

Zivilgesellschaft stärken

Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit statt Zuwendungsbürokratie

Das Land Berlin fördert im „Infrastrukturprogramm Stadtteilzentren“ Nachbarschafts- und Selbsthilfearbeit in allen Berliner Bezirken. Die Förderung ermöglicht eine soziale Infrastruktur in der Stadt Berlin, die Grundlage auch für weitere soziale Angebote ist. Stadtteilzentren und Selbsthilfe-Kontaktstellen greifen Bedarfe und Initiativen aus der Nachbarschaft und dem Bezirk auf und entwickeln daraus Projekte, Angebote und soziale Dienstleistungen für alle Generationen. Die geförderten gemeinnützigen Organisationen übernehmen Aufgaben im Sinne des Subsidiaritätsprinzips und stärken zivilgesellschaftliches Handeln, freiwilliges Engagement und damit eine vielfältige, solidarische und demokratische Gemeinschaft nachhaltig.

Neben der als Basis angelegten Landesfinanzierung akquirieren die gemeinnützigen Träger von Stadtteilzentren und Selbsthilfe-Kontaktstellen für die Umsetzung nachbarschaftlicher Initiativen und Bedarfe von Bürgerinnen und Bürgern sowie der Unterstützung von Selbsthilfegruppen und -initiativen erfolgreich Gelder aus unterschiedlichen Förderprogrammen und Finanzierungen. Sie managen in der Regel parallel Zuwendungen mehrerer Senatsverwaltungen, von Bezirken, Kranken- und Pflegekassen, Bundesministerien sowie Stiftungen und entgeltfinanzierte Leistungen sowie Spenden und Umsatzerlöse. Damit haben sie einen guten Überblick über die Berliner Zuwendungsbürokratie.

Die gemeinnützigen Organisationen als Trägerstrukturen von Stadtteilzentren und Selbsthilfekontaktstellen streben wie auch andere soziale und zivilgesellschaftliche Organisationen die bestmögliche Nutzung von Ressourcen an, um direkt und wirksam in der Nachbarschaft tätig zu sein und sozialen Herausforderungen begegnen zu können.

Die aktuelle Handlungspraxis der Zuwendungsverwaltung und die unterschiedlichen, nicht aufeinander abgestimmten Verfahren führen jedoch dazu, dass ein unverhältnismäßig hoher Anteil an Ressourcen in eine kleinteilige Verwaltungsarbeit fließt, welche dokumentiert, dass Kosten entsprechend formaler Vorgaben entstanden sind und bezahlt wurden.

Um die eingesetzten Mittel für den verfolgten Zweck bestmöglich zu nutzen, also für die Nachbarschafts- und Selbsthilfearbeit, sollte die Praxis der Zuwendungsverwaltung aufeinander abstimmt sein und bürokratische Hürden abgebaut werden. Im Sinne der Wirksamkeit der eingesetzten Mittel empfehlen wir einen Wandel weg von der kleinteiligen Kontrolle der Buchhaltung hin zu einer qualitativen Berichterstattung über die geleistete Soziale Arbeit. Inhalt und Fachlichkeit werden weiterhin umfassend dargestellt. Gerne stellen wir auch in Fachgesprächen vor Ort unsere Arbeit dar und ermöglichen umfassende Einblicke in Abläufe und Wirkungen.

Im Sinne einer wirkungsorientierten Zusammenarbeit empfehlen wir, die Vergabe und Prüfung von Zuwendungen an folgenden Grundsätzen auszurichten:

Wirtschaftlich effizientes Handeln ermöglichen

Gemeinnützige Organisationen, die Träger von Stadtteilzentren und Selbsthilfe-Kontaktstellen sind, agieren wirtschaftlich und sparsam. Sie sind häufig sozial-unternehmerisch aufgestellt und immer gemeinnützig ausgerichtet. Die Gemeinnützigkeit garantiert, dass nicht die Gewinnerzielung, sondern eine zweckbestimmte Mittelverwendung Ziel des wirtschaftlichen Handelns ist.

Orientierung an betriebswirtschaftlichen Abläufen

In den Grundlagen der Förderung, in Nachweispflichten und entsprechenden Formularen ist eine Orientierung an allgemeinen betriebswirtschaftlichen und steuerrechtlichen Grundsätzen wünschenswert, welche im Zuwendungsrecht oft nicht gegeben ist. Die Übertragung von einem System in das andere ist aufwendig und ohne zusätzlichen Nutzen.

