



Philipp Hoelscher

Strategische Philanthropie

Die Umsetzung des Stiftungszwecks durch
eine Großstiftung am Beispiel der
Fondazione Cariplo

Inhaltsverzeichnis

| | | |
|----|--|----|
| 1 | Einleitung | 2 |
| 2 | Die „Fondazione Cariplo“ | 4 |
| 3 | Stiftungsorgane..... | 5 |
| | 3.1 Der Stiftungsrat | 6 |
| | 3.2 Der Vorstand..... | 7 |
| | 3.3 Die Geschäftsführung | 8 |
| 4 | Wer erhält Geld von der Stiftung?..... | 8 |
| 5 | Förderkriterien | 9 |
| 6 | Agenda-Setting | 10 |
| | 6.1 Das langfristige Strategiepapier (DPP) | 11 |
| | 6.2 Die Aktionspläne | 13 |
| 7 | Umsetzung der Stiftungsziele | 14 |
| | 7.1 Befristete Ausschreibungen | 15 |
| | 7.2 Unbefristete Ausschreibungen | 16 |
| | 7.3 Eigene Projekte..... | 17 |
| | 7.4 Förderung von Institutionen | 18 |
| 8 | Bearbeitung der Anträge..... | 19 |
| 9 | Evaluation | 19 |
| 10 | Fazit | 20 |
| | Literatur und Quellen | 22 |
| | Anhang | 23 |

1 Einleitung

Auf der Suche nach neuartigen oder modernen Konzeptionen im Dritten Sektor fällt der Blick in den letzten Jahren oftmals – für viele ein wenig überraschend – nach Italien. Denn das Land, oft für seinen staatsdominierten Nonprofit-Sektor kritisiert, hat in der jüngeren Vergangenheit einige Reformen und Neuerungen initiiert, deren Umsetzung in anderen Ländern noch lange nicht in Sicht ist. Zu diesen Reformen gehört – neben der Trennung von Zivil- und Steuerrecht bei den sogenannten ONLUS¹ oder der Errichtung einer Kompetenzinstanz für diese Organisationen – die Entstehung von sehr finanzkräftigen gemeinnützigen Stiftungen, die in den 1990er Jahren vom Gesetzgeber im Zuge einer großen Privatisierungsaktion regelrecht aus dem Boden gestampft wurden. Diese Stiftungen entstanden aus der Privatisierung öffentlicher Banken und werden daher „Bankenstiftungen“ genannt. Einige konnten sich in den folgenden Jahren – nicht zuletzt dank ihrer großzügigen finanziellen Ausstattung – zu wichtigen Akteuren des Dritten Sektors in Italien entwickeln.

Eine neugegründete Stiftung mit enorm hohem Kapital provoziert natürlich die Frage, auf welche Weise dieses Kapital denn ausgegeben wird, zumal die Bankenstiftungen von ihrer Entstehung als Nebenprodukt der Privatisierung gewissermaßen selber überrascht waren und einige Zeit benötigten, um sich strategisch und inhaltlich zu positionieren.

Die vorliegende Untersuchung geht deshalb in der Form einer Fallstudie der Frage nach der strategischen Ausrichtung einer solchen Großstiftung und der Umsetzung ihres Stiftungszieles nach. Untersuchungsobjekt ist die größte italienische Bankenstiftung, die in Mailand ansässige Fondazione Cariplo. Im Mittelpunkt stehen dabei neben dem Prozess der Themensetzung („Agenda-Setting“) und der praktischen Umsetzung der Stiftungsziele auch der Einfluss bzw. die Zuständigkeiten der einzelnen Stiftungsorgane. Auch die Entscheidungs- und Evaluationsprozesse werden beleuchtet.

Die Untersuchung basiert auf einer Analyse umfangreicher interner Papiere, die den internen Agenda-Building-Prozess dokumentieren, die Kompetenzen der Stiftungsorgane definieren oder Vor- und Nachteile der geplanten Fördermaßnahmen abwägen. Außerdem konnte auf viele Informationen, insbesondere alle relevanten Daten und Zahlen, über die Internetseiten der Stiftung bzw. des Dachverbandes der Bankenstiftungen (ACRI) zugegriffen werden.² Außerdem fließen die Ergebnisse zweier Inter-

¹ „Organizzazioni Non Lucrative di Utilità Sociale“ – Gemeinnützige, nicht gewinnorientierte Organisationen (Übers. des Verfassers).

