Bezirken den Kommunen vergleichbare Kompetenzen zustehen würden. Gleichwohl bilden die Bezirke und die ihnen zugeordneten Stadtteile eine kulturelle Feingliederung der Stadt und Identifikations- und damit auch Engagementpotenziale für die Bürger.

Auch in größeren Gebietskörperschaften, wie etwa der Freien und Hansestadt Hamburg, werden korporatistische Strukturen und Traditionen wirkmächtig. Gleichzeitig ist zu beobachten, dass eine Art neue Rationalität und auch eine neue Steuerung des Dritten Sektors sowohl auf Landes- als auch auf Stadtteilebene implementiert wird, die auf Koordination und Vernetzung, auf Herstellung von Transparenz und auf die gezielte Förderung bisher nicht berücksichtigter Initiativen bzw. von Nicht-Engagement-Profis setzt.

In der Koalitionsvereinbarung der inzwischen abgewählten rot-grünen Bürgerschaftskoalition wurde die Förderung von verbandsunabhängigen Initiativen zu einem Schwerpunkt im Bereich der Förderung des Dritten Sektors erklärt. Die Freie und Hansestadt Hamburg eignet sich von daher in besonderer Weise im Rahmen dieser Expertise für die exemplarische Inaugenscheinnahme ihrer Förderkonzeption und –praxis.

#### 3.3.2 Förderkonzeption- und praxis<sup>18</sup>

*Art der Förderung:* Im Mittelpunkt der Förderung in allen Feldern Soziales, Umwelt, Kultur und Gesundheit steht die finanzielle Bezuschussung, insbesondere für Perso-

---

17 Basierend auf einem Experteninterview mit der Mitarbeiterin der Projektstelle "Förderung Freiwilliges Engagement und Selbsthilfe" bei der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales sowie auf der Analyse von Dokumenten.

18 Die hier wiedergegebenen Einschätzungen beruhen im Wesentlichen auf Experteninterviews mit Frau Susanne Wegener, BAGS, Herrn Matthias Schwark, Patriotische Gesellschaft Hamburg, sowie Herrn Michael Edele, Arbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege Hamburg.

nalstellen. Seit etwa zwei Jahren ist darüber hinaus bei der Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales (BAGS) eine befristete Projektstelle "Förderung Freiwilliges Engagement und Selbsthilfe", eine Vollzeitstelle, allerdings ohne Sekretariat und ohne Sachmittel, eingerichtet. Diese Stelle übernimmt Aufgaben der ressortübergreifenden Beratung und Vernetzung im Bereich der Förderung freiwilligen Engagements und der Selbsthilfe. In Zusammenarbeit mit den wichtigsten Akteuren im Feld der Engagementförderung wird hier ein stadtweites Netzwerk der Beratung, Qualifizierung und Würdigung aufgebaut, wobei sich die Arbeit durchaus sichtbar an den Erfahrungen in Baden-Württemberg orientiert.

*Volumen der Förderung:* In der Antwort des Senats auf die Große Anfrage der Abgeordneten Andreas Kühn u.a. (Bürgerschaftsdrucksache 16/6015) wird in vorläufiger Weise eine Art Charakterisierung der Förderung freiwilligen Engagements unter besonderer Berücksichtigung der kleineren Initiativen in der Freien und Hansestadt Hamburg vorgenommen. In der genannten Antwort des Senats wird davon ausgegangen, dass im Jahre 2000 etwa 18 Millionen DM aus Haushaltsmitteln der Fachbehörden an Hamburger Verbände und Organisationen, in denen – neben anderen Aufgaben - freiwilliges Engagement organisiert wird, vergeben wurden. Dabei handelt es sich insbesondere um die Förderung hauptamtlicher Mitarbeiter in den Verbänden. Keine besondere Ausweisungen und Festlegungen finden sich in den Fördertiteln für Sachmittel, für Aufwandsersatz, für Qualifizierungsmaßnahmen und Werbung Freiwilliger.

Im Übrigen gliedert sich die Förderung freiwilligen Engagements in Hamburg etwa wie folgt:

- Großen Raum nimmt die Förderung der Freiwilligen Feuerwehr und der Jugendfeuerwehren ein, Kapitel 8550 Feuerwehr im Haushaltsplan der Freien und Hansestadt Hamburg.
- 880.000 DM stehen im Jahr 2001 den vier Hilfsorganisationen für ihre Mitwirkung beim Katastrophenschutz zur Verfügung. Die Förderung wurde in den letzten Jahren zurückgefahren.
- Die Sportförderung differenziert nicht nach ehrenamtlicher und hauptamtlicher Tätigkeit. Ihr fließen Mittel aus den Gesamterträgen der Staatslotterien zu, zuletzt 14,8 Millionen DM im Jahre 2000. Hierbei gibt es allgemeine Zuwendungen für die Bezahlung der haupt- und nebenamtlichen Hamburger Verbandstrainer und Verbandstrainerinnen. In einem besonderen Titel sind Projekte zur Integration von Ausländern, für die Arbeit in sozialen Brennpunkten und für die Integration von behinderten Sportlern und Sportlerinnen vorgesehen.
- Etwa 1,6 Millionen DM werden jährlich für die acht Betreuungsvereine in der Freien und Hansestadt Hamburg vergeben, zuletzt erhöht, um die neuen Aufgaben in der Information über Vorsorgevollmachten etc. möglich zu machen.
- Ein besonderer Titel sieht die Förderung von nichtstaatlichen Trägern zum Betrieb von Altentagesstätten und sonstigen sozialen Maßnahmen im Rahmen der Altenhilfe vor. Hier werden 2,4 Millionen DM vergeben, insbesondere an Wohlfahrtsverbände, aber auch an kleinere Organisationen, die nicht in Wohlfahrtsverbänden organisiert sind.
- Die Selbsthilfe-Kontaktstellen (KISS) erhielten zuletzt eine Förderung von 1,99 Millionen DM. Darüber hinaus werden jährlich 150.000 DM für den sogenannten "Selbsthilfegruppen-Topf" zur Verfügung gestellt, aus dem die Selbsthilfegruppen Sachmittel jeweils bis zu 2.000 DM, etwa für Raummieten oder Porto-

kosten, erhalten können. Besondere Förderung erfahren die Selbsthilfeaktivitäten Drogenabhängiger und deren Angehöriger, wobei sich die Förderung auf insgesamt 8 Gruppierungen beschränkt; das Fördervolumen beläuft sich auf etwa 800.000 DM.

- Die freiwillige Jugendarbeit erfährt eine gesonderte Förderung aus den verschiedenen Positionen des Landesjugendplans, wobei aus den einzelnen Zuwendungen und Zuschüssen nicht ablesbar ist, in welcher Höhe hier Mittel für kleinere Initiativen und v.a. die Förderung freiwilligen Engagements Jugendlicher vorgesehen sind.
- Eine besondere Förderung in Höhe von etwa 150.000 DM erhalten weiterhin die im Landesfrauenrat zusammengeschlossenen Fraueninitiativen.
- Die fünf Verbände der freien Wohlfahrtspflege erhalten per anno 950.000 DM für ihre Arbeit.

*Rechtliche Gestaltung:* Neben der Finanzierung Dritte-Sektor-Initiativen über Versorgungs- und Vergütungsverträge im Rahmen des Sozialleistungsrechtes erfolgt die Förderung für Initiativen des Dritten Sektors über Zuwendungen, institutionelle Förderung sowie Beratung, Unterstützung und Vermittlung. Die in der Vergangenheit vorherrschende institutionelle Förderung wurde zugunsten einer projektorientierten Finanzierung von Dritte-Sektor-Initiativen weitgehend aufgegeben. Im Bereich des Sozialen erhalten auch die Wohlfahrtsverbände keine institutionelle Förderung. Hier wurde vielmehr umgestellt auf Projektförderung mit dem Titel „Verbände der freien Wohlfahrtspflege“ - eine Art lavierte institutionelle Förderung. Dabei befindet sich diese im nationalen Vergleich auf sehr niedrigem Niveau. Eine institutionelle Förderung erhalten fast ausschließlich ehemalige Staatsbetriebe wie etwa Hamburger Arbeit, eine Beschäftigungsgesellschaft im Rahmen der Hilfe zur Arbeit gem. § 19 BSHG, ohne dass diesen ein Projektstatus zukommt. Parallel zur Umstellung von einer institutionellen Förderung auf eine Projekt- und Zuwendungsfinanzierung wurden neue Zuwendungsvorschriften erlassen, die grundsätzlich nur befristete Zuwendungen vorsehen, eine Ausschreibung verlangen inklusive öffentlicher Bekanntmachung, ein öffentliches Interesse an der Finanzierung voraussetzen sowie eine Verpflichtung zur Evaluation vorsehen, bevor es zu einer (Weiter-)Bewilligung kommt. Auch bei der Weiterbewilligung ist eine neue öffentliche Ausschreibung vorgeschrieben. Es wurden Elemente eines sogenannten Urheberschutzes eingeführt, damit Initiativen, die neue Ideen und Designs für Projekte entwickelt haben, dieser nicht über eine öffentliche Ausschreibung wieder verlustig gehen. Beispiel: Der Caritasverband Hamburg entwickelte die Konzeption einer Krankenstation für Wohnungslose. Dieses Projekt unterliegt für die erste Zuwendungsfinanzierung einem Urheberschutz, auf eine öffentliche Ausschreibung wird verzichtet, nicht aber sobald es um eine weitere Förderung des Projektes geht. Eine öffentliche Ausschreibung erfolgt gezielt in Fördergebieten etwa im Bereich der sog. Dementenprogramme, in dem Initiativen und Verbände aufgefordert wurden, sich zu beteiligen.

Nach Einschätzung der Hamburger Experten findet sich in Hamburg eine Projektförderung, insbesondere im sozialen Aufgabenbereich, auf hohem Niveau. Angestrebt ist eine Festbetragsfinanzierung, die innerhalb der Projekte Flexibilität eröffnet, auch inhaltlich. Die neuen Zuwendungsrichtlinien seien deutlich von dem Anliegen getragen, einen Beitrag zu mehr Transparenz zu liefern. Sie überfordern sowohl hinsicht-

lich der Ressourcen, als auch hinsichtlich der Kompetenzen häufig kleinere Initiativen.

„Für neue Initiativen ohne verbandliche Mitgliedschaft, ist der Zugang zu Zuwendungen äußerst schwierig. Sie brauchen Beratung, einfache Formen der Beantragung, transparente Verfahren.“

Die Förderung des Ehrenamtes, einer Freiwilligen-Infrastruktur und freier Initiativen ist zwar in Hamburg Programm, findet aber offenbar als staatliche Aufgabe lediglich in der Projektstelle „Förderung freiwilligen Engagements und Selbsthilfe“ statt, eine bis Oktober 2001 befristete Stelle<sup>19</sup>.

*Zuständigkeiten:* Für die Vergabe von Haushaltsmitteln und die Bezuschussung von Verbänden und Initiativen sind die jeweiligen Fachbehörden auf Landesebene zuständig, wobei überwiegend eine stark ressortabhängige Förderung vorgenommen wird. Den Bezirken stehen in der Regel kaum eigene Mittel zur Förderung von Initiativen und Verbänden des Dritten Sektors zur Verfügung, trotz Verfassungsreform mit deutlichen Dezentralisierungsansätzen in den 90er Jahren. Ihnen obliegt in der Regel die Weiterleitung der Mittel der Fachbehörden. Sie selber verfügen nur über „kleine Töpfe“. Jede Behörde, bzw. jede Abteilung innerhalb einer Behörde entscheidet für sich im Rahmen der zugewiesenen Budgets. Die Förderung des Dritten Sektors und des Ehrenamtes als eine Querschnittsaufgabe innerhalb der Senatsverwaltung zu sehen, hat organisatorisch keinen Niederschlag gefunden. Gefordert wird, in jeder Behörde Ansprechpartner für Ehrenamtliche und Initiativen zu schaffen, die sowohl nach innen als auch nach außen Beratungs-, Koordinations- und Vernetzungsarbeit leisten.

*Evaluation – Controlling:* Auch wenn, insbesondere im sozialen Bereich, die finanzielle Förderung auf der Grundlage neuer Zuwendungsvorschriften mit klaren Aufgaben- und Zielvorgaben und –vereinbarungen basiert, ist die Mittelvergabe an Dritte-Sektor-Organisationen offenbar nicht an eine übergreifende dezidierte Evaluation oder an ein behördliches Controlling hinsichtlich der Effekte und Wirkungen öffentlicher Förderung gebunden. Es obliegt offenbar den geförderten Institutionen im Rahmen ihrer Verantwortung ihre Arbeit zu evaluieren und entsprechende Ergebnisse mitzuteilen. Auch sehen die Zuwendungsvorschriften die Prüfung des öffentlichen Interesses, öffentliche Ausschreibungen etc. vor. Eine übergreifende Berichterstattung etwa oder andere Evaluationsansätze werden nicht oder nur in Ansätzen praktiziert.

*Vernetzung:* Eine behördenübergreifende Koordination der Förderung von ehrenamtlichem Engagement sowie der Förderung von Dritte-Sektor-Organisationen findet bisher nicht statt. Eine behördenübergreifende Arbeitsgruppe beschäftigte sich allerdings 2001 mit der Vorbereitung der Ausstellung *Du und Deine Welt* und einer Sonderausstellung über Ehrenamt und freiwillige Initiativen dort. Hier waren unter Federführung der Projektstelle „Förderung Freiwilliges Engagement und Selbsthilfe“ die Behörden Umwelt, Kultur, Innen, Schule, Justiz sowie Arbeit und Gesundheit, die Senatsämter für Bezirksämter und Gleichstellung sowie die Stadtentwicklungsbehörde beteiligt. Diese Koordinationsgruppe für die Sonderausstellung übernahm über diese Aufgaben hinausgehende Koordinations- und Vernetzungsaufgaben zwischen

---

19 Sie wird unter dem neuen Senat zu einem Referat ausgebaut.

den Behörden und ist in der Lage, auf ein gemeinsames Verständnis der Förderung von Freiwilligenarbeit hin zu arbeiten. Weithin unabhängig von städtischen Initiativen entwickelte sich unter Einschluß der Projektstelle bei der BAGS eine Art Plattform für Initiativen aus dem Bereich des freiwilligen Engagements Aktivoli-Netzwerk (siehe unter 3.3.3.1)

### 3.3.3 Beispielhafte Entwicklungen

#### 3.3.3.1 Aktivoli-Netzwerk

Einen gezielten Ansatz zur Förderung gerade kleinerer Initiativen stellt das Aktivoli-Netzwerk dar, an dem, moderiert durch die Projektstelle Bürgerschaftliches Engagement an der BAGS, die Kontakt- und Informationsstellen für Selbsthilfegruppen, die Freiwilligenforen, das Seniorenbüro, die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, die Bürgerstiftung Hamburg, das Freiwilligenzentrum Hamburg, die Körberstiftung, die Patriotische Gesellschaft sowie das Stadtteilzentrum Motte beteiligt sind. Für die Entstehung des Aktivoli-Netzwerkes waren unterschiedliche Impulse maßgeblich: Reflektion der Wohlfahrtsverbände hinsichtlich ihrer Rolle als Akteure im zivilgesellschaftlichen Feld, die Planung einer Freiwilligenbörse in den Räumlichkeiten der Handelskammer Hamburg unter Beteiligung von Initiativen aus unterschiedlichsten Engagementfeldern, Initiativen des Freiwilligenzentrums der Caritas, auf Vernetzung hin ausgerichtete Aktivitäten der Patriotischen Gesellschaft mit dem Projekt virtueller Freiwilligenagentur. Die inzwischen wiederholt erfolgreiche Durchführung von Freiwilligenbörsen mit über 2000 Besuchern hat unter den Beteiligten ein Gesprächszusammenhang entstehen lassen, aus dem eine Art Kooperationsplattform ohne Rechtsform, diskursiv und konsensorientiert entstanden ist, eine Art „Sprachrohr der Zivilgesellschaft in Hamburg“. Das Aktivoli-Netzwerk ist unter Beteiligung der Projektstelle bei der BAGS, aber nicht durch die Stadt entstanden, wird nunmehr aber als Faktor im Dritten Sektor Hamburgs wahrgenommen. Es ist offen für alle Akteure. Die 55 Hamburger Bürgervereine stehen offenbar kurz davor, Mitglied im Aktivoli-Netzwerk zu werden.

Dieses Aktivoli-Netzwerk dient der Entwicklung von flächendeckenden Zugangsstellen zu Arbeitsfeldern und –formen des dritten Sektors, exemplarisch und in einer Pionierrolle im Stadtbezirk Altona erprobt. Hier erscheint auch die Förderung exemplarisch, indem aus von der Kulturbehörde zugewendeten Mitteln Personalressourcen zur Verfügung stehen; das Bezirksamt stellt den Raum; die Behörde für Arbeit, Gesundheit und Soziales beteiligt sich an Konzepterstellung und Koordination; das Stadtteilzentrum Motte hat die Trägerschaft. Zu den Aktivitäten des Aktivoli-Netzwerkes gehört weiterhin die Freiwilligenbörse (Veranstalter: Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Management: Freiwilligen Zentrum Hamburg), der Aufbau einer virtuellen Internetagentur für Freiwillige (federführend die Patriotische Gesellschaft) sowie vernetzte Fortbildungsaktivitäten mit dem Ziel des Aufbaus einer Freiwilligenakademie.

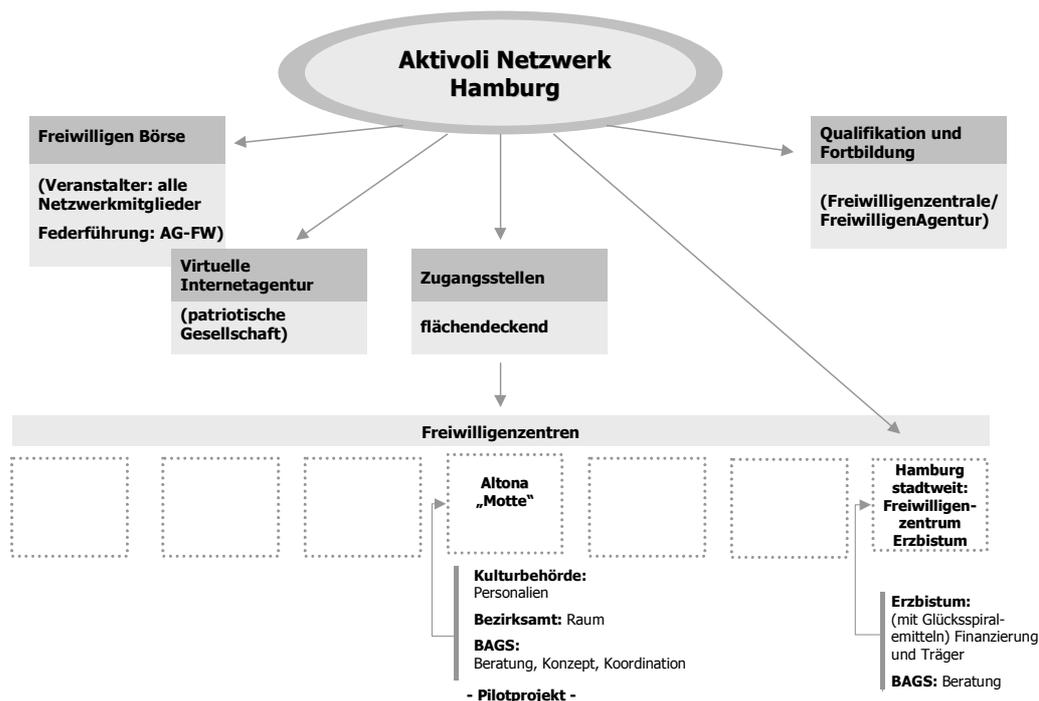


Schaubild 5: Aktivoli-Netzwerk Hamburg

Dieses Aktivoli-Netzwerk könnte in der Lage sein, die Förderung des Dritten Sektors vielfältiger und die Zugangswege zur Förderung für neuere und kleinere Initiativen transparenter und offener werden zu lassen. Die Hauptzielsetzung des Aktivoli-Netzwerkes besteht jedoch darin, die Differenz zwischen engagementbereiten und tatsächlich Engagierten abzusenken und die Ressourcen freiwilligen Engagements mehr als bisher zu nutzen. Das Aktivoli-Netzwerk tritt gegenüber dem neuen Senat der Freien und Hansestadt Hamburg mit Forderungen auf, etwa hinsichtlich der finanziellen Förderung einer stadtweiten, dezentralen, vernetzten Infrastruktur für die Freiwilligenarbeit.

