

## **AGFW Positionspapier zur Zuwendungsfinanzierung**

Soziale Projekte und Einrichtungen über Zuwendungen des Landes oder eines Bezirks zu finanzieren, ist eine in Hamburg seit vielen Jahren geübte Praxis: der potentielle Zuwendungsempfänger stellt einen Antrag beim zuständigen Kostenträger, der Kostenträger erteilt einen Bescheid über die Gewährung einer Teilfinanzierung (Fehlbedarfs- oder Festbetragsfinanzierung) für die Dauer eines Jahres (in Ausnahmefällen für zwei Jahre), der Zuwendungsempfänger hat einen bestimmten Eigenanteil zu erbringen, führt die soziale Dienstleistung durch und erstellt anschließend einen Verwendungsnachweis (Sachbericht und zahlenmäßiger Nachweis), mit dem er die ordnungsgemäße Verwendung der Zuwendungsmittel sowie der Eigenmittel belegt. Rechtliche Grundlagen sind die Landeshaushaltsordnung (LHO § 46) sowie die entsprechenden Verwaltungsvorschriften (VV) und Allgemeinen Nebenbestimmungen (ANBest-P).

Dieses Finanzierungsformat ist nicht mehr zeitgemäß. Teilfinanzierte soziale Projekte sind belastet durch

- einen unverhältnismäßig hohen bürokratischen Aufwand
- hohe Komplexität
- fehlende Wirtschaftlichkeitsanreize
- zu niedrige Zuwendungsfinanzierung bei zu hohem Eigenmitteleinsatz
- fehlende Planungssicherheit aufgrund kurzer Laufzeit

Insbesondere fehlbedarfsfinanzierte Zuwendungsprojekte stellen die Zuwendungsempfänger mittlerweile vor Anforderungen, die nicht mehr zu erfüllen sind. Eine Modernisierung des vertraglichen Miteinanders von Kostenträger und Leistungserbringer ist, auch im Hinblick auf einheitliche Ausschreibungsverfahren überfällig.

Eine wichtige Grundlage für die Zusammenarbeit von öffentlichen und freien Trägern ist das Subsidiaritätsprinzip. Wohlfahrtsverbände sind eine tragende Säule des Sozialstaats und stehen für fachliche Güte, Seriosität und Zuverlässigkeit. Dies sind Qualitätsmerkmale, die die Bürger\*innen Hamburgs von den Erbringern sozialer Dienstleistungen zu Recht erwarten dürfen. Und diese Erwartungen sollte auch der Hamburger Senat an die von ihm geförderten Zuwendungsempfänger richten. Weiterhin zu erfüllen sind sie aber nur, wenn die Voraussetzungen dafür durch eine zeitgemäße Prozesspraxis geschaffen werden.

### **Finanzierungsart**

Die Verwaltungsvorschriften zu § 46 der Landeshaushaltsordnung sehen für Zuwendungen drei unterschiedliche Finanzierungsarten vor: Anteilsfinanzierung, Fehlbedarfsfinanzierung und Festbetragsfinanzierung. Soziale Projekte und Dienstleistungen werden in der Regel fehlbedarfsfinanziert, in seltenen Fällen auch durch Festbeträge.

Die Fehlbedarfsfinanzierung unterstellt, dass ein potenzieller Zuwendungsempfänger eigenmotiviert ein Projekt durchführen möchte und dafür einen Zuschuss in Form einer Zuwendung benötigt. Auf dieser historischen Unterstellung fußt die Erwartung, dass der Zuwendungsempfänger sich mit einem Eigenanteil an der Finanzierung des Projekts beteiligt. Eigenmotivierte Vorhaben und Projekte waren vor vierzig Jahren möglicherweise die gängige Praxis. Heute handelt es sich bei zuwendungsfinanzierten Projekten um

Ausschreibungen der öffentlichen Verwaltung, die auf der Grundlage politischer Beschlüsse in Gremien getätigt werden. Viele soziale Dienstleistungen, die aus Zuwendungen finanziert werden, sind der Daseinsvorsorge zuzurechnen: Soziale Träger in Hamburg erfüllen mithin, beauftragt durch die öffentliche Hand, Aufgaben der staatlichen Daseinsvorsorge.

Dass für derartige Leistungen Eigenmittel einzusetzen sind, ist nicht akzeptabel – und dies umso weniger, als die Fehlbedarfsfinanzierung gegenüber allen anderen Mitteln des Zuwendungsempfängers nachrangig ist (ANBest-P 1.2). Dabei kann kein ehrenamtliches Engagement geltend gemacht werden und selbst während der Projektlaufzeit eingeworbene Spenden werden als Projekterträge betrachtet und mindern die Zuwendungssumme. Es fehlt jeglicher Anreiz, Drittmittel zu akquirieren und das Projekt zusätzlich finanziell zu stärken.