² www.fondazionecariplo.it; www.acri.it.

views ein, die der Verfasser mit Rupert Graf Strachwitz, Stiftungsrat der Fondazione Cariplo, sowie mit Professor Gian Paolo Barbeta, dem damaligen Leiter des „Büros für philanthropische Aktivitäten“ der Stiftung, führen konnte.³

Zum besseren Verständnis der Rahmenbedingungen sei eingangs in Kürze auf einige Fakten zu der untersuchten Stiftung hingewiesen.

³ Interviewprotokolle im Anhang.

2 Die „Fondazione Cariplo“

Als im Laufe der 90er Jahre im Zuge der Privatisierung der öffentlichen italienischen Sparkassen aus heiterem Himmel neuartige Institutionen entstanden, welche die Anteile an den neuen Privatbanken hielten, war zunächst unklar, welchen Zweck diese Institutionen verfolgen sollten. Doch spätestens, als ein Gesetz es erlaubte, die Beteiligungen zu veräußern und diese Institutionen folglich über streckenweise erhebliche finanzielle Mittel verfügten, war klar, dass dies nur ein gemeinnütziger Zweck sein konnte. Es entstanden private Stiftungen.⁴ Heute existieren 88 dieser sogenannten „Bankenstiftungen“ in Italien; gemeinsam verfügen sie über ein Stiftungsvermögen von ca. 40 Milliarden Euro. Im Jahr 2003 schütteten sie etwa 1,1 Milliarde Euro an Fördergeldern aus⁵, für 2004 wird die Höhe der ausgeschütteten Gelder gar auf über 1,3 Milliarden geschätzt.⁶

Ein herausragender Vertreter dieser Stiftungen ist die Fondazione Cariplo. Das Akronym „Cariplo“ steht für *Cassa di Risparmio delle Province Lombarde* („Sparkasse der lombardischen Provinzen“). Konsequenterweise ist der Sitz der Stiftung die lombardische Hauptstadt Mailand.

Mailand und die Lombardei stellen gemäß den Statuten auch das überwiegende Tätigkeitsgebiet der Stiftung dar. Seltener ist sie auf nationaler oder internationaler Ebene aktiv (vgl. Tabelle 1):

Tabelle 1: Geographische Verteilung der Fördermittel

| Reichweite | Anzahl Projekte | Euro | % |
|---------------|-----------------|----------------|-------|
| Lombardei | 785 | 119.115.243,52 | 87,98 |
| National | 87 | 11.691.558,61 | 8,64 |
| International | 66 | 4.576.000,00 | 3,38 |
| Gesamt | 938 | 135.382.802,13 | 100 |

Quelle: Rapporto Annuale 2004.

⁴ Zu diesem Vorgang siehe u.a. Barbeta (2001), Cioccarelli/Previtali (2002), Ristuccia (2002).

⁵ Nach Angaben des Dachverbandes der italienischen Sparkassen ACRI, in: http://www.acri.it/3_fond/3_fond0001.asp, 13.7.2005.

⁶ Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI): Pressemitteilung vom 4.5.2005, in: http://www.acri.it/6_news/6_news_files/CS20050504.PDF.

Einige Zahlen belegen die Finanzkraft der Fondazione: Ihr Vermögen belief sich Ende 2004 auf ca. 5,8 Milliarden Euro, so dass in 2004 ca. 135 Millionen Euro an Fördermitteln ausgeschüttet werden konnten (vgl. Tabelle 2). Damit befindet sich die Stiftung auf einer vom European Foundation Centre im Mai 2005 veröffentlichten Liste seiner 50 finanzstärksten Mitgliedsorganisationen im Bezug auf ihre Ausgaben auf Platz 7. Hinsichtlich des Vermögens liegt sie im europäischen Vergleich gar auf Platz 4.⁷

Tabelle 2: Ausgeschüttete Fördermittel pro Sektor

| Tätigkeitsgebiete | Anzahl Projekte | Euro | % |
|-------------------|-----------------|----------------|--------|
| Umwelt | 52 | 6.733.000,00 | 4,97 |
| Kunst und Kultur | 375 | 45.002.642,67 | 33,24 |
| Forschung | 62 | 15.805.342,00 | 11,67 |
| Soziale Dienste | 449 | 67.841.817,46 | 50,12 |
| Gesamt | 938 | 135.382.802,13 | 100,00 |

Quelle: Rapporto Annuale 2004.