### 3.3.3.2 Café mit Herz

Das Café mit Herz ist eine kleine Initiative in Hamburg/St. Pauli, Obdachlosenhilfe Haus 5. Diese Initiative ist aus einer Protestbewegung gegen die Schließung des Hafenkrankenhauses entstanden. Daraus resultieren spezifische Probleme mit der staatlichen Förderung bis hin zur Anerkennung der Gemeinnützigkeit. Die Genese dieser Initiative aus einer Protestbewegung erklärt aber auch ihre besondere (politische) Stärke. Durch die zunächst ablehnende Haltung der Stadt gegen die Ziele und Aktivitäten der Initiative – getragen von Personen mit Erfahrungen in lokalpolitischen Auseinandersetzungen - hat sie eine innere Stärkung und öffentliche Solidarität erfahren, die sowohl das Engagement der Beteiligten stärkt und den Kreis der Engagierten vergrößert. Die Initiative Café mit Herz wurde durch die Unterstützung aus der Bevölkerung im Stadtteil und der Medien sehr erfolgreich. Inzwischen ist eine Förderung durch Bezirk und Stadt in Aussicht gestellt worden.

Das Café mit Herz mag beispielhaft für Initiativen stehen, die sich in einem konflikt-haften Verhältnis zur Kommune befinden und daraus ihre besondere Qualität und Energie beziehen. Diese Argumentationsweise soll nicht eine ablehnende Haltung von Stadt und Bezirk gegenüber bürgerschaftlichen Initiativen legitimieren. Das Bei-spiel weist jedoch auch darauf hin, dass gerade eine öffentliche Auseinandersetzung und eine konflikt-hafte Kommunikation eine Wirkung entfalten kann, die bürgerschaft-liches Engagement letztlich unterstützt.

### 3.3.3.3 Fonds

In besonders flexibler Weise werden Mittel im Bereich der sozialen Stadt-teilentwicklung vorgehalten. Organisiert über die Stadtentwicklungsgesellschaft (STEG) werden in sozialen Brennpunkten Armutsbekämpfung und Quartiersmana-gement aufgebaut. Hier stehen Mittel zur Verfügung, die der Beteiligungsförderung dienen, und kann aus einem Fonds unbürokratisch die Vergabe von kleineren Beträ-ge für Initiativen, aber auch einzelne Bürger, vorgesehen werden, die sich im Rah-men stadtteilorientierter Aktionen an der sozialen Stadtteilentwicklung beteiligen.

### 3.3.3.4 Zusammenfassung

Die in Arnsberg und Freiburg gewonnenen Einschätzungen und dort formulierten Hypothesen werden durch die in Hamburg gewonnenen Erkenntnisse im Wesentli-chen bestätigt, wenn auch in Hamburg andere Charakteristika der Förderung des Dritten Sektors sichtbar werden.

1. Auch hier erfahren Dritte-Sektor-Initiativen und –Verbände Förderung durch fak-tisch kontinuierliche Zuwendung. Allerdings wurde die Konzeption der Zuwendun-gen, insbesondere im Sozialbereich, geändert: zeitlich limitierte Laufzeiten, öffent-liche Ausschreibungen, Evaluation, klare Aufgaben- und Zielvorgaben. Die Förde-rung der großen Verbände erfolgt, wenn auch auf zum Teil deutlich niedrigerem Niveau als in anderen Bundesländern, gleichwohl in lavierten Formen der Pau-schalförderung, offiziell als Projektförderung.
2. Derzeit existiert *keine zentrale behördenübergreifende Koordinations- und An-laufstelle* für die finanzielle Förderung. Lediglich die befristete Projektstelle “För-derung Freiwilliges Engagement und Selbsthilfe” berät Initiativen, wie sie an die jeweils zuständige Stelle gelangen können, dies allerdings eher in einer Art Selbstdefinition ihrer Aufgaben, nicht einer Art offiziellen Mission. Antragstellende Initiativen werden an die jeweils zuständigen Stellen in den Fachbehörden ver-wiesen, bei kleinen Initiativen erfolgt auch eine Verweisung an die Bezirksämter, die in der Regel aber nur über ausgesprochen bescheidene Haushaltsbudgets für die Förderung verfügen. Zumeist geben sie meist nur die Haushaltsmittel der Fachbehörden an Initiativen weiter. Viele Initiativen werden auf das Freiwilligen-zentrum (gefördert durch das Erzbistum) verwiesen, insbesondere kleinere Initia-tiven und einzelne Bürger, die engagementbereit sind.
3. Hamburg kennt eine umfangreiche finanzielle Förderung des Dritten Sektors, die in hohem Maße von Kontinuität geprägt ist. Eine übergreifende Förderkonzeption liegt in Hamburg nicht vor, ebenso wenig wie in andern Bundesländern und den meisten Kommunen. Die Zuwendungen an Verbände, Vereine, Einrichtungen und

Initiativen ist an genaue rechtliche Vorgaben und mittelfristige Haushaltsplanungen gebunden und muß in der Regel öffentlich ausgeschrieben werden. Kleinere Initiativen haben in der Regel nur schwer Zugang zur Förderung. Dies gilt zunächst für den *Sozialbereich*: Im Wesentlichen erhalten die etablierten Verbände, Organisationen und Einrichtungen, die einen sozialen/gesundheitlichen Versorgungsauftrag haben, Mittel aus dem Haushalt der Freien und Hansestadt Hamburg. Dazu kommen mittlerweile auch Förderungen für Querschnittsaufgaben, wie etwa die Werbung und Beratung von Freiwilligen, z.B. im Demenzprogramm. Hier war die Bewerbung um die ausgelobten Fördermittel nicht an die Mitgliedschaft in einem großen Verband gebunden. Auch im *Umweltbereich* sind es die großen Verbände, die Gelder erhalten, insbesondere der BUND und der NABU. Kleinere, freie Initiativen waren der Projektstelle nicht bekannt. Im Bereich *Kultur* wurde in den 80er Jahren kommunale Förderung freier Theater und sonstiger Gruppen aufgelegt, die sich dem Stadtteilprinzip, d.h. einer dezentralen Kulturentwicklung verpflichtet sah. Hier haben sich offensichtlich aber auch Fördertraditionen herausgebildet, die die Förderung als "closed shop" darstellen. Gleichwohl ist auch eine gewisse Dynamik im Kultursektor zu beobachten und bewegen sich eine Reihe von stadtteilorientierten Kulturzentren zu Freiwilligenzentren, wie beispielsweise die "Motte", ein Stadtteil- und Kulturzentrum in Ottensen (Bezirk Altona). Im Bereich *Gesundheit* erhalten die Kontaktstellen und Informationsstellen für Selbsthilfe eine Förderung von insgesamt ca. 1 Million DM, die auch kleineren Gruppen dient, wobei allerdings die Förderung auch im Gesundheitsbereich von einer gewissen rechtlichen Verfaßtheit abhängig gemacht wird: "Ohne Rechtsform keine Kohle" .

4. Die Förderung kleinerer Initiativen und verbands-unabhängiger Gruppierungen wurde 1997 als Ziel rot-grüner Politik in Hamburg festgehalten. Eine grundlegende Änderung in der Förderpraxis und in der Verteilung der öffentlichen Mittel hat hier nicht stattgefunden. Die institutionelle Förderung ehemaliger landeseigener Betriebe, Pauschalzuwendungen an Verbände, auch in Form von Projektförderungen, engen potenzielle Handlungsspielräume zu Gunsten kleinerer Initiativen deutlich ein.
5. Bemerkenswert erscheint in Hamburg die Etablierung einer stadtunabhängigen zivilgesellschaftlichen Plattform, dem Aktivoli-Netzwerk. Hier scheint eine Gesprächskultur entstanden zu sein, die etablierte Verbände und neuere Initiativen aus unterschiedlichen Feldern und unterschiedlichen Milieus zusammenführt und zum Faktor im Dritten Sektor in Hamburg geworden ist. Hierzu haben beigetragen:

- politische Signale auf Stadtebene, eine verbandsorientierte Förderung des Dritten Sektors nicht weiter in den Vordergrund stellen zu wollen;
- Selbstverständnisdiskussion in großen Verbänden, insbesondere der freien Wohlfahrtspflege über ihre zivilgesellschaftliche Rolle
- moderne Formulierung alter hanseatischer Bürgertradition im neuen Gewand zivilgesellschaftlichen Selbstverständnisses
- ein konsensorientierter, hierarchiefreier diskursorientierter Gesprächszusammenhang;
- gemeinsame Aktionen im Rahmen der Hamburger Freiwilligenbörse, gekennzeichnet von der Akzeptanz gegenüber der Pluralität von Engagementformen;
- eine ambivalente Zurückhaltung der Stadt gegenüber dem Freiwilligensektor mit einer gesprächsbereiten, allerdings kaum in die Behördenhierarchie integrierte und von ihr akzeptierte Projektstelle;

Das Aktivoli-Netzwerk könnte in der Lage sein, nicht nur für Engagierte Zugänge zu Engagementfeldern flächendeckend zu vermitteln, sondern auch kleineren Initiativen Zugänge zu öffentlicher Förderung zu eröffnen und für sie eine förderliche Infrastruktur aufzubauen mit lokalem Coaching für die Einwerbung von Mitteln, entlastender Infrastruktur für typischerweise kleinere Initiativen überfordernde oder zumindest belastende Regiefunktionen wie Buchführung etc.

### 3.4 Jugendwerkstatt Östringen<sup>20</sup>

An den Beispielen Arnberg, Freiburg und Hamburg waren nicht nur einzelne Beispiel-Initiativen, sondern auch kommunale "Förderlandschaften" insgesamt analysiert worden. Die abschließend vorgestellte Produktionsschule "Verein Jugendwerkstatt" (angesiedelt in der badischen Stadt Östringen) lässt noch einmal in exemplarischer Weise das Nebeneinander verschiedener Förderebenen - von der kommunalen bis zur europäischen - deutlich werden.

#### 3.4.1 Allgemeine Charakteristik

Ähnlich wie der Verein Neue Arbeit in Arnberg ist auch der "Verein Jugendwerkstatt" ist eine 1985 gegründete Beschäftigungsinitiative mit derzeit ca. 10 aktiven Vereinsmitgliedern. Ziel des Vereins ist die Qualifizierung von Jugendlichen mit schlechten schulischen Voraussetzungen und besonderen kulturellen, familiären oder sozialen Komplikationen für den ersten Arbeitsmarkt. Neben der Vermittlung von handwerklich-technischen Fertigkeiten und theoretischen Kenntnissen steht der sozialpädagogische Aspekt allgemeiner Berufsqualifikation und Persönlichkeitsstärkung im Mittelpunkt der Arbeit. Im Schnitt der letzten Jahre bot der Verein Jugendwerkstatt befristete Arbeitsverhältnisse für ca. 20 – 25 Jugendliche und junge Erwachsene.

Die Idee einer Jugendwerkstatt entstand unter dem Eindruck der hohen Jugendarbeitslosigkeit der 80er Jahre in einem Seminar der erziehungswissenschaftlichen Fakultät der Universität Heidelberg bei Studenten mit Unterstützung eines Dozenten. Seither blickt der Verein Jugendwerkstatt auf eine Geschichte wechselhafter Projekte

---

<sup>20</sup> Basierend auf einem Experteninterview mit dem Geschäftsführer der Jugendwerkstatt Östringen.

und Finanzierungsquellen zurück und stand mehrmals kurz vor dem Aus. Den Kern der Berufsqualifikation bilden ein eigener Verlag, der in unregelmäßiger Folge selbstverlegte Bücher herausbringt, und eine Druckwerkstatt, die Projektberichte, wissenschaftliche Publikationen von Instituten, kommunale Broschüren und Werbematerialien erstellt.

Um diesen Kern gruppierten sich in den letzten Jahren weitere jeweils befristete Qualifizierungsprojekte wie das Frauenprojekt „Büro- und Kommunikationscenter Schreibwerkstatt“, EDV-Kurse oder eine mobile Fahrradwerkstatt. Seit diesem Jahr organisiert der Verein Jugendwerkstatt im Auftrag des staatlichen Schulamtes eine Qualifizierungsoffensive für 12 –15 Schüler der Förder- und Berufsschulen. Kooperationspartner sind das Arbeitsamt, die IHK und die Handwerkskammer.

### 3.4.2 Finanzierungsmix

Entsprechend dieser wechselnden und vielfältigen Aktivitäten finanziert sich der Verein über mehrere öffentliche Institutionen und private Spender. Das jeweilige Aktivitätsprofil ist nicht selten gerade von den Förderrichtlinien geprägt. Aktuell finanziert sich der Verein Jugendwerkstatt aus öffentlichen Mitteln

- der Bundesanstalt für Arbeit,
- der Europäischen Sozialfonds,
- des Landes Baden-Württemberg,
- des Landkreises Karlsruhe,
- der Gemeinde Östringen,
- des Staatlichen Schulamts

sowie aus Spenden

- der SAP-AG in Walldorf und
- der Volksbank Wiesloch.

Der kommunale Beitrag der Gemeinde Östringen beschränkt sich dabei auf eine Pauschalförderung in Höhe von 6.000.- DM ohne Rechnungslegung im Rahmen der allgemeinen Vereinsförderung..

### 3.4.3 Problematische Aspekte

Die Mittel der öffentlichen Geldgeber sind jeweils antrags- und abrechnungspflichtig und erfordern bestimmte Verfahren der Antragsstellung und Rechnungslegung. Aus Sicht des Vereins als Maßnahmeträger ergibt sich folgendes Bild:

Am problematischsten gestaltet sich die Förderung der Bundesanstalt für Arbeit. Schwerpunkt ist hier die Lohnkostenförderung auf Basis der ABM - Richtlinien. Da die Finanzierungszusagen in der Regel auf ein Jahr befristet sind, besteht für die Sicherung der Overheadkosten und die Personalkosten der Anleitungs- und Lehrkräfte ein beständiger Antrags- und Weiterfinanzierungsdruck, der sich in den letzten Jahren durch den Wettbewerbsdruck mehrerer Qualifizierungsträger noch erhöht hat. Dazu kommt, dass die Mittelvergabe stark von bundespolitischen Zielsetzungen und den Arbeitslosenzahlen abhängt. Unter diesen Bedingungen können die regionalen Entscheider kaum längerfristige Finanzierungszusagen für Projektträger genehmigen, da auch sie mit ständig neuen Richtlinien konfrontiert sind. Aus Sicht der Initiative erfordert dies eine Handlungs-, Kontakt- und Antragskompetenz, die nur durch

jahrlange Praxis entsteht. Die Verhandlungspartner auf der Seite des Arbeitsamtes legen für die komplizierten und wechselnden Antrags- und Abrechnungsformalitäten ihrerseits Wert auf kompetente und erfahrene Gesprächspartner und neigen deshalb - aus Sicht der kleineren Initiativen - zu wenigen großen eingespielten Kooperationspartnern, die die Arbeit erleichtern. Geprüft wird vor Ort, bis zur Tiefe der Einzelbelege. Bei formal nicht mit den Förderrichtlinien exakt übereinstimmenden Einzelausgaben kann es auch nach einem Jahr noch zu Rückerstattungsforderungen kommen. Gleichzeitig verhindern die kurzen Bewilligungszeiträume der Personalkosten der Kursleitungskräfte eine kontinuierliche Personalqualifikation und führen zu häufigen Personalwechsel der Leitungskräfte, was in Folge wiederum die Antrags- und Rechenkompetenz der Initiativen mindert.

Wesentlich einfacher ist aus Sicht der Initiative die Antrags- und Abrechnungspraxis der Europäischen Sozialfonds. Hier stellt sich vor allem die Herausforderung einer rechtzeitigen Information der möglichen Förderprogramme. Da die Fördermittel unter der Regie der Landesministerien gesteuert und vergeben werden, genüge ein entsprechend guter Kontakt zu Personen der entsprechenden Abteilungen. Antragsverfahren und Bewilligung wären auf dieser administrativ hoch stehenden Ebene eher formal und grundsätzlich wohlwollend. Problematisch ist bei der Bewilligung lediglich, dass eine formale Gegenzeichnung des LRA für die Bewilligung erforderlich ist und der auf der Ebene des LRA zuständige Arbeitskreis nur drei bis vier Mal jährlich tagt. So konnten einige Fördermittel nicht requiriert werden bzw. verzögerten die eigene Planung, weil der Arbeitskreis zur Bestätigung keinen rechtzeitigen Termin zur formalen Befürwortung des Projektes fand. Auch hier wird die Verwendung der Mittel vor Ort anhand der Einzelbelege geprüft, allerdings mit einer deutlich weniger kritischen Haltung und der grundsätzlichen Bereitschaft spezifische, formal problematische Besonderheiten bei guter Begründung zu akzeptieren.

## 4 Analyse der Förderprobleme

### 4.1 Unproblematische Aspekte

Bezüglich der finanziellen Förderung auf kommunaler Ebene zeigt sich, dass – mit Ausnahmen in Hamburg - der nahezu überall anzutreffende Regelfall *kontinuierliche Pauschalförderungen* sind. Meist beruhen diese Förderungen nicht auf expliziten Vergabe- oder Förderrichtlinien, und ist die Mittelverwendung nicht mit einer Zielvereinbarung verbunden. Bis auf eine eher formale Rechnungslegung erfolgt keine Kontrolle der Mittelverwendung mit dementsprechenden Begrenzungen der Initiativen und auch keine Evaluation – auch hier wird in Hamburg durch neue Zuwendungsvorschriften ein anderer Weg beschritten. Dies liegt sowohl an den begrenzten Personalkapazitäten in den Kommunalverwaltungen als auch an dem Entstehungskontext der Initiativen: Sie sind entweder als „Kinder“ der Kommunalverwaltung (also auf deren Initiative hin) entstanden oder aber im Konflikt mit der Verwaltung (z.T. in politisch „sensiblen“ Bereichen) durchgesetzt worden. Beides führt dazu, dass keine Detailsteuerung vorgenommen wird.