Die Erwartung einer Eigenbeteiligung an einer Zuwendung (mindestens fünf Prozent) geht zudem davon aus, dass der Zuwendungsempfänger über Rücklagen verfügt, denen Mittel für diese Eigenbeteiligung entnommen werden können. Gemeinnützige Wohlfahrtsverbände verfügen über solche Rücklagen nicht (mehr). Stattdessen müssen Quersubventionierungen dafür sorgen, dass zuwendungsfinanzierte Projekte durchgeführt werden können.

Für fehlbedarfsfinanzierte Zuwendungsprojekte werden, abhängig von der Zuwendungshöhe, Verwaltungsgemeinkosten zwischen 3 und 5,5 Prozent zugrunde gelegt. Diese Anteilssätze sind nicht nur zu niedrig, um die tatsächlichen Kosten für Overhead und Verwaltung zu decken (in der Wirklichkeit liegen sie eher zwischen 8 und 10 Prozent), es gibt auch regelmäßig Unstimmigkeiten mit den Zuwendungsgebern, inwiefern diese Verwaltungsgemeinkosten als Eigenmittel anerkannt werden.

### **Laufzeit**

Zuwendungen werden im Regelfall für ein Haushaltsjahr (Kalenderjahr) bewilligt, in Ausnahmefällen erfolgt eine zweijährige Bewilligung. Dies gilt selbst für Projekte der Daseinsvorsorge, die bereits seit Jahrzehnten existieren und für die es gesetzliche Vorgaben gibt (z.B. §§ 20 und 28 SGB VIII). Leistungserbringer, die in ihren Planungen von längeren Laufzeiten ausgehen, tun dies auf eigenes Risiko. Dies gilt für sämtliche finanziellen Verpflichtungen, die über den Bewilligungszeitraum hinausgehen (z.B. Arbeitsverträge, Mietverträge, Verträge mit Dienstleistern u.ä.m.).

Befristete Zuwendungsfinanzierungen bedeuten in der Regel befristete Arbeitsverträge für die Mitarbeitenden, die die Projekte und Dienstleistungen durchführen. Unter den gegenwärtigen Bedingungen auf dem Arbeitsmarkt bilden befristete Stellen in zuwendungsfinanzierten Projekten das Schlusslicht auf der Attraktivitätsskala. Es gelingt immer seltener, Mitarbeitende dafür zu gewinnen.

In der Praxis sozialer Projektarbeit handelt es sich bei den Beschäftigten zum überwiegenden Teil um Frauen. Eine fortgesetzte Befristung von Arbeitsverträgen stellt also faktisch eine Diskriminierung dar, die weder gesellschaftlich noch politisch gewollt sein kann.

### **Besserstellungsverbot**

Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung 1.3 legen fest, dass Mitarbeitende in fehlbedarfsfinanzierten Projekten nicht bessergestellt werden dürfen als vergleichbare Beschäftigte im Öffentlichen Dienst. Einzige Grundlage für die Bewilligung von Personalkosten ist daher der TV-L. Die Tariflandschaft heute ist allerdings wesentlich vielfältiger als sie bei Inkrafttreten dieser Regelung war.

Zwischen dem Tarif des Öffentlichen Dienstes und den Tarifen der Wohlfahrtsverbände gibt es immer wieder graduelle Abweichungen in entgeltwirksamen Bestandteilen,

Laufzeiten u.ä., mal in die eine, mal in die andere Richtung. Während die Kostenträger Abweichungen nach unten selbstverständlich akzeptieren, verhindert das Besserstellungsverbot eine Zuwendungsfinanzierung von Abweichungen nach oben. Diese Kosten sind vom Zuwendungsempfänger zu tragen und erhöhen faktisch die Eigenbeteiligung. Diese Handhabung steht im Konflikt mit dem grundgesetzlich verbrieften Schutz der Tarifautonomie und der Tarifvertragsfreiheit (Art. 9 Abs. III GG). Zudem erfolgt eine rückwirkende Refinanzierung von Tarifierhöhungen immer erst mit einem erheblichen zeitlichen Verzug und die Vorfinanzierung belastet die Liquidität der Leistungserbringer.