3 Stiftungsorgane

Die Stiftung verfügt über drei Organe: Stiftungsrat, Vorstand sowie ein Kontrollgremium. Mehrere Abteilungen, die sogenannten *Uffici*, erledigen unter Führung eines Generalsekretärs die operative und administrative Arbeit. Da das Kontrollgremium (*Collegio Sindacale*) lediglich Aufgaben im Bereich des Rechnungswesens erfüllt, ist es in diesem Kontext nur von geringem Interesse, so dass sich die folgenden Ausführungen der Rolle der anderen beiden Organe sowie der Geschäftsführung widmen.

Außerdem ist anzumerken, dass seit Juli 2005 eine Änderung in der Organisationsstruktur der Fondazione Cariplo vorgenommen wurde: Direkt im Zuständigkeitsbereich des Präsidenten wurde eine neue Abteilung eingerichtet, die Strategieeinheit für philanthropische Aktivitäten (ital.: *Unità strategica per le attività filantropiche*). Im Gegen-

⁷ European Foundation Centre: Top 50 EFC Members as of May 2005.

satz zum gleichnamigen *Ufficio* ist diese Abteilung mit drei Mitarbeitern also nicht Teil des Verwaltungsapparates, sondern hat eine strategisch-beratende Funktion.

3.1 Der Stiftungsrat

Der Stiftungsrat, der in Bezugnahme auf die ehemals als soziale Einrichtung gegründete Sparkasse die traditionelle Bezeichnung „Zentrale Wohltätigkeitskommission“ (ital.: *Commissione Centrale di Beneficenza; CCB*) trägt, ist das oberste Gremium der Stiftung und besteht aus 40 Mitgliedern. Er setzt sich paritätisch aus 20 Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen (Museen, Nonprofit-Organisationen, Forschungseinrichtungen u.ä.) sowie ebenso vielen Vertretern der lokalen bzw. regionalen Gebietskörperschaften (Region, Provinzen, Kommunen) zusammen. Auf diese Weise soll die Stiftungsarbeit autonom von politischem Einfluss koordiniert werden können. Der Stiftungsrat amtiert für sechs Jahre. Vorsitzender ist der Präsident der Stiftung.

Nach Ablauf der Amtszeit der CCB oder im Falle eines frühzeitigen Ausscheidens einzelner Kommissare beruft die scheidende bzw. die bestehende Kommission die neuen Kommissare. Dabei schreibt das Statut der Stiftung feste Regeln für die Besetzung vor: Für die ersten 20 Plätze benennen die regionalen Gebietskörperschaften (also etwa die Stadt Mailand, die Provinz Bergamo oder die Region Lombardei) jeweils drei Kandidaten, von denen einer vom Stiftungsrat berufen wird. Die anderen 20 Posten werden auf ähnliche Weise vergeben, nur dass hier die lombardischen Umweltorganisationen, die Hochschulrektoren oder regionale Kulturinstitute die Dreiergruppen vorschlagen (aus welchen wiederum jeweils ein Kandidat ausgewählt wird). Auch von Nonprofit-Organisationen können solche Dreiergruppen von Kandidaten vorgeschlagen werden. Schließlich rekrutieren sich diese 20 Kommissare aus Persönlichkeiten, die aufgrund ihrer Erfahrung und Kompetenz von der CCB benannt werden. Innerhalb des Stiftungsrates vertreten die Kommissare nicht ihre Herkunftsinstitutionen.⁸

Als das oberste Stiftungsorgan ist die *Commissione Centrale di Beneficenza* zunächst für die Festlegung der grundsätzlichen strategischen wie inhaltlichen Ausrichtung verantwortlich. Dies beinhaltet neben der Erstellung eines langfristig angelegten Eckpunktepapiers (*Documento Programmatico Pluriennale; DPP*), in dem Mission und Rolle der Bankenstiftung auf mehrere Jahre hin festgeschrieben werden, in erster Linie die Verabschiedung von sogenannten Aktionsplänen (ital.: *Piani d'azione*). Hierbei handelt es sich um mittelfristig angelegte Leitlinien, welche die Vorgehensweise der Stiftung durch Einengung der Tätigkeitsbereiche näher definieren. Kapitel 7 beschäftigt sich eingehend mit dieser schrittweisen Spezifizierung der Aktivitäten, mit denen die

⁸ Fondazione Cariplo: Statuto, in: <http://www.fondazionecariplo.it/CGOV/Statuto/statuto.htm>.