Für diejenigen Initiativen, die sich in der Förderung befinden, stellt diese Praxis der kontinuierlichen Pauschalförderung eine gute Lösung dar: der bürokratische Aufwand der Mittelverwendung hält sich in engen Grenzen, eine Einengung der Handlungsspielräume der Initiativen erfolgt kaum, die Initiativen können sich auf eine kontinuierliche Förderung weitgehend verlassen. Probleme gibt es mitunter mit dem Zeitpunkt des Mittelzuflusses und mit der Übertragbarkeit von Haushaltsmitteln; auch nimmt der formale Aufwand für Zuwendungsbeantragung und -abrechnung mit steigender föderaler Ebene zu.<sup>21</sup> Schließlich erweist sich der Versuch, eine nennenswerte Aufstockung der Zuschüsse zu erreichen, als ebenso aufwendig wie der Erstzugang zur Förderung. Insgesamt aber stellen sich - für die Initiativen, die in der Förderung sind - die in der Auftragsbeschreibung der Enquetekommission beschriebenen Problemlagen mit der Mittelgewährung auf kommunalen Ebene nicht in dem Ausmaß, wie vermutet.

### 4.2 Problematische Aspekte

Während also die gängige (kommunale) Förderpraxis dort, wo der Eintritt in die öffentliche Förderung einmal erreicht wurde, vergleichsweise marginale Probleme aufwirft, erweist sich auch auf kommunaler Ebene der *Erstzugang zur Förderung* als ausgesprochen schwierig, insbesondere für neue Initiativen:

- Aufgrund der allgemeinen Haushaltsprobleme in vielen Kommunen gelten die finanziellen Grenzen der Förderung von Organisationen des Dritten Sektor als erreicht, sind die für die Förderung insgesamt *vorhandenen Budgets faktisch gedeckelt*. Weder sehen sich die Kommunen in der Lage, zusätzliche Mittel einzu-

---

21 Mit Blick auf die Landeszuschüsse gestalten sich die Antrags- und Nachweisformalitäten bürokratischer, bleiben aber auch hier im Rahmen. Probleme mit verspäteten Auszahlungen gibt es i.d.R. nicht, da Abschlüsse geleistet werden.

stellen noch haben die derzeit geförderten Organisationen und Initiativen ein Interesse an einer Umverteilung der vorhandenen finanziellen Ressourcen.

- Ob es einer Initiative gelingt, in den Kreis der geförderten Projekte aufgenommen zu werden, hängt in dieser Situation umso stärker von der Fähigkeit ab, 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. Denn in aller Regel *reagieren* die Kommunen auf die politische Interessenarbeit der Initiativen und Träger, während eine politische Steuerung von Aktivitäten im Dritten Sektor nur sehr eingeschränkt erfolgt. Diese Verfahrensweise benachteiligt tendenziell eher kleinere Initiativen; die meisten Zuschüsse erhalten nach wie vor die großen Organisationen des Dritten Sektors. Insofern würde eine grundlegende Änderung dieser Verfahrensweise wahrscheinlich auf große Widerstände bei den Verbänden, insbesondere bei den Wohlfahrtsverbänden im Sozialbereich, aber auch bei zahlreichen bereits geförderten Initiativen stoßen.
- Hinzu kommt in der Regel die *mangelnde Transparenz der Zugangswege* zur öffentlichen Förderung bzw. die Schwierigkeit, entsprechende Informationen zu erlangen: sowohl entsprechendes Sachwissen als auch „Strategieberatung“ müssen Stück für Stück auf meist informellen Wegen zusammengetragen werden. Diese „Zurückhaltung“ mit offiziellen Beratungsangeboten hat natürlich auch mit der oben angesprochenen latenten Strategie zu tun, den Kreis der geförderten Initiativen nicht auszuweiten. Dieser durch Intransparenz und Herrschaftswissen gekennzeichnete Zustand kann insbesondere vor dem Hintergrund eines Verständnisses, das das Engagement kleinerer Initiativen des Dritten Sektors als einen Beitrag zur Stärkung demokratischer Teilhabe – also als Bürgerschaftliches Engagement – betrachtet, nicht befriedigen.
- Der *geringere Formalisierungsgrad* vieler heutiger Initiativen des Dritten Sektors erweist sich jedoch, was den Zugang zu öffentlichen Förderungen angeht, nicht selten als Handicap: Zuständigkeiten sind weniger klar (was nicht selten zu Irritationen in der Kommunikation mit den Kommunalverwaltungen führt, die auf feste AnsprechpartnerInnen drängen); Informationen fließen langsamer und weniger zielgenau; adäquate Reaktionen benötigen längere Abstimmungs- und Meinungsbildungsprozesse und damit mehr Zeit. Demgegenüber tun sich stärker formalisierte (und dies sind in der Regel eher traditionelle) Gruppierungen des Dritten Sektors sowohl mit den formalen Prozeduren, die für die Erlangung öffentlicher Zuschüsse erforderlich sind, als auch mit der Initiierung politischer Lobbyarbeit offenbar leichter.
- Fehlendes Wissen, mangelnde Erfahrung und geringer Formalisierungsgrad können in gewissem Umfang „ausgeglichen“ werden, wenn die kleineren Initiativen *Partner* bei den großen und etablierten Organisationen finden. Insbesondere die neuen Modi der Förderung (marktlicher Wettbewerb über Ausschreibungen, Kontraktmanagement im Rahmen von Leistungsverträgen) setzen ein relativ hohes Professionalisierungsniveau bei den Initiativen und Trägern voraus, das am ehesten die großen Verbände garantieren können. Nur über einen Verband ist es den Trägern und Initiativen i.d.R. möglich, die Informationen über Förderoptionen zu erhalten, Zuschüsse seitens Stiftungen zu sichern, kommunalpolitische Sondierungsarbeit zu leisten, auf der internationalen und der Landesebene Förderoptionen auszuschöpfen, etwa über den Europäischen Sozialfond. Einzelne Beispiele gibt es durchaus. Insgesamt aber stellen sich die großen *Verbände*, insbesondere der DPWW für die kleinen Initiativen, zwar oft, aber *nicht generell als die*

*Vertretungsoption* für neue Initiativen im korporatistisch geprägten System der Förderung des Dritten Sektors dar. In einem veränderten Selbstverständnis von großen Verbänden, das ihre zivilgesellschaftliche Rolle deutlicher akzentuiert verstehen sich diese zum Teil dezidiert als Coach kleinerer Initiativen und neuer, sich spontan konfigurierender Projekte und dies nicht nur für kommunale Förderung, sondern auch für Förderung durch Europa-, Bundes- und Landesmittel<sup>22</sup>.

- Zudem sind im Zusammenspiel von Kommune, kleineren und etablierten Organisationen des Dritten Sektors in manchen Fällen „*Kolonialisierungsphänomene*“ erkennbar: Aus einem wahrgenommenen Defizit (z.B. fehlende Angebote für Kinder und Jugendliche in einem Wohnquartier) heraus bildet sich eine selbstorganisierte bürgerschaftliche Initiative; nach langer und mühsamer politischer Lobbyarbeit (i. S. der oben beschriebenen Wege) erreicht die Initiative tatsächlich, dass ein Budget für das Anliegen in den Haushalt eingestellt wird; mit der Trägerschaft für ein entsprechendes sozialarbeiterisches Angebot beauftragt die Stadt nun aber nicht die Initiative, sondern einen Wohlfahrtsverband als anerkannten Träger der Jugendhilfe (s.u.); dieser Verband übernimmt die Federführung für das Angebot (z.B. Jugendsozialarbeit), kommuniziert direkt auf den eingespielten Wegen mit der Kommune und kooperiert mit der bürgerschaftlichen Organisation, die die eingesetzten Fördermittel erstritten hat, nur eher beiläufig. Das eingespielte korporatistische Gefüge zwischen erstem Sektor und den großen Dritte-Sektor-Organisationen führt zum Ausschluss kleiner Dritte-Sektor-Organisationen, „entmachtet“ sie sozusagen.
- Die Finanzierung von Dritte-Sektor-Initiativen basiert, insbesondere bei größeren Projekten in zunehmender Institutionalisierung derselben, auf der Finanzierung aus unterschiedlichen "Töpfen" (vgl. anschaulich die o.g. Beispiele des "Vereins Neue Arbeit Arnsberg" und des "Vereins Jugendwerkstatt" aus Östringen). Mittel von der europäischen Ebene, etwa aus dem ESF-, oder auch Euregio-Programm werden verknüpft mit Bundes- und Landesförderung sowie einer meist vorausgesetzten kommunalen Komplementärfinanzierung und einem zum Teil substantiellen, zum Teil symbolischen Eigenanteil. Diese Verschränkung von Finanzierungswegen verbunden mit Erscheinungsformen von Politikverflechtung erschweren für ungeübte und kleinere Initiativen und Organisationen den Zugang zur Förderung. Überdies besteht die Gefahr, dass sich Initiativen und Organisationen bis hin zur Kommunalpolitik von der Passfähigkeit von Projektideen mit Förderoptionen orientieren, als an dem fachlich und konzeptionell Sinnvollen und Notwendigen<sup>23</sup>.
- Professionelle in Dritte-Sektor-Organisationen übernehmen zunehmend Aufgaben der Mittelaquise, häufig verbunden mit einer Aufgabenkompetenzverlagerung<sup>24</sup>.

Darüber hinaus lässt sich stichwortartig eine Reihe - z.T. hinlänglich bekannter - *allgemeiner Schwierigkeiten* auflisten:

- Die *Starrheit der kameralistischen Haushaltsführung* (begrenzte Übertragbarkeit von Mitteln mit der Folge des „Dezemberfiebers“ usw.).

---

22 In Hamburg wird auf Grundlage eines Grundsatzpapiers zur freien Wohlfahrtspflege eine solche Aufgabe konzeptionell anerkannt, Vorbild ist das Diakonische Werk Sachsen, das in erfolgreicher Weise entsprechende Coachfunktionen wahrnimmt – unter den besonderen Bedingungen des Dritten Sektors in den neuen Bundesländern.

23 Vgl. hierzu ausführlich Klie u.a. (1999b): 58ff. (60).

24 Vgl. hierzu anschaulich das Interview mit der Jugendwerkstatt Oestringen.

- *Zunahme der Bürokratie auf höheren föderalen Ebenen*: von der Landes- über die Bundes- bis hin zur europäischen Ebene gestalten sich die Antrags- und Nachweisformalitäten als zunehmend aufwendiger. Gleichzeitig berichten auch Projekte, dass es zum Teil leichter sei, Kompetenzen auf der Klaviatur der Förderung auf europäischer, Bundes- und Landesebene zu erwerben, als auf kommunalpolitischer Ebene und in ausreichendem Maße förderungsrelevant präsent zu bleiben<sup>25</sup>.
- *Verspäteter Haushaltsvollzug*, z.B. aufgrund vorläufiger Haushaltsführung, mit seinen problematischen Konsequenzen insbesondere für kleinere Initiativen, die (anders als große Organisationen und Einrichtungen) in der Regel nicht in der Lage sind, nennenswerte Rücklagen zu bilden, die zur Überbrückung von Zuschusslücken herangezogen werden könnten.
- Landes- und Bundesförderung im Sinne von *Anschub- und Modellfinanzierungen* (z.T. gut ausgestattete, aber zeitlich begrenzte Förderprogramme, die mittelfristig auf eine Kostenübernahme durch freie und/oder kommunale Träger ausgerichtet sind), deren Anschlussfinanzierung derzeit nur sehr eingeschränkt gewährleistet werden kann.
- In den kommunalen Verwaltungen sind *kommunikative Kompetenzen* nicht immer ausreichend vorhanden, da sie (noch nicht) zum Fachlichkeitsprofil der meisten Verwaltungsmitarbeiter gehören: die Kompetenz, Aushandlungsprozesse zu moderieren, Konflikte zu bearbeiten, Interessenartikulation zu unterstützen, zwischen verschiedenen Kommunikationsebenen zu unterscheiden, Rollenklarheit selbst zu üben und bei anderen zu fördern usw. Diese „weichen“ Kompetenzen sind für eine konstruktive Kommunikation und Zusammenarbeit zwischen Verwaltungen und Vertretern bürgerschaftlicher Initiativen allerdings von großer Bedeutung.
- Im Bereich der Jugendarbeit besteht das besondere Problem, dass bei einer Förderung der *Status als anerkannter Träger der Jugendhilfe* jeweils geprüft werden muss. In der Jugendarbeit begrenzt das Jugendhilferecht die kommunalen Förderoptionen, zumindest wird die „Anerkennung“ als öffentliche Träger der Jugendhilfe“ nicht selten genutzt, den Zugang neuer Initiativen zu limitieren (s.o.).

---

25 In einer im Rahmen der Expertise angestellten Recherche bei der Jugendwerkstatt Östringen, einer typischen Kleininitiative, konnte eine entsprechende Einschätzung gewonnen werden: Wesentlich einfacher ist es aus Sicht der Initiative die Antrags- und Abrechnungspraxis der europäischen Sozialfonds. Hier stellt sich vor allem die Herausforderung einer rechtzeitigen Information der Förderprogramme. Da die Förderprogramme unter der Regie der Landministerien gesteuert und vergeben werden, genüge ein entsprechend guter Kontakt zur Person der zuständigen Abteilungen. Antragsverfahren und Abwicklung seien auf dieser administrativen hoch angesiedelten Ebene eher formal und grundsätzlich wohlwollend. Problematischer sei bei der Bewilligung lediglich, dass eine formale Gegenzeichnung des Landratsamtes zur Bewilligung erforderlich ist und der hier zuständige Arbeitskreis nur drei bis viermal jährlich tagt, vgl. 3.4

## 5 Förderungsoptionen

### 5.1 Fördertypen

Idealtypisch lassen sich fünf unterschiedliche Verfahren unterscheiden, wie öffentliche Finanzmittel verteilt werden:

1. Verteilung entsprechend einer starken Regelorientierung (*bürokratische Detailsteuerung*). Es werden allgemeine Förderrichtlinien aufgestellt, geprüft, ob die Anträge der Träger diesen Kriterien entsprechen, und die Mittel mit detaillierten Auflagen vergeben, die hinterher über Verwendungsnachweise intensiv kontrolliert werden. Da die beantragte Gesamtsumme meist die Budgetmittel, die zur Verfügung stehen, überschreitet, kommen neben der fachlichen Bewertung z. T. noch andere Kriterien zur Anwendung: Schnelligkeit der Antragstellung („Windhundverfahren“), gleichmäßige räumliche Verteilung, Konzentration auf Problemgebiete usw. Diese Verfahrensweise gilt meist für höhere föderale Ebenen.
2. Vergabe der Finanzmittel ohne Richtlinien vor allem nach dem Haushaltsansatz des Vorjahres und je nach politischen Beziehungen sowie neuen Modetrends an einzelne Organisationen. Verwendungsnachweise sind in der Regel nur sehr bedingt zu führen. Man könnte diese Förderpraxis als *Inkrementalismus*<sup>26</sup> bezeichnen: Initiativen werden weniger danach gefördert, ob sie einen bisher vernachlässigten wichtigen Bereich effektiv abdecken, sondern danach, wie geschickt sie die kommunalen Entscheidungsträger mobilisieren können. Die Entscheidungsträger entscheiden situativ unter Berücksichtigung der aktuellen Haushaltslage, der Interessenkonstellationen und möglichen neuen Herausforderungen.
3. Verteilung über *marktlichen Wettbewerb* (v. a. Preiswettbewerb) durch öffentliche Ausschreibungen (z. B. teilweise bei kommunalen Jugendhilfeleistungen). In Verträgen werden die zu erbringenden Leistungen genau spezifiziert, aber nur bei strategisch wichtigen Leistungen (analog wie bei der Regelorientierung) genauso stark kontrolliert, z. B. bei der Vergabe einer Jugendhilfestation. Marktlicher Wett-

---

26 Unter Inkrementalismus wird ein schrittweises Vorgehen mit einer nur begrenzten Berücksichtigung von Handlungsalternativen verstanden, häufig eher negativ auch als "Sich-Durchwursteln" (muddling through) bezeichnet. Gegenüber einer umfassenden Planung genießt der Inkrementalismus daher keinen guten Ruf. Diese eher neagtive Sichtweise verkennt aber, dass der Inkrementalismus durchaus eine "Planungsmethode" ist, die des begrenzten schrittweisen Vergleichs von Handlungsalternativen, allerdings eine, die unsere Alltagsvorstellungen von Planungen stark widerspricht. Der Politikwissenschaftler Charles E. Lindblom hat als erster versucht, die Vorzüge des Inkrementalismus herauszuarbeiten (Lindblom 1975). Er stellte u. a. fest, dass, wenn man eine rational-umfassende Planung dem Inkrementalismus in der Praxis (und eben nicht in der Theorie!) gegenüberstellt, das letztere Verfahren zu effektiveren und effizienteren Politikergebnissen führt. Bei der rational-umfassenden Planung stellt sich in der Praxis das Problem, dass Untergebene bei der Weitergabe von wichtigen Steuerungsinformationen an die Planungsstäbe sowie bei der Umsetzung der Planungsdirektiven eigene Interessen verfolgen können und die Planungsstäbe aufgrund begrenzter Zeitressourcen gar nicht in der Lage sind, alle wichtigen Informationen aus den dezentralen Einheiten zu verarbeiten (Lindblom 1983: 120). Diese Probleme treten zu einem gewissen Grad auch bei der outputorientierten Steuerung auf.

bewerb kann aber auch durch eine Art Gutscheinsystem für die Kunden realisiert werden. Auch hier erfolgt in der Regel eine sehr detaillierte Überprüfung der abgerechneten Leistungen.

4. Es wird ein bestimmtes Budget zur Verfügung gestellt und versucht, in der Logik des Neuen Steuerungsmodell die Auftragsdurchführung über *Kontrakte* zu steuern (Kontraktmanagement).<sup>27</sup> Hierzu ist es erforderlich, detaillierte Zielvorgaben zu formulieren, Messgrößen zu definieren, Messungen vorzunehmen und ein ausführliches Berichtswesen zu installieren. Die weitere Bezuschussung ist abhängig von den Ergebnissen, die das Controlling ergibt.
5. Unter *partizipativer Vergabe*<sup>28</sup> versteht man ein Förderverfahren, das die Initiativen stark in Form von Runden Tischen (i.d.R. besetzt mit Vertretern des Gemeinderats, der Verwaltung und der Dritte-Sektor-Organisationen, z.T. auch der Wirtschaft) einbindet. Durch neue kooperative Verfahren soll insbesondere gewährleistet werden, dass nicht ein dauerhaftes „Kartell“ zwischen Politik und den etablierten Interessenverbänden entsteht, welches letztlich wieder zu stark inkrementalistischen Budgetprozessen führt. I.d.R. erfolgen Beantragung und Bewilligung außerhalb der regulären kommunalen Haushaltsführung und besteht eine gewisse Flexibilität hinsichtlich der möglichen Förderzwecke bzw. hinsichtlich des rechtlichen Status der förderbaren Initiativen.