Trägerautonomie stärken

Im Sinne des Subsidiaritätsprinzips nehmen gemeinnützige Organisationen eigenverantwortlich und selbstbestimmt die Ausführungen von sozialen Leistungen wahr¹. Sie sind damit ein unverzichtbarer Bestandteil der sozialen Fürsorge, Prävention und der Zivilgesellschaft, deren Autonomie und Vorrang gestärkt werden sollte.

Sachberichtserstattung qualifizieren

Stadtteilzentren und Selbsthilfe-Kontaktstellen befinden sich im engen Austausch mit der Senatsverwaltung für Integration, Arbeit und Soziales. In den letzten Monaten konnten wir in einem gemeinsamen Prozess die Sachberichtserstattung aussagefähiger gestalten. Die Ergebnisse des Aushandlungsprozesses werden auf andere Zuwendungsbereiche ausgeweitet und stetig weiterentwickelt.

Aufbauend auf diesen vier grundsätzlichen Empfehlungen sind Veränderungen in der Landeshaushaltsordnung, ihren Ausführungsvorschriften und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P) notwendig. Folgende Vorschläge² beziehen sich auf anzustrebende Änderungen im Haushaltsrecht:

Finanzierungsarten

Das übliche Verfahren einer Teilfinanzierung mit Eigenmittelanteil führt nicht zu einem sparsameren Umgang mit Zuwendungen. Es stellt keinen Anreiz für gemeinnützige Organisationen dar, eigene Mittel zur Erfüllung des Zuwendungszweckes zu erwirtschaften. Erwirtschaftete Mittel reduzieren die Zuwendung anstelle zusätzliche Ressourcen für die Nachbarschaftsarbeit zu schaffen.

Gleichzeitig führen variierende Eigenmittel zu ständigen Abstimmungsnotwendigkeiten, die auf Seiten der gemeinnützigen Organisationen und des Landes Kapazitäten binden und Geld kosten.

¹ Vgl. §3 Abs 1, §4 Abs 2 f und § 74 SGB VIII

² Die angeführten Vorschläge sind auch von anderer Seite schon vorgebracht worden und finden sich z.B. in Deutscher Verein, Empfehlungen zur Entbürokratisierung des Zuwendungsrechts, 2009 sowie Arbeitsgemeinschaft für wirtschaftliche Verwaltung e.V., Impulspapier Zuwendungspraxis, 2018.

Auch führt die fehlende Möglichkeit Mittel in das nächste Haushaltsjahr zu übertragen, z.B. wenn sich Aktivitäten zum Ende eines Jahres nicht mehr umsetzen lassen können, i.d.R. nicht zu einer Rückzahlung der Gelder, sondern zu einer oft unwirtschaftlichen wenn auch zweckentsprechenden Verausgabung.

Daher empfehlen wir eine Festbetragsfinanzierung sowie eine Übertragbarkeit von Mitteln in das nächste Haushaltsjahr, wenn die Förderung mit einer vergleichbaren Zielsetzung fortgeführt wird.

(geregelt in AV zu § 44 LHO, Nr. 2.2 und 2.4 und in ANBest-P Nr. 1.2, Satz 1)

Finanzierungsplan

Die Gliederung von Finanzierungsplänen, die je nach Programm und Zuwendungsgeber variiert, führt zu einem hohen Verwaltungsaufwand. Kostenpositionen müssen immer neu aus der bestehenden Buchhaltung zusammengefasst werden. Zudem sind Budgetlinien in der Regel nur bis zu 20% Abweichung untereinander deckungsfähig. Gerade in Projekten und Zuwendungen um die 100 T€ und bei kleinteiligen Finanzierungsplänen führt das zu einem sehr hohen Abstimmungsaufwand, der keinen fachlichen oder wirtschaftlichen Vorteil bringt.