Stiftung das Stiftungsziel zu erreichen hofft. Der Stiftungsrat bestimmt auch die Höhe der für die einzelnen Bereiche bereitgestellten Fördergelder, die dann im Haushaltsplan festgehalten werden.

Die Mitglieder des Stiftungsrates sind zugleich Mitglieder mindestens einer von vier beratenden Kommissionen (ital.: *Commissioni consultative*), die für Vermögensverwaltung, Rechtliche Fragen, Kommunikation sowie das eigentliche philanthropische Geschäft zuständig sind. Dieser im gegebenen Kontext besonders relevante Ausschuss ist wiederum in vier Unterausschüsse (ital.: *sottocommissioni*) unterteilt: Es gibt jeweils einen Unterausschuss für die Bereiche ‚Umwelt‘, ‚Kunst und Kultur‘, ‚Soziale Dienste, Gesundheit und Bildung‘ sowie ‚Forschung‘. In diesen Unterausschüssen treten die Mitglieder des Stiftungsrates aus ihrer Rolle als Aufsichtsräte heraus und beteiligen sich inhaltlich durch Beratung und Sacharbeit.

Neben der Definition der Handlungsrichtlinien der Stiftungstätigkeit und der inhaltlichen Arbeit kommt dem Stiftungsrat noch eine weitere Funktion im Institutionengefüge der Cariplo zu: Die Evaluation der Stiftungsaktivitäten. Dabei beurteilt er nicht nur die vom Vorstand durchgeführten Maßnahmen und überprüft deren Übereinstimmung mit den Stiftungszielen, sondern nimmt auch nach Beendigung eines Projekts dessen abschließende Bewertung vor. Eine nähere Betrachtung der Evaluationsmaßnahmen erfolgt in Kapitel 9.

3.2 Der Vorstand

Der Präsident der Cariplo leitet nicht nur den Stiftungsrat, sondern ist auch Vorsitzender des Vorstands (ital.: *Consiglio di Amministrazione; CdA*). Neben dem Präsidenten besteht er aus acht weiteren Mitgliedern, die vom Stiftungsrat auf drei Jahre gewählt werden.⁹

Funktion des Vorstandes ist primär die Umsetzung der vom Stiftungsrat vorgegebenen Leitlinien in konkrete Aktivitäten, also die Festlegung und Organisation der zum Erreichen des Stiftungszwecks geeigneten Vorgehensweisen. Dazu entscheidet der Vorstand über die konkrete Umsetzung der Aktionspläne und innerhalb derer über die Verteilung der Fördergelder, legt die Förderkriterien fest und entscheidet, welche der antragstellenden Organisationen und Projekte Stiftungsgelder erhalten. Der Vorstand ist außerdem für die Durchführung der stiftungseigenen Projekte zuständig (siehe Kapitel 7.3).

⁹ Fondazione Cariplo: Il nostro mondo è di tutti – Our world belongs to all of us. Informationsbroschüre.

3.3 Die Geschäftsführung

Die Fondazione Cariplo beschäftigt mehrere Abteilungen, die sogenannten *Uffici*, die nicht zu den eigentlichen Organen der Stiftung gehören, sondern Teil des Verwaltungsapparates sind. Allerdings spielen sie im Prozess der Umsetzung der Stiftungsziele eine nicht zu unterschätzende Rolle, auch wenn sie letztlich über keinerlei endgültige Entscheidungskompetenz verfügen.