## 5.2 Dominanz des Inkrementalismus

In der gegenwärtigen Praxis dominiert, so unsere Analyse der kommunalen Beispiele, das Verfahren des Inkrementalismus. Im Folgenden soll insbesondere am Beispiel

---

27 Die Einführung eines Kontraktmanagements bzw. weiterer Elemente des Neuen Steuerungsmodells ist ohne Frage in vielen Bereichen angezeigt. Wird die Anwendung der genannten Instrumente nicht allein auf das Zusammenspiel von Gemeinderat und Verwaltung eingegrenzt, sondern kommen die engagierten Bürger und ihre Assoziationen als dritter Pol des Dreiecks hinzu, können Kontraktmanagement und die Ausweisung planbarer Budgets, aber auch Zielvereinbarungen und Zielüberprüfungen, den Spielraum für bürgerschaftliches Engagement und bürgerschaftliche Mitverantwortung erhöhen (vgl. Roß/Muttach/Wörner 2001): Bürger werden als Verhandlungs- und Kontraktpartner ernst genommen und wissen – gerade auch mit Blick auf die harten Faktoren wie Geld und Entscheidungsspielräume – woran sie sind. In das Zusammenspiel von Verwaltung, Bürgerschaft und Gemeinderat kann auf diese Weise eine Transparenz der Verfahrensabläufe kommen, auf die auch das Leitbild der Zivilgesellschaft bzw. der Bürgerkommune notwendig angewiesen ist. Jedoch zeigen bereits die Erfahrungen mit Umsetzungsversuchen in der öffentlichen Verwaltung selbst, dass es wenig Anlass gibt, einer naiven „Steuerungseuphorie“ das Wort zu reden.

28 Dieser Typus der Förderung findet sich bei einigen in jüngerer Zeit gegründeten kommunalen Bürgerstiftungen, in Versuchen mit Stadtteilbudgets (z. B. im Rahmen des derzeit laufenden Bundesprogramms „Soziale Stadt“), in den sog. Spendenparlamenten sowie in der Praxis der „freien Fördertöpfe“. Auch das baden-württembergische Landesprogramm Bürgerschaftliches Engagement (1996-2000) sah vor, nach diesem Modus über die lokale Verwendung der für die kommunalen Modellstandorte bereitgestellten Landesmittel zu entscheiden. Der Formalisierungsgrad der Antragsmodalitäten, der Förderkriterien und der Entscheidungsgremien kann von Fall zu Fall sehr unterschiedlich sein.

der Jugendhilfe<sup>29</sup> gefragt werden, wie es zum Inkrementalismus als dominantem kommunalen Förderungstyp kommt und ob eine grundlegende Veränderung des Förderverfahrens angesichts der skizzierten Akteurskonstellationen wahrscheinlich ist.

Förderstrukturen spiegeln immer auch Machtstrukturen wider. Die politischen Entscheidungsträger können sich bei der Wahl von Förderungsverfahren nicht nur von fachlichen Aspekten leiten lassen, sondern müssen die Interessen und Machtressourcen der Programmadressaten dabei in Rechnung stellen. Auf kommunaler Ebene sind insbesondere die Wohlfahrtsverbände im Vergleich zu anderen Förderebenen außerordentlich durchsetzungsfähig und haben maßgeblich an den inkrementalistischen Förderstrukturen mitgewirkt, die von allen Förderverfahren am stärksten ihre Interessen berücksichtigen. Der *starke Einfluss der Wohlfahrtsverbände* im Rahmen der korporatistischen<sup>30</sup> Verflechtung von erstem und Dritten Sektor kann am Beispiel der Jugendhilfe auf vier Faktoren zurückgeführt werden.

1. Die Wohlfahrtsverbände sind in kommunalpolitischen Gremien stark eingebunden. Am Beispiel des JHA zeigt sich, dass es sich hierbei nicht um ein typisches korporatistisches Gremium handelt, sondern dass die Wohlfahrtsverbände und Jugendverbände ein Stimmrecht haben. In § 71 SGB VIII ist nach wie vor normiert, dass sie zwei Fünftel der stimmberechtigten Mitglieder in diesem Ausschuss stellen und sich häufig nur mit den Oppositionsfraktionen verbünden müssen, um eine Veränderung der Förderverfahren zu „torpedieren“. Ronge bringt diese Besonderheit deutlich zum Ausdruck:

„Betrachtet man die Funktion und Rolle des JWA (bzw. JHA) vor dem Hintergrund eines sozusagen konventionellen Kooperationsmodells, bei dem der Staat zwar freien Trägern die autonome Erfüllung von öffentlichen Aufgaben zur gemeinnützigen Erledigung überläßt, diese dabei aber nach eigenen Kriterien und Prioritäten finanziell fördert, so zeigt sich doch eine erhebliche Differenz. Über ihre formelle Beteiligung am JWA/JHA bestimmen die freien Verbände nämlich unmittelbar über die Verausgabung und Verteilung öffentlicher Haushaltsmittel (und somit über einen Teil ihrer Einnahmen) mit“ (Ronge 1993: 339).

2. Zwischen den kommunalpolitischen Fraktionen und den Wohlfahrtsverbänden bestehen sehr gute Kontakte. Insbesondere treten sie häufig in Personalunion auf. Viele führende Mitarbeiter von Wohlfahrtsverbänden sind gleichzeitig aktive Kommunalpolitiker oder sind zumindest in die Fraktionsarbeit eingebunden. So

---

29 Der Einbezug der Jugendhilfe ist nicht nur aufgrund der relativ guten empirischen Erforschung dieses Bereiches, sondern auch aufgrund des außerordentlich hohen Anteils an der kommunalen Gesamtförderung von Verbänden und Initiativen angezeigt.

30 Der Begriff Korporatismus bezeichnet die „Beachtung wohlgeordneter und dauerhafter Verknüpfungen von Staat und Verbänden anstelle einer Vielzahl punktueller Einflußbeziehungen“ (Czada 1994: 37). Wurde in der Politikwissenschaft die politische Verbände-beteiligung früher eher mit „illegitimer Herrschaft der Verbände“ assoziiert, so gelten korporatistische Strukturen seit Mitte/Ende der 70er Jahre zunehmend als eine erwünschte Option sozialer und politischer Steuerung. Korporatistische Arrangements bringen Vorteile bei der Bündelung von Interessen, der Zusammenführung von Ressourcen und Informationen, führen zu besserer Abstimmung und erhöhen letztlich die Effektivität von politischen Maßnahmen. Als problematisch wird dagegen nach wie vor ihre mangelnde Transparenz und das Inkaufnehmen von längeren Entscheidungswegen betrachtet sowie die Exklusivität der Arrangements.

kam eine bundesweite Befragung der Jugendhilfeausschüsse zu folgendem interessanten Befund:

„Hinzu kommt, daß über ein Viertel (27%) der von uns befragten Wohlfahrtsverbände ‚versteckte‘ Mitglieder im Jugendhilfeausschuss haben. Das heißt, diese Personen sind nicht wegen ihrer Zugehörigkeit zu einem Wohlfahrtsverband, sondern als Vertreter einer anderen Gruppe, wohl meistens einer Partei im Jugendhilfeausschuss: Für Westdeutschland gilt: wenn ein Wohlfahrtsverband durch ein ‚verstecktes‘ Mitglied vertreten ist, ist er selbst auch mit einem offiziellen Mitglied vertreten“ (Seckinger et al. 1998: S: 163).

3. Die Wohlfahrtsverbände verfügen über erhebliche Implementationsressourcen, von denen die Stadtverwaltungen in einem gewissen Maße abhängig sind. Insbesondere halten die Wohlfahrtsverbände teilweise immer noch Angebote vor, die nicht kostendeckend sind und zu erheblichen kommunalen Belastungen führen würden, wenn sie von den Verbänden z. B. aufgrund einer Umstellung der kommunalen Förderung abgestoßen würden. Für die Jugendhilfe mögen folgende Zahlen die jahrzehntelange dominante Stellung der freien Träger und damit v. a. der Wohlfahrtsverbände im Implementationsprozess verdeutlichen: Bereits 1974 beschäftigten die freien Träger 142.010 Mitarbeiter in der Jugendhilfe, während die öffentlichen Träger 75232 Mitarbeiter und die gewerblichen Träger nur 5432 Mitarbeiter vorhielten<sup>31</sup>. Bis 1998 verdoppelte sich das bei allen Trägertypen beschäftigte Personal. Die freien Träger hatten aber im Jahre 1998 weiterhin fast zwei Drittel der Beschäftigten in der kommunalen Jugendhilfe, während der prozentuale Anteil der gewerblichen Träger von 1974 2,4% sogar noch auf 1,1 % sank. Diese Zahlen lassen bereits vermuten, dass der Wettbewerb zur Vergabe von Fördergeldern in der Jugendhilfe nur von marginaler Bedeutung ist.
4. Die dominante Stellung der Wohlfahrtsverbände wird auch durch das im SGB VIII und BSHG verankerte Subsidiaritätsprinzip gefördert. Einerseits ist in §3 Abs. 1 SGB VIII geregelt, dass die Jugendhilfe sich auszeichnet durch eine Vielfalt von Trägern und unterschiedlichen Wertorientierungen, in die von kommunaler Seite nicht eingegriffen werden soll. Des Weiteren wird im §4 Abs. 2 SGB VIII festgelegt, dass die öffentliche Jugendhilfe von eigenen Maßnahmen absehen soll, wenn bereits Angebote der freien Träger in diesem Bereich existieren oder rechtzeitig geschaffen werden können.

Insgesamt werden die Förder- und Verteilungsstrukturen in der Jugendhilfe in dem Standardwerk zum Jugendhilfeausschuss wie folgt beschrieben:

„Durch die beschränkte Zahl der stimmberechtigten Mitglieder sind die Jugendhilfeausschüsse so etwas wie eine geschlossene Gesellschaft gegenüber denen, die nicht im JHA vertreten sind. Vertreten sind im JHA eher Organisationen, Verbände, Einrichtungen, die länger bestehen, die eher größer denn kleiner sind, die eher etabliert als neuentstanden sind“ (S. 78) oder: „Für manchen JHA ist die Verteilung finanzieller Mittel von so hoher Relevanz, dass er sich fast ausschließlich hierauf konzentriert und so mancher JHA gleicht dem Bild

---

31 Die Statistiken sind den verschiedenen Jahrgängen der folgenden Quelle entnommen: Statistisches Bundesamt: Fachserie 13: Reihe 6.3: Einrichtungen und tätige Personen in der Jugendhilfe, Bonn

einer ‚geschlossenen Gesellschaft‘, die tunlichst unter sich bleiben will – schon um die Mittel nicht mit anderen teilen zu müssen“ (Münder/Ottenberg 1999: 73).<sup>32</sup>

Empirische Untersuchungen deuten aber darauf hin, dass in Ostdeutschland durchaus auch viele Vereine und Initiativen Zugang zu unterschiedlichen korporatistischen Arenen erhalten (Weigel et al. 1999: 21, weil die Wohlfahrtsverbände hier aufgrund der unterschiedlichen soziokulturellen Milieus und kaum vorhandener Traditionen nicht eine so dominante Stellung einnehmen. In Westdeutschland können Vereine und Initiativen, wie wir in unseren Fallstudien gezeigt haben, v. a. auf zwei Wegen in diese „geschlossene Gesellschaft“ eindringen: entweder durch Protest und öffentliche Mobilisierung gerade von direkt Betroffenen oder in sehr enger Kooperation mit der Verwaltung.

Angelehnt an die Methodik der Politikfeldanalyse ist nun zu fragen, wie die hier skizzierten Akteurskonstellationen und rechtlichen Rahmenbedingungen zu dem in unserer Untersuchung konstatierten Politikergebnis führen – der Dominanz des unabgestimmten Inkrementalismus. Die Wohlfahrtsverbände sind einerseits auf eine starke öffentliche Förderung angewiesen, wollen jedoch andererseits nicht, dass diese stark reglementiert wird. Die Wohlfahrtsverbände wollen ihre Autonomie wahren, sie wollen möglichst wenig Personal für die Abwicklung der Förderung bereitstellen und sie wollen insbesondere bestehende Angebote langfristig absichern. Zwischen den Trägern besteht häufig bei aller Konkurrenz Einigkeit darüber, dass die bestehenden Fördermaßnahmen für die einzelnen Träger Bestandsschutz genießen. Ursprünglich freiwillige Aufgaben der Kommune werden nach einmaliger Förderung so faktisch zu Pflichtaufgaben (Zimmer/Priller 1999), so dass eine Umverteilung unter den verschiedenen Angeboten kaum noch möglich ist.

### 5.3 Grundsatzüberlegungen zu neuen Förderoptionen

Vor diesem Hintergrund stellt sich eine doppelte Frage: Wie *sinnvoll* ist es, von den derzeit dominierenden inkrementalistischen Förderverfahren umzusteigen (beispielsweise auf eine detaillierte Planung und Steuerung) – und wie *realistisch* ist eine solche Veränderung in Anbetracht der skizzierten Akteurskonstellationen? Ohne eine Würdigung dieser Problemstellung laufen etwaige Empfehlungen für veränderte Förderoptionen des Dritten Sektors Gefahr, sich von der Realität abzukoppeln, sich damit der Umsetzungschancen zu begeben oder sogar kontraproduktive Wirkungen zu zeitigen.

---

32 Auch wenn gegenüber dem alten JWG das KJHG die stimmberechtigten Vertreter der freien Träger nicht mehr auf die Wohlfahrts- und Jugendverbände beschränkt, sondern auch Vertreter von Initiativen zulässt, die keinem Spitzenverband angehören, hat sich an der von Münder geschilderten Vorherrschaft der großen Verbände nicht viel geändert. Zu dieser Frage kommt eine empirische Untersuchung der hessischen Jugendhilfeausschüsse zu folgendem Fazit: „Der Anfang 1991 von den Wohlfahrtsverbänden befürchtete Verlust von Einfluss zugunsten von kleinen Initiativen hat sich weder bundesweit noch in Hessen bewahrheitet. Nur 17 Prozent der Sitze der freien Träger im Jugendhilfeausschuss werden von Initiativen gestellt. Interessanterweise ist der Anteil in den Städten geringer als in den Landkreisen (Städte 13, 9%, Landkreise 19,2%) obwohl man vermuten könnte, dass es in den Städten eher mehr Initiativen gibt als auf dem flachen Land. Aber vielleicht sind in den Großstädten die Machtstrukturen gefestigter, die großen Träger haben mehr Einfluss, und für kleine Initiativen und Vereine ist es schwer, dort einzudringen“ (Friedrichs 1998: 4).

### 5.3.1 Vor- und Nachteile der Fördertypen

Wie also sind die Alternativen zum derzeit vorherrschenden inkrementalistischen Ansatz zu bewerten? Festzuhalten ist: Die verschiedenen Förderungstypen bringen unterschiedliche Vor- und Nachteile für die Initiativen mit sich:

	<b>Bürokratische Detailsteuerung</b>	<b>Inkrementalis- mus</b>	<b>Wettbewerb</b>	<b>Kontrakt- management</b>	<b>Partizipative Vergabe</b>
<b>+</b>	Klarheit der Vorgaben	Weitgehende Autonomie für die Initiativen  Wenig bürokrati- scher Aufwand  Kontinuität der Förderung	Markteintritt- chancen für stark professionalisier- te Initiativen	Transparenz	Niedrigschwelli- ger Zugang  Transparenz  Teilhabe  Vernetzung, Kooperation, Synergien
<b>-</b>	Benachteiligung von kleinen Ini- tiativen  Hoher bürokrati- scher Aufwand  Begrenzung der Autonomie von Initiativen	Wenig Transpa- renz  Zugangsproble- me für neue Ini- tiativen  Vernachlässi- gung wenig öffentlichkeits- wirksamer The- men	Benachteiligung von rein ehren- amtlichen Initiati- ven  Keine kontinuier- liche Förderung  Hoher bürokrati- scher Aufwand  Begrenzung der Autonomie von Initiativen	Benachteiligung von kleinen Ini- tiativen  Hoher bürokrati- scher Aufwand  Probleme der Indikatorenbil- dung  Datenfriedhöfe  Begrenzung der Autonomie von Initiativen	Keine kontinuier- liche Förderung  Hohe Aushand- lungsanforde- rungen  Direkte Konkur- renz kleiner Ini- tiativen

Schaubild 6: Fördertypen und ihre Auswirkungen auf Initiativen

*Bürokratische Detailsteuerung* belastet die Initiativen mit erheblichem verwaltungstechnischem Aufwand und schränkt v.a. ihre Autonomie ein. Erheblich ist der Aufwand aber auch für die Kommunalverwaltung - wobei erfahrungsgemäß fraglich bleibt, ob dieser Aufwand auch realiter einen effektiven und effizienten Mitteleinsatz gewährleistet.

Vom *Inkrementalismus* profitieren die großen Organisationen, aber genauso diejenigen selbstorganisierten Initiativen und Vereine, die sich Zugang zu dieser „geschlossenen Gesellschaft“ verschafft haben. Diese Förderstrukturen sichern im gewissen Maße die Autonomie und die Kontinuität ihrer Angebote, die durch die Förderverfahren auf den höheren Ebenen eher gefährdet werden. In unseren Fallstudien und in der Literatur werden aber auch die Schwächen des Inkrementalismus sichtbar: Neue Initiativen haben erhebliche Probleme gefördert zu werden, die Förderbedingungen sind nicht transparent. Aus der Sicht der öffentlichen Hand stellt sich das Problem, dass die geförderten Angebote häufig nicht aufeinander abgestimmt werden (Doppelstrukturen!). Außerdem ist häufig unklar, welche konkreten Ziele mit der Förderung verfolgt werden und ob diese auch tatsächlich erreicht werden.

Deutlich ist aber auch geworden, dass der Einsatz von marktlichem *Wettbewerb* ebenso mit Nachteilen verbunden ist, denn er sichert nicht die Kontinuität, begrenzt

über Vertragsabschlüsse die Autonomie und führt in der Regel auch zur Bindung von zusätzlichen Zeitressourcen der Initiativen. Auch wenn dies nicht immer gilt, so ist doch zumindest die Gefahr gegeben, dass die Ausschreibung kleinere Träger tendenziell benachteiligt: Setzt sich der Trend „Ausschreibung“ fort, haben nur noch die großen Verbände Chancen von kommunaler Förderung zu profitieren, da nur sie Eigenmittel einbringen und Synergien nutzen könnten, die zu einer Minderung der Kosten führen.

Die Förderung kleinerer Initiativen des Dritten Sektors im Sinne von *Kontraktmanagement* bringt Vorteile mit sich (Transparenz für die Gruppierungen, erhöhte Steuerungsoptionen für die öffentliche Hand), bedeutet aber auch für beide Seiten einen erhöhten Aushandlungs- und Zeitaufwand, erfordert entsprechende Aushandlungskompetenzen und stellt damit eine Gefährdung vieler Initiativen dar, die zur Zeit in der kontinuierlichen Pauschalförderung sind. V.a. darf nicht übersehen werden, dass der Kontraktpartner „Bürgerschaft“ einer anderen Logik unterliegt als z.B. der Kontraktpartner „Verwaltung“: Bürgerschaftliches Engagement lebt von seiner prinzipiellen Freiwilligkeit. Deshalb kann die Verbindlichkeit dieses Engagements und damit auch die Verbindlichkeit potentieller Vereinbarungen (z.B. über den Umfang und die Dauer der ehrenamtlichen Mitarbeit bei der Erbringung bestimmter Leistungen) immer nur eine begrenzte sein.