Wir empfehlen daher, um Verwaltungsaufwand zu reduzieren und Transparenz herzustellen:

- Gliederung des Finanzierungsplans vereinfachen und vereinheitlichen, z.B. durch Finanzpläne orientiert am DATEV-Kontenrahmen SKR03
- Vereinfachung des Finanzierungsplans durch Beschränkung auf notwendige Budgetlinien *(geregelt in AV zu § 44 LHO Nr. 3.2.1)*
- Deckungsfähigkeit der Budgetlinien herstellen und die 20% Grenze aufheben

(geregelt in ANBest-P Nr. 1.2)

Einführung einer Gemeinkostenpauschale

Die aktuell übliche „Spitzabrechnung“ und Verteilung der Gemeinkosten auf viele Projekte erhöht den Verwaltungsaufwand und erschwert Transparenz und Kontrolle, gleiches gilt für zu knapp bemessene Pauschalen.

Daher sollte – entsprechend der gemeinsamen Forderung der LIGA-Verbände vom 10.04.2019 - eine Gemeinkostenpauschale ohne Prüfung der Zuwendungsfähigkeit einzelner Ausgaben regelmäßig bewilligt werden, da die einzelnen Ausgaben für Gemeinkosten nur mit erheblichem Aufwand genau festgestellt und belegt werden können.³

(geregelt in AV zu § 44 LHO Nr. 2.3.)

Vereinfachung Verwendungsnachweis

Bei der Erstellung des Verwendungsnachweises könnten Verwaltungsaufgaben reduziert werden, ohne Transparenz und Kontrolle zu erschweren, indem als Belegliste die Kostenstellenauswertung der internen Buchhaltung anerkannt wird und keine vorgegebenen Formulare gefordert werden.

(geregelt in ANBest-P Nr. 6.2.2.)

³ Gerade auch für kleinere Projekte, deren Abwicklung ansonsten unwirtschaftlich ist.

Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit statt Zuwendungsbürokratie

Zudem erfüllen die Mitteilungspflichten nicht den Zweck die Verwendung der Mittel zu kontrollieren, sondern schaffen ausschließlich zusätzlichen Aufwand. Daher sollten in ANBest-P Nr. 5.2 und 5.4. gestrichen werden.

(geregelt in ANBest-P Nr. 5)

Personalkosten

Der Senat hat die tarifgerechte Bezahlung aller Beschäftigten auch bei Zuwendungsempfängern beschlossen. Damit Zuwendungsempfänger das auch umsetzen können, braucht es

- tarifgerechte Bezahlung in allen Förderprogrammen des Landes Berlin, der Senatsverwaltungen und Bezirke, da diese häufig als Ko-Finanzierungen miteinander verschränkt sind,
- die vollständige Finanzierung der für das jeweilige Stadtteilzentrum / die jeweilige Selbsthilfe-Kontaktstelle festgelegten Stellenanzahl⁴, maximal jedoch die für vergleichbare Beschäftigte nach Tarifvertrag des öffentlichen Dienstes zu gewährende Vergütung,
- die tarifgemäße Einstufung von Personal nach Tätigkeitsfeld und Qualifikation sollte durch die gemeinnützigen Organisationen vorgenommen werden, denn es gibt i.d.R. keine vergleichbaren Stellen in der Öffentlichen Verwaltung.

(geregelt in ANBest-P Nr. 1.3)

In Auflagen zu Zuwendungsbescheiden ist regelmäßig geregelt, dass Wiederbesetzungen von Stellen genehmigungspflichtig sind und dass vor der Besetzung von Stellen Lebensläufe und Zeugnisse von Bewerber:innen vorzulegen sind. Das schränkt die Autonomie der zivilgesellschaftlichen, gemeinnützigen Organisationen und deren Fachlichkeit ein und führt ausschließlich zu Darlegungs- und Dokumentationspflichten, ohne dass eine höhere Qualität erreicht wird. Der Zuwendungsgeber kann ausschließlich auf Grundlage unvollständiger Bewerbungsunterlagen die Eignung eines/einer Arbeitnehmer:in nicht ausreichend einschätzen. Zudem werden Einstellungsprozesse verzögert, das kann unter den Bedingungen des Fachkräftemangels dazu führen, dass qualifizierte Bewerber:innen wieder absagen. Eine Prüfung der Eingruppierung und der Einhaltung des Besserstellungsverbot sollte ausreichend sein.