### **Verwaltungsaufwand in der Durchführung**

Die Allgemeinen Nebenbestimmungen für Zuwendungen zur Projektförderung stellen ein komplexes Regelwerk für die Durchführung fehlbedarfsfinanzierter Projekte dar. Dieses Regelwerk gewährt den jeweiligen Zuwendungsgebern Auslegungsspielräume, die dazu führen, dass die Verfahrenspraxis des Landes Hamburg und seiner sieben Bezirke sehr uneinheitlich ist, was die Komplexität abermals erhöht.

Die Antragsteller bzw. Zuwendungsempfänger stehen zunehmend vor der Schwierigkeit, die komplexen Regelungen einzuhalten. Demografische Entwicklungen und eine sich verändernde wirtschaftliche Realität haben dazu geführt, dass Anspruch und Wirklichkeit sich voneinander entfernt haben.

Das Vergaberecht, demzufolge bei Aufträgen über eintausend Euro drei Angebote einzuholen sind, geht aktuell ebenso an der Wirklichkeit vorbei, wie die Strenge, mit der die Anforderungen an die fachliche Qualifikation der Beschäftigten gehandhabt wird. Zumeist geht es dabei um Sozialpädagog\*innen oder Erzieher\*innen, also gesuchte Qualifikationen von Mitarbeitenden, die angesichts des bestehenden Fachkräftemangels jederzeit unbefristete Stellen in regelfinanzierten Einrichtungen finden.

Bewilligte Mittel können, selbst bei Projekten, die seit Jahrzehnten existieren, immer nur für einen Zeitraum von zwei Monaten abgerufen werden. Auch dieser Umstand verursacht erheblichen administrativen Aufwand.

Sachkostenpauschalen, die in der Abrechnungswirklichkeit gar keine Pauschalen sind, weil die Aufwandspositionen im Verwendungsnachweis mit Einzelbelegen nachgewiesen und geprüft werden müssen, leisten ebenfalls keinen Beitrag zur Entbürokratisierung. Vielmehr sind sie Beleg für eine Misstrauenskultur, von der das vertragliche Miteinander von Zuwendungsgebern und -empfängern gekennzeichnet ist.

### **Reformansätze: Vorschläge der AGFW**

Die in Hamburg aktiven Wohlfahrtsverbände fordern vom Senat eine grundlegende Überprüfung der Zuwendungsfinanzierung, eine Reform der Landeshaushaltsordnung, die Schaffung von Kriterien für einen geordneten Übergang bestimmter Projekte in eine Regelfinanzierung sowie deren Ausgestaltung.

Aus Sicht der AGFW ist eine Regelfinanzierung geboten, sobald eines der folgenden Kriterien erfüllt ist:

- Bürger\*innen haben einen Rechtsanspruch auf die soziale Dienstleistung
- Die sozialen Projekte und Einrichtungen sind der sozialen Daseinsvorsorge zuzurechnen.
- Die sozialen Projekte und Einrichtungen werden seit mehr als fünf Jahren durchgeführt.

Wenn eine dieser Voraussetzungen erfüllt ist, sollten die Fehlbedarfs- und die Festbetragsfinanzierung durch eine Regelfinanzierung im Sinne eines Kontraktmanagements ersetzt werden, d.h. es wird eine vertragliche Grundlage für eine

vollfinanzierte Leistungs-, Entgelt- und Qualitätsvereinbarung über einen längeren Zeitraum bzw. unbefristet geschlossen, unterschiedliche Tarife finden Anerkennung und Eigenanteile sind nicht zu erbringen. Die Kündbarkeit ist – wie bei jeder entgeltfinanzierten Leistungserbringung – selbverständlich Bestandteil der vertraglichen Vereinbarung. Die Haushaltshoheit des Kostenträgers bleibt also gewahrt.

Für Projekte und soziale Dienstleistungen, auf die diese Kriterien nicht zutreffen, weil sie eigenmotiviert oder in einer Erprobungsphase sind, kann das Modell der Fehlbedarfsfinanzierung weiterhin Anwendung finden. Eine Anpassung der komplexen Regelungen an die Lebenswirklichkeit (Anerkennung von Tarifen, Vereinfachung des Vergabeverfahrens etc.) und eine Verwaltungsvereinfachung muss aber auch hier vorgenommen werden.

Die Arbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege in Hamburg möchte sich gern an einem Diskurs über diese aus unserer Sicht überfälligen Reformen der Finanzierung sozialer Projekte und Einrichtungen aktiv beteiligen und fordert den Senat dazu auf, einen solchen Prozess noch in dieser Legislaturperiode einzuleiten und unter breiter Beteiligung der sozialpolitischen Akteure durchzuführen.

Hamburg im März 2024