Erhebliche Anforderungen an die Aushandlungskompetenzen der Beteiligten, gerade der bürgerschaftlichen Initiativen, stellt auch die *partizipative Vergabe*. Sie verlagert zudem - in Teilen - die Verantwortung für die Verteilung prinzipiell knapper Ressourcen auf die potentiellen Mittlempfänger, die immer auch Mittel-Konkurrenten sind und sichert keine kontinuierliche Förderung. Auf der anderen Seite sichert dieser Fördertypus Transparenz und Teilhabe und ergänzt damit in grundlegender Weise das Gefüge der repräsentativen Demokratie um Elemente einer „kooperativen Demokratie“ (Bogumil 2001). Voraussetzung ist freilich, dass Mittel für eine solche partizipative Vergabe vorhanden sind.<sup>33</sup>

### 5.3.2 Realisierungschancen

Neben diesen eher fachlichen Argumenten für und gegen einzelne Förderverfahren ist insbesondere zu fragen, ob es angesichts der skizzierten Akteurkonstellationen und rechtlichen Rahmenbedingungen überhaupt wahrscheinlich ist, dass andere Förderverfahren implementiert werden.

Der aufgrund der Akteurkonstellationen real bestehende Bestandsschutz führt dazu, dass bisher *wettbewerbliche Strukturen* etwa in der kommunalen Jugendhilfe kaum etabliert werden konnten. Zwar könnte man als freier Träger durchaus von einer Neuausschreibung bestehender Angebote profitieren, indem man den Zuschlag für Angebote bekommt, die bisher von einem anderen Träger vorgehalten werden. Aber man könnte natürlich auch wichtige Angebote durch Ausschreibung verlieren. Die

---

33 Mit Blick auf die öffentlichen Haushalten läuft dies angesichts der derzeitigen Situation in aller Regel auf eine – mit entsprechenden Widerständen verbundene - Umschichtung vorhandener Ressourcen hinaus. Zusätzliche Mittel werden ggf. akquiriert aus quasi-öffentlichen Haushalten (z.B. aus den Etats kommunaler Bürgerstiftungen), aus privater Hand (Spenden) oder zunehmend auch aus dem zweiten, dem wirtschaftlichen Sektor (Spenden, Sponsoring, Public-Private-Partnerships).

meisten freien Träger, die im JHA vertreten sind, verfügen aber nicht zuletzt aufgrund der korporatistischen Verteilungslogik (insbesondere Externalisierung von Kosten auf unbeteiligte Dritte) über eine gute Förderausstattung, während bei Ausschreibungen mit einer Umverteilung zu Gunsten von kleineren freien Trägern und privatwirtschaftlichen Anbietern zu rechnen wäre.

Bisherige empirische Studien zu Wettbewerbselementen in der kommunalen Sozial- bzw. Jugendpolitik und zur Vergabe von Leistungen an private Anbieter zeigen dementsprechend, dass von einem Ende des Korporatismus und des damit einhergehenden Inkrementalismus keine Rede sein kann. So haben Heinze / Strünck (1996) in einer empirischen Untersuchung in NRW festgestellt, dass im Bereich der sozialen Dienste die Ausschreibung bisher kaum praktiziert wird. Auch in einer Befragung von zehn Jugendämtern in NRW im Jahre 1998/1999 wurde deutlich, dass es sich „bei den privatwirtschaftlich organisierten Angeboten bisher um Einzelfälle handelt“ (Esch/Hilbert/Stöbe-Blossey 2001: 533). Diese Ausführungen widersprechen der vielfach in der Literatur und auch im Gutachten von Wohlfahrt (2000) formulierten Annahmen einer Ökonomisierung der Sozialpolitik mit negativen Auswirkungen auf die Wohlfahrtsverbände. Diese trifft überall dort zu, wo sich die Wohlfahrtsverbände aufgrund von bundessozialrechtlichen Maßnahmen auf dem Markt gesundheitlicher und sozialer Dienstleistungen („*economie social*“) bewegen und sich etwa im Bereich der Pflegedienste und Einrichtungen, der Krankenhäuser, Behinderteneinrichtungen und in Ausnahmen auch der Kinder- und Jugendhilfe (Kindertagesstätten, Heime für Jugendliche) im Wettbewerb mit anderen (auch gewerblichen) Anbietern befinden.

Die fachlichen Bedenken, die gegen die Einführung *outputorientierter Steuerung* in die Förderung von Initiativen des Dritten Sektors geltend zu machen sind, wurden bereits weiter oben ausgeführt. Aber auch die Akteursinteressen sprechen dagegen. So hat der Deutsche Städtetag in Zusammenarbeit mit der Arbeitsgemeinschaft für Jugendhilfe in einer wegweisenden Stellungnahme deutlich gemacht, dass die freien Träger nicht als „Erfüllungsgehilfen der öffentlichen Hand“ anzusehen sind, denen man die Ziele und Aufgaben mittels Kontrakte vorschreiben kann. Sie verweisen dabei insbesondere auf die Verankerung der Trägerpluralität im KJHG. In einigen Städten in NRW wurden aber Leistungsverträge mit den freien Trägern abgeschlossen, in denen zumindest geregelt wurde, dass die freien Träger dem KGSt-Konzept folgend ihre Produkte beschreiben sollten und regelmäßig über ihre Leistungen in Form von Kennzahlen berichten. Die freien Träger ließen sich aber nur auf die Leistungsverträge ein, weil sie über Jahre die bestehende Aufteilung der Fördermittel festschrieben und damit noch stärker inkrementalistisch orientiert waren. Folge dieser Leistungsverträge ist es insbesondere, dass neue Träger noch mehr Probleme haben eine Förderung zu bekommen (Lommer 1999). Weitere Probleme sind hinsichtlich eines Berichtswesens zu erwarten (Lommer 1999/Bellstedt 1999):

es ist schwer Indikatoren zu entwickeln, die qualitative Aspekte der Arbeit abbilden; gerade kleine Initiativen werden durch das Berichtswesen stark belastet; die Fülle der Kennzahlen ist für die ehrenamtliche Kommunalpolitik kaum verarbeitbar.

Schließlich bleibt zu befürchten, dass die Kennzahlen letztlich auch folgenlos bleiben („Datenfriedhöfe“). Dies liegt nicht nur an den begrenzten Informationsverarbeitungskapazitäten der Kommunalpolitiker und -verwaltungen, sondern v. a. an dem beste-

henden Bestandsschutz. Wenn man innerhalb der Förderung aufgrund der Akteurskonstellationen keine Umschichtung vornehmen kann, dann ist fraglich, über welche Sanktionen man verfügt, wenn sich tatsächlich in Einzelfällen herausstellen sollte, dass die von den Trägern selbst erstellten Berichte auf Effektivitäts- und Effizienzdefizite hinweisen.

Der Delegation der Verantwortung für die Ressourcenverteilung im Rahmen *partizipativer Verfahren* stehen in Zeiten knapper Kassen gerade freie Initiativen (aber auch große Verbände!) ausgesprochen skeptisch gegenüber: argwöhnen sie doch, mittels dieses Verfahrens wolle die Kommune die verschiedenen bürgerschaftlichen Gruppen gegeneinander ausspielen, sich selbst aber durch Rückzug auf eine Moderationsrolle aus dem Konflikt heraus halten. Hinzu kommt der Verdacht, es werde – ähnlich wie beim marktlichen Wettbewerb – die bislang dominierende kontinuierliche, für die Initiativen kalkulierbare Förderung schrittweise aufgegeben zu Gunsten einer befristeten, auf einzelne Projekte oder Maßnahmen bezogenen Förderung.

Fazit: Insgesamt ist also sowohl aus fachlichen als auch aus machtpolitischen Gründen eher nicht damit zu rechnen, dass die kommunalen Förderverfahren für bestehende Angebote in vielen Städten grundlegend reformiert werden. Dennoch ist zu überlegen, wie die bestehenden Defizite in der Förderung optimiert werden können. Hier setzen die Empfehlungen des Gutachtens an.

## 6 Empfehlungen

Im Ergebnis plädieren wir für ein *integriertes Modell öffentlicher Förderung* von (insbesondere kleineren, selbstorganisierten) Initiativen des Dritten Sektors. Integriertes Modell heißt, dass sich die verschiedenen Förderungsformen ergänzen und in einer möglichst ganzheitlichen Perspektive gesehen werden. Allgemeine Leitlinien eines solchen Modells sind:

- eine *Vielfalt der Förderformen und –instrumente*, die von finanzieller Unterstützung über die Würdigung von Engagement bis zur Schaffung einer für Dritte-Sektor-Initiativen förderlichen Infrastruktur reicht und auch die rechtliche Absicherung eines solchen Konzepts einschließt;
- die Option für *neue Mischungsverhältnisse in der Wahrnehmung gemeinwohlbezogener Aufgaben*, in der versucht wird, die Ziele der Effektivität, der Effizienz und der demokratischen Teilhabe gemeinsam zu optimieren.
- eine *Weiterentwicklung des Wechselspiels zwischen Drittem und erstem Sektor* der Gestalt, dass zwar etablierte Routinen, Verflechtungen und Kartellbildungen mit ihren Ausschlusswirkungen Schritt für Schritt aufgeweicht werden, andererseits aber die Sektoren nicht entkoppelt werden, sondern reflexiv und transparent zusammenwirken;
- das *zivilgesellschaftliche Leitbild der Bürgerkommune* als Horizont, innerhalb dessen die einzelnen Förderformen und –instrumente zu einem integrierten Konzept werden, statt beliebige und damit nur begrenzt wirksame Versatzstücke zu sein. Dabei geht es auch darum, die Verwaltung stärker in die Rolle der Ermöglichungsverwaltung für Aktivitäten des Dritten Sektors (statt Beschränkung auf die Rolle der Ordnungs- oder Dienstleistungsverwaltung) zu motivieren, die Politik davon zu überzeugen, Elementen strategischer Zielsetzung größeres Gewicht beizumessen und weitere Akteure aus dem Dritten und tendenziell auch aus dem zweiten Sektor verantwortlich in die Gestaltung der Kommune in einem zivilgesellschaftlichen Sinne einzubeziehen.

Ausgehend von der Problemanalyse (Kap. 3) und insbesondere der Würdigung verschiedener (fiskalischer) Förderoptionen (Kap. 4) kann kein Zweifel daran bestehen, dass die wünschenswerte Reform der öffentlichen Förderung des Dritten Sektors – soll sie überhaupt Veränderungen bewirken - in realistischen Schritten vollzogen werden muss. Während also eine Ideologisierung der Thematik wenig produktiv wäre, so scheint uns gleichwohl wichtig, sich mittels der oben skizzierten Optionen der grundsätzlichen Zielrichtung zu vergewissern. Die Erfahrung mit kommunalen Reformprozessen aus den letzten Jahren zeigen nämlich, dass dort, wo einige Verantwortlichen aus erstem und Dritten Sektor sich bei bestimmten Weichenstellungen von solchen Optionen leiten lassen, auch zunächst kleine Veränderungsschritte auf die Dauer erhebliche Wirkung entfalten können.

Dieser Vorschlag eines integralen Modells soll in Anlehnung an Schaubild 4 im Folgenden vor allem mit Blick auf fünf Bereiche entfaltet werden:

1. Finanzielle Förderung auf kommunaler Ebene
2. Gestaltung der Infrastruktur auf kommunaler Ebene
3. Würdigung auf kommunaler Ebene und von Kommunen
4. Fiskalische Rahmenbedingungen der Kommunen
5. Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunen

## 6.1 Finanzielle Förderung auf kommunaler Ebene

Bei den Empfehlungen für finanzielle Förderung von Initiativen durch die Kommunen ist einerseits zwischen bereits *bestehender* und *neuer* Förderung zu differenzieren. Andererseits ist auch zwischen den untersuchten Politikfeldern zu unterscheiden, die sich aufgrund variierender Akteurskonstellationen in unterschiedlichem Maße für eine Reform der Förderstrukturen eignen. Beginnen wir mit der bestehenden Förderung.

### 6.1.3 Ansätze zur Reform bestehender Förderstrukturen

Die bestehende Förderung in der kommunalen *Sozialpolitik* wird sich durch die kommunalen Entscheidungsträger kaum grundlegend reformieren lassen u. a. aufgrund der skizzierten Vetopositionen der Wohlfahrtsverbände. Bei der Einführung neuer Verfahren ist entweder mit starkem Widerstand der Verbände (insbesondere bei Wettbewerb) zu rechnen oder die neuen Verfahren (insbesondere Kontraktmanagement) führen nur zu sehr geringen Veränderungen der Politikergebnisse bei gleichzeitig hohem Aufwand für freie Träger, Kommunalverwaltung und Kommunalpolitik. Darüber hinaus wurde gezeigt, dass Wettbewerb und Kontraktmanagement in der klassischen Form im Vergleich zum dominierenden Inkrementalismus für Initiativen unter dem Strich keine Vorteile bringen. Für die kommunale Sozialpolitik können angesichts der skizzierten Reformresistenz bei konstanten rechtlichen Rahmenbedingungen zunächst folgende Veränderungen vorgeschlagen werden:

1. Es sollte eine *Liste aller kommunalen Zuwendungen an Verbände und Initiativen des Dritten Sektors erstellt* und in geeigneter Form (z. B. Amtsblatt) veröffentlicht werden. Ein solche Aufstellung, in der sich zumindest Ansätze eines Berichtswesens andeuten, würde ein Mindestmaß an Transparenz schaffen. Bei der Analyse der kommunalen Haushaltspläne ist uns aufgefallen, dass es selbst für den interessierten Bürger sehr schwierig sein dürfte, sich einen Überblick zu verschaffen, wer gefördert wird, wer also letztlich von seinen Steuergeldern finanziert wird. Dies ist mit dem Leitbild der Bürgergesellschaft bzw. Bürgerkommune kaum zu vereinbaren.
2. Es soll auf eine *bessere Abstimmung der Angebote der freien und öffentlichen Träger* hingewirkt werden. Das Nebeneinander gleichartiger Arbeiten unterschiedlicher Initiativen muss angegangen. Ein Instrument dazu liegt im Bereich der Infrastrukturgestaltung, nämlich die Förderung von Kooperation und Vernetzung (s.u.). Aber auch der fiskalische Bereich bietet Ansatzpunkte: So kann bei der Vergabe von Fördermitteln eine Vernetzung bzw. Kooperation mit anderen ähnlichen Initiativen zum Obligo gemacht werden. Unter den derzeit realen Rahmenbedingungen wird es sich dabei um „kleinräumige“ Ansätze handeln, nicht die Einführung von arbeitsfeldbezogenen Gesamtbudgets im eigentlichen Sinne. Die hier angemahnte Abstimmung und Zusammenarbeit darf freilich nicht einfach

„von oben“ verordnet werden, sondern muss in einem gemeinsamen Gespräch von Verwaltung und beteiligten Dritte-Sektor-Organisationen verhandelt werden (was ein entsprechendes Selbstverständnis und entsprechende Kompetenzen in der Verwaltung voraussetzt). Auch die konkrete Ausgestaltung der Kooperation muss in der Autonomie der jeweiligen Initiativen verbleiben. In der Jugendhilfe gibt es in der Jugendhilfeplanung bereits Ansätze für eine reflektiertere Förderungspraxis. Der Austausch zwischen freien und öffentlichen Trägern in den sog. Arbeitsgemeinschaften der Jugendhilfeplanung und die z. T. sehr umfangreiche Betroffenenbeteiligung können durch den Dialog und gegenseitige Lernprozesse zu einer Optimierung der Förderstrukturen führen. Der über das Aktivoli-Netzwerk geschaffene Gesprächszusammenhang bildet beispielhaft eine gute Basis für entsprechende gegenseitige Lern- und Aushandlungsprozesse. Die dazu bereits bestehenden Trends in den Kommunen sind zu forcieren. Diese Empfehlung macht zugleich deutlich, wie die verschiedenen Instrumente des Gesamtrepertoires öffentlicher Förderung des Dritten Sektors im Sinne eines integralen Konzepts sinnvoll zusammenwirken können.

3. Zudem wäre an *freie Förderfonds mit partizipativen Modalitäten* zu denken. Hier käme es weniger auf die anfängliche Höhe eines solchen freien Budgets, aus dem außerhalb der Haushaltsroutinen Mittel für kleine Vorhaben finanziert werden können, als vielmehr auf die Existenz des Instruments und seine performative Wirkung als solche an: Lassen sich doch auf diese Weise neue (partizipative) Aushandlungsweisen Schritt für Schritt in das traditionelle Gefüge einspielen. Wo die Einrichtung solcher (i.d.R. auf bestimmte Themenfelder bezogener) freier Förderfonds auf gesamtkommunaler Ebene zunächst nicht machbar oder durchsetzbar ist, könnte ein erster Schritt in diese Richtung darin bestehen, „*BE-Budgets*“ bei einzelnen Ämtern/Fachbereichen der öffentlichen Verwaltung, die bereits in besonderer Weise Kooperationserfahrung mit Dritte-Sektor-Initiativen haben, einzurichten. Solche Etats würden veränderten Vergabelogiken folgen, die sich an den Handlungslogiken des Dritten Sektors orientieren: Also z.B. das BE-Budget beim Gartenamt, aus dem Materialien für eine Spielplatzinitiative und das Dankeschön-Fest für BaumpatInnen finanziert werden können; das BE-Budget beim Sozialamt, das der Hausaufgabenhilfe in der Asylbewerber-Unterkunft die Anschaffung von Materialien ermöglicht; das BE-Budget beim Schulamt, aus dem von Eltern, Schüler oder Lehrer initiierte Aktionen zur gemeinsamen Schulhofgestaltung unterstützt werden usw.
4. Kleineren Initiativen ist der Zugang zur öffentlichen Förderung und auch zur öffentlichen Wahrnehmung häufig durch mangelndes Know how und mangelnde Infrastruktur verwehrt. Ressourcen und das Engagementpotenzial werden häufig in unproduktiver Weise durch Aquse, Antragsverfahren, Auseinandersetzung mit rechtlichen Rahmenbedingungen etc. gebunden. Durch eine kommunale Infrastruktur und Coaching für bürgerschaftliche Initiativen und das Angebot, externalisierte Regieaufgaben, wie Buchhaltung, durch eine zentralisierte „Initiativen-Verwaltungstelle“ wahrnehmen zu lassen, könnten Teilhaberchancen neuer Initiativen erhöhen, Produktivitätsreserven freigesetzt und per Saldo ein nicht unbeachtlicher Anteil an notwendigen Förderungen eingespart werden. Wohlfahrtsverbände, städtische Stiftungen, aber auch Konstruktionen von Verbundträger-

schaften könnten Ansiedlungsorte für entsprechende Coachings- und Dienstleistungsfunktionen darstellen.