(geregelt in Zuwendungsbescheiden)

Honorarkosten

Aktuell bestehen im Land Berlin mehrere Honorarordnungen, die unterschiedliche Honorarhöhen - je nach Senatsverwaltung und Programm - vorgeben. Die beschriebenen Tätigkeiten umfassen zudem nur einen Teil der Honoraraufgaben in Stadtteilzentren. Die vorgegebene Höhe der Honorare verhindert die Gewinnung von qualifizierten Fachkräften für besondere Aktivitäten. Die Vergabeordnung und die Honorarordnung sollten für gemeinnützige Organisationen nicht zwingend vorgegeben sein.

geregelt in Zuwendungsbescheiden

Steuerrecht und Zuwendungsrecht abgleichen

Kompliziert und intransparent wird die Zuwendungsverwaltung, sobald die Vorschriften des Zuwendungsrechtes von denen des Steuerrechtes abweichen. Daher wäre wünschenswert

⁴ Die Stellenanzahl ist in den von Fachverbänden und Senatsverwaltung gemeinsam erarbeiteten „Rahmenbedingungen für die Gestaltung und Ausrichtung gesamtstädtisch geförderter Stadtteilzentren“ Stand: 11. Mai 2020 und in den Strukturempfehlungen für Selbsthilfekontaktstellen

Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Fachlichkeit statt Zuwendungsbürokratie

- keine Vergleichsangebote für geringwertige Wirtschaftsgüter
- Regelungen zur Inventarisierung analog zum Steuerrecht
ANBest-P Nr. 4.2. (vgl. Anlage 2 zur VV Nr. 5.1 zu §44 BHO ab 13. Juni 2019)
- Regelungen zu Fahrtkosten und Geschenken analog dem Steuerrecht

Sonstige Vorschriften

Weitere Verwaltungserleichterungen würden folgende Änderungen erbringen, ohne dass Kontrolle, Transparenz oder sparsame Mittelverwendung eingeschränkt werden:

- Kein Nachweis der Gesamtfinanzierung eines Projektes vor Bewilligung
(siehe AV zu § 44 LHO Nr. 3.3.4)
- Kein extra Bankkonto für einzelne Projekte
(siehe AV zu § 44 LHO Nr. 5.3.9)
- Einhaltung der Prüffristen durch die Verwaltung, bei Verstößen der Prüffristen kein Prüfrecht mehr.
(siehe AV zu § 44 LHO Nr. 11)
- keine Verschärfung der Regelungen der ANBest-P und der BBestP durch Zuwendungsbescheide
(siehe AV zu § 44 LHO Nr. 15.3)
- Mittelauszahlung i.d.R. quartalsweise ohne gesonderten Mittelabruf
(siehe ANBest-P Nr. 1.4.)

Um diese grundsätzlichen Empfehlungen mithilfe von Anpassungen im Haushaltsrecht umsetzen zu können, braucht es die genannten Veränderungen in der Landeshaushaltsordnung, ihren Ausführungsvorschriften und den Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung (ANBest-P).

Die aufgeführten Vorschläge sind als Diskussionsgrundlage einer wirkungsorientierten Zusammenarbeit zwischen Zuwendungsgebenden und Zuwendungsnehmenden zu verstehen. Für Gespräche stehen wir gerne jederzeit zur Verfügung!

Ihre Ansprechpartnerinnen

VsKA // Verband für sozial-kulturelle Arbeit e.V. - Landesverband Berlin

Kontakt: Barbara Rehbehn, Geschäftsführerin und Projektleitung
berlin.vska.de | Telefon: 030 – 861 01 91 | b.rehbehn@vska.de

Selko e. V. - Verein zur Förderung von Selbsthilfe-Kontaktstellen e. V.

Kontakt: Ella Wassink, Projektleitung SEKIS / Geschäftsführung Selko e. V.
www.sekis.de | Telefon: 030 890 285 37 | wassink@sekis-berlin.de

Paritätischer Wohlfahrtsverband LV Berlin e.V., Geschäftsstelle Bezirke

Kontakt: Anne Jeglinski, Leiterin der Geschäftsstelle Bezirke | Anika Göbel, Stadtteilarbeit
www.paritaet-berlin.de | Telefon: 030 – 86001 600
jeglinski@paritaet-berlin.de | goebel@paritaet-berlin.de