Für die kommunale *Kulturpolitik* stellt sich die Förderstruktur häufig etwas anders dar. Das Fördervolumen ist deutlich geringer als in der kommunalen Sozialpolitik, die Initiativen und Verbände verfügen kaum über eine Vetoposition und werden häufig kaum an der Diskussion und Konzeption von Förderstrukturen beteiligt. Nicht selten wird im Kulturausschuss über jeden einzelnen Antrag einer Kulturinitiative abgestimmt, ohne dass die Initiativen hinreichend beteiligt werden. Die Stadt Freiburg bemüht sich, demgegenüber stärker die Initiativen an der Mittelvergabe zu beteiligen und ihnen auf gesamtstädtischer Ebene Budgets zur Verteilung zuzuweisen. Das Beispiel des Ausländerbeirats zeigt aber, dass dieses Modell kein „Selbstläufer“ ist, weil Initiativen und Verbände lernen müssen, Verteilungskonflikte auszutragen. Die Stadt muss also beratend zur Seite stehen und insbesondere für eine Institutionalisierung gesamtstädtischer Organisationen / Verteilungsgremien die Starthilfe geben. Dann ist zu erwarten, dass durch Delegation von Budgetverantwortung die Förderstrukturen, der Austausch der Initiativen untereinander und die Identifikation mit dem gesamtstädtischen Kulturangebot optimiert werden können. Es bleibt die Frage, in welchem Maße die Initiativen an der Vergabe der Fördermittel beteiligt werden sollen. Einerseits kann einem mit Vertretern der freien Initiativen besetzten Gremium die vollständige Budgetkompetenz zugewiesen werden, was sicherlich die weitreichendste Form der Beteiligung wäre. Andererseits könnte dieses Gremium lediglich eher empfehlenden Charakter (bei de facto relativ hoher Bindewirkung) haben und auf der Grundlage vorgegebener Budgets eine Verteilungsliste erstellen, die dem Kulturausschuss vorzulegen ist. Das Gremium verhandelt in diesem Fall stärker im „Schatten des Mehrheitsprinzips“, mit der Folge, dass die Verteilung öffentlich transparenter ist und eher Anreize für eine (gegenüber dem Ausschuss zu vertretende) gerechte Verteilung bestehen<sup>34</sup>. Als dritte Lösung bietet sich ein Modell an, dass man etwa in Potsdam anstrebt. Dort wurde ein Beirat gegründet, der aus Ausschussmitgliedern, Verwaltungsmitarbeitern und Initiativenvertretern besteht, wobei letztere die Mehrheit haben. Es ist angedacht, diesem Gremium die volle Ressourcenverantwortung über 2,3 Mio. DM zu übertragen (Zimmer 1998: 260). Dieses Modell kann aber ähnliche Probleme induzieren, wie der vergleichbar zusammengesetzte JHA. Insbesondere kann es in diesem Modell zu einer sehr engen Verflechtung zwischen Politik und Drittem Sektor kommen, die sowohl politische Gestaltungsoptionen einschränkt als auch zu einer großen „Staatsnähe“ des Dritten Sektors führt. Insgesamt ist aus unserer Sicht für das bestehende Fördervolumen im Kulturbereich v. a. aus Legitimationsgründen eher das zweite Modell zu empfehlen - mit seiner sauberen Trennung zwischen Politik und Initiativen und der Letztverantwortung der

---

34 Dieses Modell lässt sich für die Delegation von Budgetverantwortung an Bürgergruppen sicherlich verallgemeinern als ein Zusammenspiel kooperativer und repräsentativer Demokratieformen, wie sie Arthur Benz schon empfohlen hat: „Während Kooperation der Konsensfindung dient, liegt ihre Funktion [die Funktion des Parlaments] hierbei in der Erzeugung von Dissens gegen verfestigte Eliteverbände. Die dadurch geschaffenen wechselseitige ‚checks and balances‘ zwischen unterschiedlichen Foren oder Arenen der Konfliktaustragung erst sichern legitime öffentliche Aufgabenerfüllung und gerechte Entscheidungen“ (Benz 1994: 322f.).

Politik, bei dem von den Empfehlungen der Kulturinitiativen aber eine hohe faktische Bindung ausgeht.

#### 6.1.4 Implementierung neuer Förderformen und -instrumente

Förderung, die über die im Zuge des Inkrementalismus bereits verteilten Mittel hinausgeht, sollte in der Sozialpolitik und in der Kulturpolitik von vornherein mit *neuen* Förderverfahren verbunden werden. Hier ist der Einstieg in neue Verfahren auch bei bestehenden „Kartellen“ eher möglich. Die Förderung sollte verstärkt *projektorientiert*, *politikfeldübergreifend*, in enger *Kooperation* mit bürgerschaftlichen Initiativen erfolgen und *dezentral* strukturiert sein. So kann gewährleistet werden, dass die Förderung des Dritten Sektors auch gleichzeitig zu einer Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements führt.

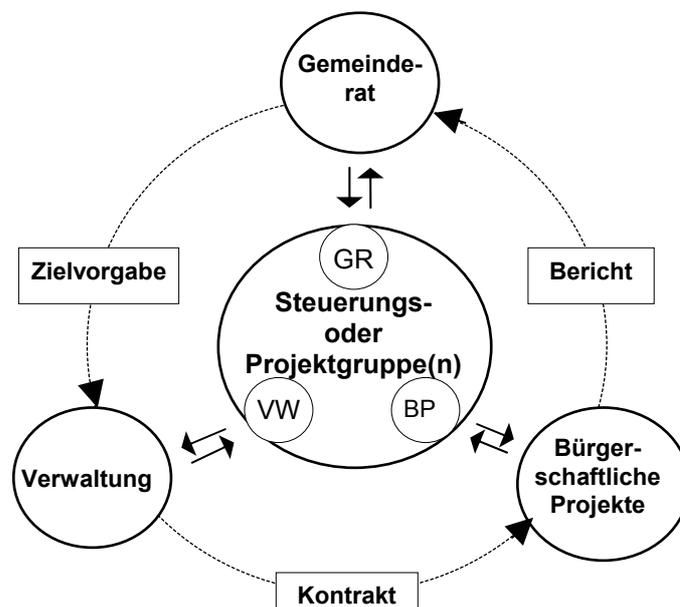
Für die *Projektorientierung* spricht insbesondere, dass im Zuge des Wertewandels sich viele Bürger zeitlich befristet und thematisch gebunden engagieren wollen, während die traditionellen Engagementangebote gerade der großen Dritte-Sektor-Organisationen diese gewandelten Bedürfnisse nur bedingt aufnehmen. Will man diese häufig „schlummernden“ Engagementressourcen akquirieren, sollten vermehrt projektorientierte Angebote gefördert bzw. seitens der Kommune entwickelt werden. Die damit in der Regel einhergehende zeitlich befristete Förderung führt zudem dazu, dass sich keine dauerhaften Verteilungskartelle bilden und die Kommune finanzielle Spielräume bewahrt, um auf aktuelle Bedarfe eingehen zu können. Dies ist sicherlich für neue Initiativen nicht ganz unproblematisch, weil sie in der Regel eine dauerhafte Absicherung anstreben. Insofern sollte es auch bei der Förderung neuer Initiativen nicht darum gehen, vollständig von institutionellen Förderungen auf eine Projekt- und Maßnahmenförderung umzustellen. Jedoch sollten deren Anteil deutlich erhöht werden. Aber nicht alles, was Initiativen fordern, fördert auch den Ausbau des bürgerschaftlichen Engagements. So haben Andersen et al (1998) bei der Analyse von soziokulturellen Zentren auf die Gefahr hingewiesen, dass durch staatliche Förderung und mit zunehmender „Lebensdauer“ der Initiativen eine starke Verberuflichung stattfinden und bürgerschaftliches Engagement zu einem Randphänomen degenerieren kann.

Die *politikfeldübergreifende Förderung* setzt ebenfalls an den Bedürfnissen der Bürger an, die sich aufgrund von Problemen und Ressourcen, die an ihre Lebenslage gebunden sind, engagieren. Sie haben häufig nur wenig Verständnis für die Zergliederung ihrer Alltagsprobleme nach Ressortzuständigkeiten. Darüber hinaus ist die Initiierung politikfeldübergreifender Steuerung zumindest auf der kommunalen Ebene eher möglich als auf höheren föderalen Ebenen (Grunow 1999).

Diese Chance sollte von den Kommunen noch stärker genutzt werden. Sie muss insofern durch (infra)strukturelle Maßnahmen flankiert werden, als politikfeldübergreifendes Arbeiten entsprechende Ansprechpartner in den Fachämtern der Verwaltung voraussetzt.

In welchen Organisationsformen die *Partizipation der Initiativen* an der projektorientierten, politikfeldübergreifenden Förderung sichergestellt werden sollen, ist schwer zu beantworten. Hier liegen bisher nur wenige Erfahrungen vor und es ist nicht anzunehmen, dass es einen „Königsweg“ geben wird. Hier ist also seitens der Kommunen der Mut zum Experimentieren gefragt, um neue Modelle der kooperativen Förderung

auszuprobieren. Anregungen können aus den im Kap. 2 vorgestellten Fond-Modellen bezogen werden. Weitergehende Erfahrungen liegen z.B. aus der Gemeinde Dürmentingen (2500 Einwohner) in Baden-Württemberg vor. Das Dürmentinger Modell (Roß/Muttach/Wörner 2001) sieht in einem dialogischen Konzept vor, dass die Frage, wie öffentliche Aufgaben und vom wem sie wahrgenommen werden, stets Gegenstand eines kommunalen Aushandlungs- und Kommunikationsprozesses ist. So können Bürger, die Engagement, Interesse und Projektideen haben, sich mit ihren Ideen an eine sog. Steuerungsgruppe wenden und eine Prozedur in Gang bringen, in der geprüft wird, wie diese Ideen und Projekte realisiert werden können. Dabei geht es – neben Fragen der praktischen Umsetzung – v.a. darum zu prüfen, ob ein gesamtgemeindliches Interesse (also nicht nur ein Partikularinteresse) vorliegt und in welchem Mischungsverhältnis bürgerschaftliche Eigeninitiative, kommunale Dienstleistungen (von logistischer bis technischer Unterstützung) und öffentliche Mittel eingebracht werden können. Die Steuerungsgruppe besteht aus Vertretern der örtlichen Vereine und Initiativen, Verwaltungsmitarbeitern und Ratsmitgliedern. Sie kann dem Rat vorschlagen, den einzelnen bürgerschaftlichen Projekten ggf. Budgets zur Verfügung, über die die Bürger eigenverantwortlich und relativ frei, jedoch mit Berichtspflicht gegenüber der Steuerungsgruppe verfügen können. Zugleich dient die Steuerungsgruppe der Koordination der bürgerschaftliche Projekte, dem stetigen Austausch und der Konfliktregulierung.



## Schaubild 7: Das Dürmentinger Modell

Auch bestehende Vereine und Organisationen können sich stets mit neuen Ideen und Projekten in einen entsprechenden Kommunikationsprozess auf der kommunaler Ebene begeben. Unabhängig von Initiativen der Bürger und Vereine, kann auch die Verwaltung ihrerseits tätig werden und Initiative ergreifen, die auf eine Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben durch Bürger hinausläuft, etwa im Bereich der Grünflächenpflege, der Bewirtschaftung von Gemeinschaftseinrichtungen etc.. Schließlich kann auch der Gemeinderat seinerseits Initiativen ergreifen, um die Ansprache und Förderung an bürgerschaftlich Engagierte und in diesem Sektor tätigen Vereinen zu stärken und zu nutzen. Das Schaubild veranschaulicht den Prozess der Aushandlung für bürgerschaftliche Projekte. In der Hauptsatzung wurde die Förderung Bürger-schaftlichen Engagements als Aufgabe der Gemeinde niedergelegt und wurden gleichzeitig auch spezielle Förderwege i.S. des skizzierten Modells angedeutet. Wichtig ist, dass auch in diesem Modell die Letztverantwortung (und damit Letztent-scheidung) beim gewählten Gremium, dem Gemeinderat bleibt – aber eben im Sinne einer Richtlinienverantwortung, nicht im Sinne einer Detailzuständigkeit. Insofern rekurriert dieses Modell durchaus auf neue Formen des Kontraktmanagement, die hier jedoch weniger zur Produktion von „Datenfriedhöfen“ führen, als vielmehr den Initiativen in einem intensiven Dialog die nötige Unterstützung zu kommen lassen. Das Kontraktmanagement dient hierbei weniger der Kontrolle der Initiativen, sondern will verbindliche Rahmenbedingungen schaffen, die insbesondere die Kooperation mit den kommunalen Entscheidungsträgern erleichtern soll. Es gilt darüber hinaus in reflexiver Weise die Verantwortungsübertragung zwischen Verwaltung und Initiativen auszutariieren: hier übernimmt die Budget- und Leistungsverantwortung in vollem Umfang ein etablierter Verein, dort in einem wesentlich begrenzteren Umfang eine bürgerschaftliche Initiative mit bei der Verwaltung verbleibenden Aufgaben der Mittel-verwaltung und des Vertragsabschlusses mit Dritten etc..

Das Dürmentinger Modell kann nicht nur auf kleinere Gemeinden übertragen werden, sondern kann auch Vorbild für die Stadtteilarbeit in größeren Städten sein. Die Eva-luation des NRW Landesprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbe-darf hatte als eines der wichtigsten Ergebnisse, dass insbesondere durch Stadtteil-konferenzen zu verteilende Stadtteilbudgets wichtig seien, um „schnell zu vorzeigba-ren Ergebnissen zu kommen und damit nicht nur eine Aufbruchstimmung im Stadtteil zu signalisieren, sondern auch Bürgerengagement zu stimulieren“ (Austermann / Zimmer-Hegmann 2000, 57). Diese Möglichkeit der Stadtteilbudgets würden bisher leider nur zu wenige Kommunen nutzen.

Interessante Perspektiven bieten hier Formen von Bürgerstiftungen, die in der Lage sein können, nicht nur weitere Ressourcen zu akquirieren (bei konzeptioneller Offenheit für mehrere Stifter und Zustiftungen), sondern in der Lage sind, ein breites Spektrum von Engagementfeldern von der Jugend über die Kultur bis hin zum Sozialen anzubieten, miteinander zu vernetzen und offen zu sein für neue Aushandlungsformen für die Verteilung von Ressourcen sowie freier als die Kommunalverwaltung und der Rat in den Modalitäten der Mittelvergabe agieren zu können.

*Bürgerstiftungen* als Netzwerk von Stiftern und freien Initiativen bürgerschaftlichen Engagements<sup>35</sup>, wie sie in den vergangenen Jahren vermehrt begründet worden sind, stellen ein sinnvolles Element der finanziellen Förderung des Dritten Sektors dar. Sie dürfen jedoch nicht dazu missbraucht werden, Schattenhaushalte zu etablieren und stehen stets in der Gefahr, der Redlegation öffentlicher Pflicht- und Gewährleistungsaufgaben. Sie setzen überdies eine gewisse Prosperität der Kommune voraus und erscheinen so keineswegs als Allheilmittel.

## 6.2 Gestaltung der Infrastruktur auf kommunaler Ebene

Ein integriertes Konzept der Förderung des Dritten Sektor, insbesondere der kleinen, selbstorganisierten Initiativen, Vereine und Gruppierungen, kann sich nicht allein auf finanzielle Unterstützung beschränken: Wichtige Impulse für den weiteren Ausbau von Bürgerschaftlichem Engagement werden von der Entwicklung einer geeigneten kommunalen Infrastruktur zur Förderung des Dritten Sektors erwartet.

Bezüglich der institutionellen Verankerung öffentlicher Förderung wird in der wissenschaftlichen Literatur neuerdings darauf verwiesen, dass es vor allem an einer die *Verwaltungsressorts übergreifenden Förderung* fehlt. Viele Stellen in der Stadtverwaltung wissen nicht einmal, was andere im Bereich von Bürgerengagement überhaupt tun, geschweige denn, dass sie es miteinander abstimmen. Wie eine aufgabenintegrierende Bearbeitung von Bürgeranliegen, die Bereitstellung von Hilfestellungen und die Institutionalisierung der BE-Förderung als hochangesiedelte kommunale Querschnittsaufgabe praktisch sicher gestellt werden können, hängt von den jeweiligen kommunalen Gegebenheiten ab. Bewährt hat sich die Schaffung einer *einheitlichen Geschäfts- und Koordinierungsstelle für Bürgerengagement* (vgl. Klie u.a. 1998, 113-115; Bogumil/Holtkamp 1999), die sowohl Aufgaben nach innen (verwaltungsinterne Koordination, Mitarbeiter Fortbildung usw.) als auch nach außen (Ansprechpartner/Lotse in der Kommunikation Verwaltung –Initiativen/einzelne Engagierte) wahrnimmt<sup>36</sup>. 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.

---

35 Abgedruckt in Bundesverband Deutscher Stiftungen, Merkmale einer Bürgerstiftung, Berlin 2000; vgl. hierzu Klie: Die Zukunft des Sozialen gemeinsam verantworten – Stiftungen und Bürgerschaftliches Engagement, Berlin 2001 (i.E.).

36 Insofern ist eine solche Anlauf- und Koordinierungsstelle für bürgerschaftliches Engagement zu unterscheiden von den ebenfalls in vielen Kommunen eingerichteten Bürgerämtern, die wichtige bürgerorientierte administrative Dienstleistungen zentral und kundenfreundlich zusammenfassen.

In den vergangenen zwei Jahrzehnten sind in der Bundesrepublik verschiedenste *Anlaufstellen für Aktivitäten im Dritten Sektor* entstanden: Selbsthilfekontaktstellen, Seniorenbüros, Bürgerbüros und Freiwilligenagenturen. Nach einer Phase der Ausdifferenzierung argumentiert nun z.B. der Leitfaden des BMFSFJ zu kommunalen Wegen der Engagementförderung für die Bündelung des Know How und der Ressourcen dieser Stellen (Braun u.a. 2000: 9). Zum gleichen Ergebnis gelangt das baden-württembergische Landesprogramm „Förderung Bürgerschaftlichen Engagements“ (AG/BE 2000: 26). In größeren Kommunen ist es i.d.R. sinnvoll (und auf Grund der unterschiedlichen Trägerschaften der einzelnen Einrichtungen auch gar nicht anders realistisch), die gewachsene Differenzierung beizubehalten –allerdings gut vernetzt und in einem auch nach außen erkennbaren Zusammenhang, also z.B. an einem Ort. Wichtig ist zudem die Kooperation mit der Kommunalverwaltung, insbesondere einer hier ggf. bestehenden Geschäfts- und Koordinierungsstelle im o.g. Sinne. Ein Beispiel hierfür wäre der oben beschriebene „Treffpunkt Freiburg“. In kleinen Gemeinden ist es sinnvoll, verwaltungsinterne Koordination und öffentliche Anlaufstelle in einer Stelle und einer Person zusammenzufassen. Aufgaben einer solchen zentralen Anlaufstelle sind

- die Vermittlung zwischen Personen die sich engagieren möchten, und Engagementmöglichkeiten bei Initiativen oder Organisationen des Dritten Sektors,
- Beratung von Gruppen und Initiativen in allen Fragen des Engagements (vom Projektmanagement über Finanzierungs- und Versicherungsfragen bis zur Öffentlichkeitsarbeit),
- die Organisation und/oder Durchführung von Fortbildungen für Engagierte und hauptamtliche Fachkräfte,
- die Schaffung von Gelegenheiten für Austausch, Vernetzung und Meinungsbildung innerhalb des Dritten Sektors,
- Öffentlichkeits- und Lobbyarbeit für den Dritten Sektor.

Damit sind zwei weitere wichtige Elemente einer Infrastruktur der Engagementförderung benannt: Eine *Vernetzung* innerhalb des Dritten Sektors kann sowohl der Koordination der vielfältigen dortigen Aktivitäten dienen als auch die Position gerade derjenigen Initiativen stärken, die nicht in große verbandliche Organisationen einbezogen sind. Letzteres gilt natürlich auch und gerade, wie die Problemanalyse in Kap 3 gezeigt hatte, mit Blick auf die Sicherung finanzieller Ressourcen. Bedarf für (regionale und ortsnahe) *Qualifizierungsangebote* ergibt sich auf Seiten der Initiativen und ihrer Mitglieder aus den steigenden Anforderungen, die bürgerschaftliches Engagement heute mit sich bringt; auf seiten der beruflich tätigen Fachkräfte sowohl hinsichtlich des bekannten Themas „Zusammenarbeit Hauptamtliche – Ehrenamtliche“ als auf den veränderten Gesamtzusammenhang, in dem Engagement heute steht: Im Kontext eines Leitbildes von Bürgerkommune kommen erweiterte Moderations-, Mediations- und Ermöglichungsaufgaben auf Hauptamtliche in Kommunalverwaltungen und Dritte-Sektor-Organisationen zu.

Die beschriebenen Elemente einer förderlichen Infrastruktur stellen geldwerte Leistungen dar. Deshalb sollten neben Mitteln für die direkte Förderung von Initiativen der Dritten Sektors *Mittel für eine initiativenübergreifende Infrastrukturförderung* bereitgestellt werden. Realistischer Weise kann dabei zunächst nicht von größeren Summen ausgegangen werden. Wichtig ist jedoch der Einstieg in eine solche Förderung überhaupt (etwa über die Finanzierung eines örtlichen Fortbildungsangebots, die Veranstaltung eines Ideenmarkts, die Durchführung einer Würdigungsveranstaltung usw.; also über Beträge um die 10.000 DM). Denn die Erfahrung zeigt: Auch ver-

gleichsweise kleine BE-Budgets sind – geschickt eingesetzt – geeignet, erstens Diskussionen und Prozesse eines Bewußtseinswandels anzustoßen bzw. zu befördern, zweitens weitere Geldmittel aus anderen Quellen zu mobilisieren. Das Aktivoli-Beispiel in Hamburg zeigt, wie durch gemeinsame Aktionen bisher getrennt wahrgenommene und getrennt agierende Verbände und Initiativen eine neue zivilgesellschaftliche Plattform und eine eigene politisch wirksame Gesprächskultur entstehen kann, mit vielfältigen Wirkungen nach innen in die Verbindungen und Initiativen und nach außen in die Bürgerschaft und Öffentlichkeit<sup>37</sup>.

### 6.3 Würdigung auf kommunaler Ebene

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 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 (vgl. insgesamt Sozialministerium Baden-Württemberg 2001: 5-25; für ein kommunales Beispiel: Langfeld/Wezel/Wolf 2001b). Eine lebendige *Kultur der Anerkennung* beginnt damit, alle Gruppierungen und Aktivitäten des Dritten Sektors in den Blick zu nehmen und zu würdigen. Es wichtig, diese Gruppierungen aktiv an der Gestaltung der Anerkennungskultur zu beteiligen.

Eine kommunale Anerkennungskultur baut darauf, dass phantasievolle Würdigungsformen gefunden werden, keine Routinerituale entstehen, Unterschiede zwischen verschiedenen Gruppierungen beachtet und unterschiedliche Formen und Kulturen bürgerschaftlichen Engagements gleichberechtigt behandelt werden. Insofern hat sie viele Gesichter:

- 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")
- Zeugnisbeiblätter, in denen seitens der Kommune freiwilliges Engagement von Jugendlichen bestätigt wird und die bei Bewerbungen vorgelegt werden können
- usw.

Anerkennung ist ein Baustein der Förderung bürgerschaftlichen Engagements, v.a. in der Kommune, in geeigneten Formen aber z.B. auch auf Landesebene (z.B. Einladung zu Ideenbörsen, Wettbewerbe für best practise und best ideas). Sie ist Prozess und kein einmaliges Ereignis. Sie soll wechselseitige Information und Einblicke in andere Engagementfelder ermöglichen und so zu gegenseitigem Verstehen und einem gemeinsamen Bewusstsein freiwilligen Engagements beitragen. Selbstverständlich erfordert auch die Entwicklung einer Anerkennungskultur finanzielle und persönliche Investitionen von Kommunen und Dritte-Sektor-Organisation.

---

37 Der Zuschuß der Freien und Hansestadt Hamburg für die erste Freiwilligenbörse, aus der das Aktivoli-Netzwerk hervorging, belief sich auf 3.000 DM.

## 6.4 Fiskalische Rahmenbedingungen der Kommunen

Die Förderung von Bürgerschaftlichem Engagement ist aufgrund der Problemnähe der Kommunen v. a. von ihnen zu leisten, wie zuvor ausgeführt. Damit ist die Förderung im hohen Maße abhängig von den Handlungsspielräumen der Kommunen. Dies gilt im besonderen Maße für die finanzielle Förderung von kleineren Initiativen, die am besten vor Ort vollzogen werden kann.

Nicht nur in den neuen Bundesländern, sondern auch in einigen alten Bundesländern verfügen die Kommunen allerdings zusehends über weniger finanzielle Spielräume. So kann die untersuchte Stadt Arnsberg in NRW seit Jahren keinen ausgeglichenen Verwaltungshaushalt vorlegen und sah sich deshalb eher gezwungen, die bestehende Förderung von Initiativen einzufrieren bzw. sogar abzubauen. Arnsberg zeigt, dass unausgeglichene Verwaltungshaushalte kein ausschließliches Phänomen der Großstädte ist, die in NRW in der überwiegenden Mehrzahl seit Jahren einen Fehlbetrag ausweisen mit den damit einhergehenden zum Teil chaotischen Zuständen. Auch in vielen kreisangehörigen Gemeinden stellt sich die Lage nicht viel besser dar: Seit 1992 hat die Zahl der kreisangehörigen Städte und Gemeinden, die einen Fehlbetrag im Verwaltungshaushalt ausweisen und von daher in NRW ein Haushaltssicherungskonzept (HSK) aufstellen müssen, stetig zugenommen (Holtkamp 2000 / Holtkamp 2001). Waren es im Jahre 1992 in NRW noch 35 kreisangehörige Kommunen mit HSK, so im Jahre 1998 schon 116. Abgesehen davon, dass damit im Jahre 1998 schon fast ein Drittel aller kreisangehörigen Kommunen in NRW ein HSK ausweisen musste, hat sich in den kreisangehörigen Gemeinden, die zwischen 1994 und 1998 stetig einen Fehlbetrag auswiesen, der Fehlbetrag in nur fünf Jahren mehr als verdoppelt (1994: 158 DM pro Einwohner, 1998: 405 DM pro Einwohner).

Nachdem sich die Fehlbeträge bis 1998 immer höher türmten, konnten in den folgenden Jahren die Altfehlbeträge nicht zuletzt durch die einschneidende Konsolidierungspolitik der Gemeinden *ein wenig* abgebaut werden, und in vielen kreisangehörigen Gemeinden hielt man einen Haushaltsausgleich nicht mehr für ausgeschlossen. Bei der Einbringung des Haushaltes 2001 wurden aber erstmals die massiven Auswirkungen der Steuerreform deutlich. Es deutet sich nicht nur nach der Auffassung der kommunalen Spitzenverbände eine einschneidende Einnahmekrise in den nächsten Jahren an, wie Anfang der 90er Jahre, mit einem gravierenden Unterschied:

Die strenge Konsolidierung in den 90ern hat dazu geführt, dass es kaum noch „Fettpolster“ gibt („Tafelsilber“, z. T. üppige Personalausstattung etc.). Deswegen ist zu befürchten, dass nun auch die Förderung von Initiativen vermehrt auf dem Prüfstand stehen und auch in diesem Bereich die Aufsichtsbehörden Druck auf die Kommunen ausüben werden<sup>38</sup>. Der Bürgermeister der Stadt Arnsberg kommt in seiner Haushaltsrede 2001 zu folgender allgemeiner Einschätzung:

„Diese neue zweite Finanzkrise wurde nicht von der Stadt, wurde nicht intern ausgelöst. Sie wurde im wesentlichen von außen, extern verursacht. Bund und Land haben unsere Stadt in

---

38 Die Genehmigungspolitik der Aufsichtsbehörden und die restriktiven Rahmenbedingungen der vorläufigen Haushaltsführung zeigen, dass die kommunale Haushaltskrise und ihre Auswirkungen deutlich gravierender sind als auf Bundes- und Landesebene.

ein Finanzloch gestürzt und dies für längere Zeit. Das Ziel: Eigener Machterhalt. Die Methode: Neue Kosten und neue Regulierungen für die Städte.“

Es wird für die Kommunen in vielen Bundesländern schon schwer genug sein den Bestand an sinnvollen Förderangeboten zu sichern. Unter diesen Rahmenbedingungen von einer verstärkten Förderung von neuen Initiativen durch die Kommunen zu reden, wirkt zynisch, wenn nicht von den höheren föderalen Ebenen auch für eine dementsprechende finanzielle Ausstattung gesorgt wird. Die Förderung dieser Ebenen für Initiativen zeichnet sich in der Regel durch eine bürokratische Detailsteuerung aus, die gerade die kleineren Initiativen überfordert und einengt. Deswegen sollten sich diese Ebenen z. T. aus der Detailsteuerung zurückziehen und lediglich sehr allgemeine inhaltliche Vorgaben treffen, während die Programmbudgets vermehrt in den Kommunen zu verwalten sind. Bei der Verwaltung der Programmbudget sollten seitens der übergeordneten Ebenen v. a. organisatorische und prozedurale Regeln festgelegt werden, damit die Mittelvergabe vor Ort unter Beteiligung der Initiativen auf transparente Art und in zwischen den Initiativen und Verbänden abgestimmter Weise erfolgt. Es geht um die Inszenierung eines für Neuerung offenen Korporatismus auf lokaler Ebene.

## 6.5 Rechtliche Rahmenbedingungen der Kommunen

### 6.5.1 Komplexität und Reformbedarf

Die rechtlichen Rahmenbedingungen für die Förderung von Organisationen des Dritten Sektors stellen sich als außerordentlich komplex dar: Fragen des öffentlichen Zuwendungsrechtes sind vielfältig verwoben mit steuerrechtlichen, arbeitsrechtlichen, sozialrechtlichen sowie haushaltsrechtlichen Fragestellungen. Die deutsche Rechtsordnung ist überdies durch eine hohe Regelungsdichte gekennzeichnet. Überdies findet sich ein Ineinandergreifen von bundes-, landes- und kommunalrechtlichen Reglements, zum Teil noch ergänzt durch europarechtliche Regelungen. Es wird faktisch ein hohes Maß an Professionalität allein im Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen und Steuerungsinstrumenten vorausgesetzt. Organisationen des Dritten Sektors werden in unterschiedlichen Feldern tätig, Gesundheit, Soziales, Kultur, Umwelt und Sport. Für diese Felder gelten wieder spezifische Rahmenbedingungen, insbesondere für den Sozial- und Gesundheitsbereich. Gerade dieser unterliegt unter rechtlichen Gesichtspunkten einem Paradigmenwechsel in der rechtlichen Steuerung mit einem Trend zur Ökonomisierung und vertragsrechtlichen Feinsteuerung.

Allgemein anerkannt wird die Reformbedürftigkeit der rechtlichen Regulierungen des Dritten Sektors, insbesondere für bürgerschaftliche und ehrenamtliche Tätigkeit. Steuer-, arbeits-, und sozialversicherungsrechtliche Fragen im Kontext der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements wurden in einem gesonderten Gutachten der Enquête-Kommission ausführlich erörtert (vgl. Igl 2001). In dem Gutachten finden sich auch zahlreiche Empfehlungen.

Bezogen auf die in diesem Gutachten im Vordergrund stehenden Fragen der Förderung kleinerer, spontan agierender Dritte-Sektor-Initiativen ergibt sich zunächst der

Bedarf nach strategischem und operativem Coaching im Umgang mit rechtlichen Rahmenbedingungen im Dritten Sektor. Eine entsprechende Coachingfunktion ist nicht nur für Dritte-Sektor-Organisationen selbst, sondern auch innerhalb der Kommunalverwaltung und anderer Förderinstitutionen gefragt. Auch hier bestehen zum Teil erhebliche Unsicherheiten in einer synthetischen Betrachtungsweise rechtlicher Rahmenbedingungen zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements.

In dieser Expertise steht die kommunale finanzielle Förderung im Vordergrund. Von daher werden im empfehlenden Teil einige wenige Eckpunkte aus haushalts-, sozial- und kommunalrechtlicher Perspektive skizziert.

### 6.5.2 Haushaltsrecht

Die Förderung von Bürgerschaftlichem Engagement ist jeweils an die haushaltsrechtlichen Rahmenbedingungen und Voraussetzungen geknüpft. Die Prinzipien des öffentlichen Haushaltsrechtes entsprechen zumeist einer anderen Logik und folgen anderen Gesetzmäßigkeiten, als die Wirtschaftsführung von bürgerschaftlichen Initiativen und Vereinen. Insbesondere die dargestellten Probleme der vorläufigen Haushaltsführung und ihre Konsequenzen können kleinere Initiativen ohne finanzielle Rücklagen entweder in ihrer Existenz gefährden oder aber ein Entfallen ihrer Tätigkeit verhindern. Hier wäre dringend darüber nachzudenken, in wie weit die Förderung des Dritten Sektors als eine verbindlichere Aufgabe der Kommunen verankert werden kann nicht als „freiwillige Aufgabe“ mit der haushaltsrechtlichen Konsequenz der Nichtauszahlung vorgesehener Mittel. Damit werden für das Gemeinwohl konstitutive Aufgaben im Dritten Sektor behindert.

Das Prinzip der Jährlichkeit im Haushaltsrecht mit seinen bekannten Dysfunktionen stellt ein weiteres Hindernis für Dritte Sektor-Initiativen dar, wobei hier örtlich immer wieder Lösungen gefunden werden, die Konsequenzen des Jährlichkeitsprinzips abzumildern. Auch die Probleme der gegenseitigen Deckungsfähigkeit von Haushaltstiteln, an sich dem Demokratiegebot und den Entscheidungskompetenzen des Gemeinderates geschuldet, führen zu einer Starrheit im kommunalen Förderrecht, die dadurch abgemildert werden könnte, dass sich der Gemeinderat mehr auf grundsätzliche Förderentscheidungen, die Festlegung von Prozeduren für die Entscheidung und globale Titel für die Förderung des Dritten Sektors beschränkt, d.h. sich in der Breite, nicht im Detail der Förderung berufen sieht. Dies ist allerdings wiederum voraussetzungsreich, da andere Prozeduren einer transparenten, fairen und haushaltsrechtlich akzeptablen Entscheidungsfindung über die Vergabe von Haushaltsmitteln entwickelt werden müssen.

### 6.5.3 Sozialrecht

Die sowohl im SGB VIII (KJHG), als auch im BSHG niedergelegte begrenzte Privilegierung freier Träger (im Wesentlichen der Wohlfahrtsverbände) stellt sich auf der einen Seite als ein sozialrechtlicher Schutz inkrementalistischer Förderpraktiken dar, behindert allerdings auf der anderen Seite die Förderung neuer Initiativen, insbesondere von Initiativen, die sich nicht in den Kreis der anerkannten Verbände begeben mögen und nichtorganisierte, zumindest nicht formal institutionalisierte Initiativen und Gruppen von Bürgern. Im Jugendhilferecht ließe sich hier durch eine flexiblere und

schnellere Entscheidung über die Frage der Anerkennung als freier Träger einiges an Hemmnissen abbauen, § 75 SGB VIII. Im Bereich des BSHG hat die Vorrangstellung der freien Wohlfahrtspflege in §10 BSHG weitgehend ihre rechtliche Verbindlichkeit verloren, ohne dass sie auch ihre praktische Bedeutung eingebüßt hätte. Außerhalb der Randbereiche des Sozialleistungsrechtes steht es den Kommunen frei, unterschiedlichste Initiativen aus dem bürgerschaftlichen Sektor zu fördern. Hier wirken weniger rechtliche Rahmenbedingungen behindernd, als fortwirkende Traditionen und der durchaus auch als funktional herausgearbeitete Inkrementalismus in der Förderpraxis, der in einem latenten Spannungsverhältnis zum Transparenzgebot steht.

#### 6.5.4 Kommunalrecht

Das Kommunalverfassungsrecht seinerseits gibt in mehrfacher Hinsicht Rahmenbedingungen für die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements vor. Die Gemeinde- und Kreisordnungen sprechen von bisher nur in sehr allgemeiner Weise Bedingungen von Bürgerengagement an und sehen, anders als etwa hinsichtlich der Daseinsvorsorge, i.d.R. keine Verpflichtungen oder Anreize zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements in seiner Vielfältigkeit vor. Demgegenüber finden sich zahlreiche Beteiligungsrechte in Verwaltungsverfahren, zunehmend auf direktdemokratische Elemente.

Bei der zumindest verbreiteten lokalen Orientierung bürgerschaftlicher Initiativen und Gruppierungen spielen die Ebenen sublokaler Gemeindeorganisationen eine recht große Rolle, seien es Ortschaftsräte, Bezirksverfassungen oder örtliche Beiräte. Gerade im ländlichen Bereich oder in Städten mit ländlichen Stadtteilen erhalten sublokale Strukturen auf kommunaler Ebene einen identitätserhaltenden und – fördernden Effekt. Steht diesen lokalen Einheiten der Kommune ein eigenes Förderinstrumentarium für bürgerschaftliche Initiativen und Vereine zu, so können hierdurch örtliche Engagementbereitschaften und Organisationsformen gefördert werden. De lege ferenda wären die gemeindeverfassungsrechtlichen Rahmenbedingungen, insbesondere Gemeinde- und Kreisordnungen mit dem Ziel einer Stärkung bürgerschaftlicher Engagementformen weiter zu entwickeln und das Gemeindebinnenrecht, die Gemeindeverfassungen auf ihre BE-Förderlichkeit hin "zu überprüfen". In einer Reihe von Bundesländern wird mit einer Überarbeitung von Musterhauptsatzungen gearbeitet, durchaus verbunden mit dem Ziel, neuartige Formen der Bürgerbeteiligung und des Bürgerengagements einzubeziehen, dies etwa vor dem Hintergrund Lokaler Agenda 21-Projekte, Projekten der Gewaltprävention oder eben der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements.

Gestaltungsoptionen für die Förderung Bürgerschaftlichen Engagements und Dritte-Sektor-Initiativen bestehen durchaus auch auf kommunalrechtlicher Ebene. Sie können etwa in Mustersatzungen, verbindliche Formen der Einbeziehung von bürgerschaftlichen Gruppierungen und Initiativen in entsprechende Entscheidungsfindungsprozesse vorgesehen werden. In Baden-Württemberg wurden in diesem Zusammenhang erste Erfahrungen gesammelt, etwa in dem zitierten Beispiel Dürmentingen, die auch auf andere Kommunen übertragen werden können.<sup>39</sup> Dabei stellen sich immer

---

39 Hauptsatzung der Gemeinde Dürmentingen, § 14 Bürgerschaftliches Engagement:

wieder verfassungsrechtliche Fragen der Legitimation von bürgerschaftlichen Initiativen, sowohl bezüglich ihrer Beteiligung am öffentlichen Diskurs, als auch im Hinblick auf die Vergabe von öffentlichen Mitteln an diese Gruppierungen. Ungeklärt bzw. als regelungs- und diskussionsbedürftig erscheint die Ausgestaltung des Verhältnisses von bürgerschaftlichen Gruppierungen, von Verbänden und Vereinen auf der einen Seite und der kommunalen Verwaltung sowie dem Gemeinderat auf der anderen Seite. Gerade Programme zur Förderung von Dritte Sektor-Initiativen und zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements zeigen sich häufig als „Schönwetterprogramme“, in denen Vorkehrungen für Konfliktfelder weniger eingebaut zu sein scheinen, zumindest nicht in einer Weise, die bürgerschaftliche Grundgedanken und die Bedeutung des Dritten Sektors als eigenständige Faktoren würdigen. Hier stellen sich etwa Fragen prozeduraler Rechte von engagierten Bürgern, die kommunale Unterstützung begehren, die Frage nach der Institutionalisierung verbindlicher Mediationsinstanzen, nach örtlichen und reflexiven Partizipationsformen von Bürgern oder Verfahren der Ver- und Aushandlung im Bereich der Förderung des Dritten Sektors. Für die Verstärkung der Förderung Bürgerschaftlichen Engagements kleinerer Initiativen ist die Verortung der Förderung und Einbeziehung Dritte-Sektor-Organisationen im Binnenrecht der Kommunen (Hauptsatzung etc.) von nicht zu unterschätzender Bedeutung. Es sind nicht allein die arbeits-, sozial- und steuerrechtlichen Rahmenbedingungen, die Bürgerschaftliches Engagement behindern, es sind auch kommunalrechtliche Rahmenbedingungen.

---

Abs. 1: Die Gemeinde Dürmentingen fördert das Bürgerschaftliches Engagement.

Abs. 2 Zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements kann der Gemeinderat oder, falls der Gemeinderat hierzu im Einzelfall ermächtigt der Ortschaftsrat, für Projekte aus der Bürgerschaft Budgets zur Verfügung stellen. Der Gemeinderat oder ein im Einzelfall ermächtigter Ortschaftsrat beschließt die Zielvorgabe für solche bürgerschaftlichen Projekte.

Abs. 3: Der Bürgermeister benennt auf Vorschlag aus der Bürgerschaft einen oder mehrere Gemeindeglieder zu Mitgliedern einer für die Ausführung des jeweiligen Projektes Bürgerschaftlichen Engagements zuständigen Projektgruppe. Er zusätzlich einen oder mehrere Verwaltungsmitarbeiter in die Projektgruppe berufen.

Abs. 4: Der Bürgermeister wird ermächtigt, die Mittel aus den zur Verfügung gestellten Budgets an die Projektgruppen weiterzugeben. Er hiermit auch Mitglieder der Verwaltung beauftragen.

Abs. 5: Bei einer Weitergabe der Mittel an die Projektgruppen wird die Verwirklichung der Zielvorgaben des Gemeinde- oder Ortschaftsrates durch Zielvereinbarungen, dadurch sicher gestellt, dass die Projektgruppen in regelmäßigen Abständen dem Gemeinderat Bericht erstatten.

## **7      Schlußbemerkungen**

Die Ergebnisse dieser Expertise wurden im Text vorangestellt und sollen an dieser Stelle nicht wiederholt werden. Der Auftrag dieser Expertisenerstellung bezog sich im Wesentlichen auf die kommunale Handlungsebene und fokussierte Chancen und Hemmnisse kleinerer Initiativen des Dritten Sektors. Es zeigte sich, durchaus erwartungsgemäß, dass kleinere Initiativen in der kommunalen Förderpolitik gegenüber etablierten großen Verbänden nicht unerheblichen Zugangsproblemen ausgesetzt sind. Es zeigte sich aber auch, dass sie zum Teil ein etabliertes Nischendasein neben den großen Verbänden entfaltet haben. Nicht die Unterscheidung „klein und groß“ ist allein maßgeblich. Entscheidend für die Erwartbarkeit öffentlicher Förderung ist mindestens ebenso sehr die Unterscheidung zwischen bereits etablierten (kleinen und großen) Projekten auf der einen Seite und neuen, anlaß- und sektorenübergreifenden Initiativen auf der anderen Seite. Sollen letztere gefördert werden, so bedarf es einer Art Aufmerksamkeitsverlagerung und neuer Legitimationsverfahren für öffentliche Förderung, die zugleich einen Kultur- und Rollenwandel der beteiligten Akteure provozieren. Neue Steuerungstechniken öffentlicher Förderung, etwa Contract-Management statt Pauschalförderung, bieten sich aber keinesfalls als Königsweg an, da auch dieser Fördertyp spezifische Vor- und Nachteile mit sich bringt. Wir plädieren deshalb für ein Konzept integrierter öffentlicher Förderung des Dritten Sektors, welches einerseits versucht, verschiedene finanzielle Förderformen miteinander zu verbinden, und andererseits auch auf andere als finanzielle Förderformen setzt.

## Literaturhinweise

- AG/BE - Arbeitsgemeinschaft zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements in Baden-Württemberg (2000) (Hrsg.): Wege zur Bürgergesellschaft. Ein Leitfaden zur Förderung Bürgerschaftlichen Engagements in Städten, Gemeinden und Landkreisen in Baden-Württemberg. Freiburg/Stuttgart <sup>2</sup>2000
- Andersen, Uwe u.a. 1998: Erfahrungen und Potentiale eines verstärkten bürgerschaftlichen Engagements zur Entlastung der Kommunen, Gutachten erstellt im Auftrag der Stadt Herne, Bochum
- Austermann, Klaus/Zimmer-Hegemann, Ralf 2000: Analyse der Umsetzung des integrierten Handlungsprogramms für Stadtteile mit besonderem Erneuerungsbedarf, ILS, Dortmund
- Benz, Arthur 1994: Kooperative Verwaltung: Funktionen, Voraussetzungen und Folgen, Habil.-Schr., Baden-Baden
- Betzelt, Sigrid 2000: Der Dritte Sektor in „Fesseln“: Rechtliche und ökonomische Rahmenbedingungen. In: Nährlich, Stefan/Zimmer, Annette (Hrsg.) 2000: Management in Non-Profit Organisationen. Opladen
- Bellstedt, Iris 1999: Leistungsverträge: Beispiel Düsseldorf. In: Forum Kommunalpolitik 5/99, S. 16-17
- Birk, Ulrich-Arthur 1998: Bundessozialhilfegesetz: Lehr- und Praxiskommentar. Mit einer Kommentierung zum Asylbewerberleistungsgesetz, 5. Aufl., Baden-Baden 1998 (Nomos)
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2000a: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Gesamtbericht. Reihe: Schriftenreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 194.1; Stuttgart 2000 (Kohlhammer)
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2000b: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Zugangswege. Reihe: Schriftenreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 194.2; Stuttgart 2000 (Kohlhammer)
- BMFSFJ - Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (Hrsg.) 2000c: Freiwilliges Engagement in Deutschland. Ergebnisse der Repräsentativerhebung zu Ehrenamt, Freiwilligenarbeit und bürgerschaftlichem Engagement. Frauen und Männer, Jugend, Senioren, Sport. Reihe: Schriftenreihe des Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Bd. 194.3; Stuttgart 2000 (Kohlhammer)
- Boeßenecker, Karl-Heinz 2001: Die economie sociale und ihre Bedeutung für Deutschland. In: Soziale Arbeit 6/2001, S. 208-217
- Bogumil, Jörg 2001: Ist die kooperative Demokratie auf dem Vormarsch? Neue Formen der Bürgerbeteiligung. In: Der Städtetag 6/2001, 54. Jhg., S. 32-36
- Bogumil, Jörg 2001: Modernisierung lokaler Politik. Kommunale Entscheidungsprozesse im Spannungsfeld zwischen Parteienwettbewerb, Verhandlungszwängen

- und Ökonomisierung, Habilitationsschrift, Baden-Baden (Reihe „Staatslehre und politische Verwaltung“, Band 5)
- Bogumil, Jörg/Holtkamp, Lars 1999: Auf dem Weg zur lokalen Bürgerschaft? Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente bürgerschaftlichen Engagements in Deutschland. In: Bogumil/Vogel 1999, S. 107-121
- Bogumil, Jörg; Holtkamp, Lars 2001: Die Neugestaltung des kommunalen Kräftedreieck. Grundlegende Konzeption zur Bürgerkommune. In: Verwaltung Organisation Personal 4/2001, 22. Jhg., S. 10-12
- Bogumil, Jörg/Vogel, Hans-Josef (Hrsg.) 1999: Bürgerschaftliches Engagement in der kommunaler Praxis - Initiatoren, Erfolgsfaktoren und Instrumente, Köln
- Braun, Joachim 2000: Förderung des bürgerschaftlichen Engagements auf Länder-ebene, Gutachten für die Enquetekommission Bürgerschaftliches Engagement Nr 14/90
- Braun, Joachim/Abt, Hans-Günter/Bischoff, Stefan 2000: Leitfaden für Kommunen zur Information und Beratung über freiwilliges Engagement und Selbsthilfe, Köln, Leipzig
- Brömme, Norbert/Strasser, Hermann 2001: Gespaltene Bürgerschaft? Die ungleichen Folgen des Strukturwandels von Engagement und Partizipation. In: Aus Politik und Zeitgeschichte B 25-26/2001 (15. Juni 2001), S. 5-14
- Brumlik, Micha 1996: Der importierte Kommunitarismus. Plädoyer für die verbandliche Wohlfahrtspflege? In: Rauschenbach/Sachße/Olk 1996, 34 - 53
- Czada, Roland 1994: Konjunkturen des Korporatismus: Zur Geschichte eines Paradigmenwechsels in der Verbändeforschung. In: Streeck, Wolfgang (Hrsg.): Staat und Verbände, PVS Sonderheft 25, 1994, S. 37-64
- Dresbach, Heinz 1996: Kommunales Haushalts- und Kassenrecht Nordrhein-Westfalen, 23. Auflage, Bergisch-Gladbach
- Esch, Karin/Hilbert, Josef/Stöbe-Blossey, Sybille 2001: Der aktivierende Staat – Konzepte, Potentiale und Entwicklungstrends am Beispiel der Jugendhilfe. In: Heinze, Rolf G./Olk, Thomas (Hrsg.): Bürgerengagement in Deutschland – Bestandsaufnahmen und Perspektiven, Opladen, S. 519-547
- Evers, Tilmann 1999: Bürgergesellschaft - Ideengeschichtliche Irritationen eines Sympathiebegriffs. In: Rundbrief Bürgerbeteiligung, 2. Jhg. Nr. 3, Mai 1999, S. 12 - 19
- Friedrichs, Dirk 1998: Der Jugendhilfeausschuss – ein hessischer Überblick, Download aus dem Internet: <http://www.ifis-ffm.de/html/jha5.html>
- Graf, Friedrich Wilhelm/Platthaus, Andreas/Schleissing, Stephan (Hrsg.) 1999: Soziales Kapital in der Bürgergesellschaft. Stuttgart
- Grunow, Dieter 1999: Wie bleibt Kommunalpolitik steuerungsfähig?. In: Grüne Alternative in den Räten (Hrsg.), Kommunalpolitik am Scheideweg, Tagungsreader, Düsseldorf, S. 3-8
- Habisch, André (1999): Sozialkapital als Bauelement zukunftsfähiger Gesellschaftsstrukturen. In: Politische Studien, 50. Jhg. Nr. 1, April 1999, S. 95ff
- Häbel, Hannelore 1997: Verpflichtung der öffentlichen Träger zur Förderung der freien Jugendhilfe. In: ZfJ 4/97, S. 109-123
- Heinelt, Hubert 1997: Die Transformation der Demokratie und die Bedeutung des zivilgesellschaftlichen Sektors im politischen System moderner Gesellschaften.

- In: Schmals, Klaus/Heinelt, Hubert (Hrsg.): Zivile Gesellschaft: Entwicklung - Defizite - Potentiale. Opladen
- Heinze, Rolf G./Strünk, Christoph 1996: Kontraktmanagement im Windschatten des „Wohlfahrtsmix“. In: Evers, Adalbert/Olk, Thomas (Hrsg.): Wohlfahrtspluralismus, Opladen, S. 294-319
- Holtkamp, Lars 2000: Kommunale Haushaltspolitik in NRW – Haushaltslage – Konsolidierungspotentiale - Sparstrategien, Diss., Opladen
- Holtkamp, Lars 2001: Den Letzten beißen die Hunde - Das Verhältnis rot-grüner Regierungen zur kommunalen Selbstverwaltung und der Lösungsansatz Kommunalen Kammer. In: Alternative Kommunalpolitik 4/2001, S. 59-62
- Igl, Gerhard 2001 (unter Mitarbeit von E. Rickenhofer und M. Jackmann): Rechtliche Rahmenbedingungen des bürgerschaftlichen Engagements. Gutachten für die Enquête-Kommission „Zukunft des Bürgerschaftlichen Engagements“
- Klein, Ansgar 2001: Der Diskurs der Zivilgesellschaft. Politische Hintergründe und demokratietheoretische Folgerungen (Bürgerschaftliches engagement und Non-profit-Sektor Bd. 4), Opladen
- Klie, Thomas 1993: Sozialleistungsrecht für ältere Menschen, Hannover 1993
- Klie, Thomas; Ross, Paul-Stefan; Frenz, Ursula; Mohrlök, Marion; Trübenbach-Klie, Annegret (1998): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 2. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1997/98. Reihe: Bürgerschaftliches Engagement, Bd. 15; Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). Stuttgart 1998
- Klie, Thomas 1999a: Hospizarbeit im Finanzierungsmix - Sozialrechtliche Grundlagen der Finanzierung der ambulanten und stationären Hospizarbeit in: Student, Johann-Christoph: Das Hospizbuch, 4. Aufl., Freiburg, Seite 204-208
- Klie, Thomas; Maier, Konrad; Meysen, Thomas (1999b): Verwaltungswissenschaft. Eine Einführung für soziale Berufe, Freiburg 1999, S. 144ff
- Klie, Thomas; Roß, Paul-Stefan (2000): Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg. 4. Wissenschaftlicher Jahresbericht 1999/2000 - Abschlussbericht. Reihe: Bürgerschaftliches Engagement. Bd. 23; Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.), Stuttgart 2000
- Langfeld, Gabriele; Wezel, Hannes; Wolf, Guido (Hrsg.) 2001a: Bürgergesellschaft konkret. Initiativen und Erfahrungen in Nürtingen, Gütersloh
- Langfeld, Gabriele; Wezel, Hannes; Wolf, Guido (Hrsg.) 2001b: Nürtinger Anerkennungskultur in der Freiwilligenarbeit. In: Dies. 2001a, S. 115-136
- Lommer, Gilla 1999: Leistungsverträge: Beispiel Bielefeld. In: Forum Kommunalpolitik 5/99, S. 13-15
- Lindblom, Charles E. 1975: Inkrementalismus - Die Lehre vom „Sich-Durchwursteln“. In: Narr, Wolf-Dieter/Offe, Claus (Hrsg.): Wohlfahrtsstaat und Massenloyalität, Köln, S. 161-177
- Lindblom, Charles E. 1983: Jenseits von Markt und Staat - Eine Kritik der politischen und ökonomischen Systeme, Frankfurt
- Meier, Bernd (1996): Sozialkapital in Deutschland - Eine empirische Skizze. Reihe: Beiträge zur Wirtschafts- und Sozialpolitik, Bd. 231; Hg: Institut der deutschen Wirtschaft Köln, 1. Aufl. Köln 1996 (Deutscher Instituts-Verlag)
- Münder, Johannes/Ottenberg, Peter 1999: Der Jugendhilfeausschuss, Münster

- Olk, Thomas 1996a: Zwischen Korporatismus und Pluralismus. Zur Zukunft der Freien Wohlfahrtspflege im bundesdeutschen Sozialstaat. In: Rauschenbach/Sachße/Olk 1996, 98 - 122
- Rauschenbach, Thomas 1999: Ehrenamtliches Engagement bei veränderten gesellschaftlichen Bedingungen. In: Diakonisches Werk der EKD (Hrsg.): Das neue Ehrenamt zwischen Engagement und Professionalität (Tagungsdokumentation), Stuttgart 1999 S. 24ff
- Rauschenbach, Thomas; Sachße, Christoph; Olk, Thomas (Hrsg.) (1996): Von der Wertgemeinschaft zum Dienstleistungsunternehmen. Jugend- und Wohlfahrtsverbände im Umbruch. Frankfurt/Main<sup>2</sup>1996
- Rembor, Ralph-Peter 1996: Überblick über vorhandene Experimentierklauseln. In: Hill, Hermann/Klages, Hellmut (Hrsg.): Jenseits der Experimentierklausel, Stuttgart, S. 219-235
- Ronge, Volker 1993: Die Verflechtung von Staat und Drittem Sektor auf kommunaler Ebene. In: Voigt, Rüdiger (Hrsg.): Abschied vom Staat – Rückkehr zum Staat? Baden-Baden, S. 333-350
- Roß, Paul-Stefan/Muttach, Klaus/Wörner Wolfgang 2001: Und es gibt sie doch: Synergien zwischen Neuem Steuerungsmodell, Förderung bürgerschaftlichen Engagements und Lokaler Agenda 21. In: Die Gemeinde – Baden-Württembergische Gemeindezeitung (BWGZ), Nr. 22/2001, S. ??
- Schmidt-Jortzig, Edzard/Makswit, Jürgen 1991: Handbuch des kommunalen Finanz- und Haushaltsrechts, Münster
- Seckinger, Mike et al. 1998: Situation und Perspektiven der Jugendhilfe – Eine empirische Zwischenbilanz, München
- Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.) 2001: Werkstattinfo 1/2000. Städtetzwerk Bürgerschaftliches Engagement in Baden-Württemberg, Stuttgart
- Ueltzhöffer, Jörg 2000: Lebenswelt und Bürgerschaftliches Engagement. Soziale Milieus in der Bürgergesellschaft. Reihe: Bürgerschaftliches Engagement, Bd. 21; Sozialministerium Baden-Württemberg (Hrsg.). Stuttgart 2000
- VGH Mannheim, Urt. v. 10.4.2001 in NVwZ 2001, S. 1428-1431.
- Weigel, Nicole et al. 1999: Untersuchung freier Träger der Kinder- und Jugendhilfe – Anforderungen und Forschungsergebnisse. In: Weigel, Nicole et al (Hrsg.): Freien Trägern auf der Spur – Analysen zu Strukturen und Handlungsfeldern der Jugendhilfe, Opladen, S. 7-26
- Wohlfahrt, Norbert 1999: Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Prüfstand (II). Zwischen Ökonomisierung und verbandlicher Erneuerung: Die freie Wohlfahrtspflege auf dem Weg in einen veränderten Wohlfahrtsmix. In: Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit 1/1999, 3 - 8
- Wohlfahrt, Norbert 2000: Die Rolle von Wohlfahrts- und Jugendverbänden bei der Förderung und Unterstützung bürgerschaftlichen Engagements, Gutachten für die Enquetekommission Bürgerschaftliches Engagement Nr. 14/58
- Zimmer, Annette 1998: Vereine und lokale Politik; in: Wollmann, Hellmut/Roth, Roland (Hrsg.): Kommunalpolitik, Opladen, S. 247-262
- Zimmer, Annette 2000: Empirische Befunde zum bürgerschaftlichen Engagement in Deutschland, Gutachten für die Enquetekommission Bürgerschaftliches Engagement Nr 14/63

Zimmer, Annette/Priller, Eckhard 1999: Gemeinnützige Organisationen im gesellschaftlichen Wandel, Abschlussbericht, Hans Böckler Stiftung, Münster  
Zimmer, Annette/Priller, Eckhard 2001: Der Dritte Sektor in Deutschland; Wachstum und Wandel. In: Gegenwartskunde Heft 1, S. 121-147