Unter dem Vorsitz eines Generalsekretärs bilden diese Abteilungen die operative Basis der Stiftung, mit Büros für Öffentlichkeitsarbeit, Rechtsfragen, Finanzen etc. Insgesamt sind in den *Uffici* 37 Personen beschäftigt. Im gegebenen Kontext ist besonders jene Abteilung von Bedeutung, die im Italienischen die Bezeichnung *Ufficio Attività Filantropiche* trägt und die Grundlagenarbeit der philanthropischen Aktivitäten der Bankerstiftung leistet. Dazu gehört die Unterstützung der Stiftungsgremien im Prozess der strategischen Ausrichtung, die Durchführung von Bedarfsanalysen oder die vorläufige Auswahl der zu fördernden Anträge. Auch die Eigenprojekte werden von den *Uffici* betreut.

Wie der Stiftungsrat ist auch das Büro für philanthropische Aktivitäten in die vier Bereiche ‚Umwelt‘, ‚Kunst und Kultur‘, ‚Soziale Dienste, Gesundheit und Bildung‘ sowie ‚Forschung‘ untergliedert, die den entsprechenden Unterkommissionen des Stiftungsrates zuarbeiten. An der Spitze dieser Abteilung steht nicht ein Mitarbeiter der Stiftung, sondern ein ausgewiesener externer Fachmann.

4 Wer erhält Geld von der Stiftung?

Die potentiellen Empfänger der Fördergelder sind klar definiert. Zunächst scheiden alle diejenigen Organisationen aus, die gewinnorientiert arbeiten bzw. Gewinne an Mitglieder, Mitarbeiter o.ä. ausschütten. Auch Einzelpersonen werden von der Fondazione Cariplo nicht gefördert. Übrig bleiben öffentliche und private Einrichtungen bzw. Organisationen, Sozialkooperativen (eine Sonderform des italienischen Dritten Sektors) sowie kirchliche Einrichtungen. Alle diese potentiellen Empfänger dürfen keine Gewinnerzielungsabsicht verfolgen; ihre Aktivitäten müssen mit den Statuten der Fondazione Cariplo in Einklang stehen. Bei einer Auflösung dieser Organisationen ist es notwendig, dass das Vermögen an andere nicht gewinnorientierte Organisationen übergeht bzw. zu einem anderen Zweck des Allgemeinwohls verwendet wird.

5 Förderkriterien

Bei der Auswahl der zu fördernden Projekte, Organisationen oder Institutionen legt die Stiftung bestimmte Kriterien zugrunde. Diese unterscheiden sich in der Regel von Gebiet zu Gebiet; es liegt nahe, dass im Umweltbereich andere Bewertungsmaßstäbe gelten als etwa beim Minderheitenschutz. Dennoch wurden einige allgemeine Förder Richtlinien formuliert, die auf alle Bewerbungen angewandt werden.

Wichtigstes und universell angewandtes Kriterium ist die Co-Finanzierung: Es wird in keinem Fall die umfassende Förderung eines Projektes gewährt, immer muss die antragstellende Organisation in der Lage sein, einen Teil der benötigten Mittel aus anderen Quellen bzw. selbst bereitzustellen. Ein weiteres Kriterium: Geförderte Projekte sollten den Bedürfnissen des lokalen Umfeldes entsprechen. Der Sinn eines solchen Kriteriums ist leicht einsichtig, dennoch ist er auch mit der besonderen Geschichte der Fondazione Cariplo zu erklären: Um ihrer Vergangenheit als gemeinnützige philanthropische Organisation, entstanden aus privaten Geldern lombardischer Bürger, gerecht zu werden, fühlt sich die Fondazione Cariplo noch heute in erster Linie ihrer lokalen bzw. regionalen Umgebung verpflichtet.

Außerdem verlangt man von Förderanträgen, sie sollen innovative Lösungen anbieten und später in größerem Maße wiederholbar sein. Damit möchte man das oft bemühte Innovationspotenzial¹⁰ von Stiftungen betonen, die dank ihrer Unabhängigkeit von Politik und Markt eine Vorreiterrolle bei der Entwicklung neuartiger Lösungsansätze einnehmen können. Schließlich möchte die Stiftung auch nicht die alleinige Existenzgrundlage der geförderten Initiativen darstellen; deshalb gehört es auch zu den angewandten Kriterien, dass geförderte Projekte später eigenständig weiterlaufen können.

Besondere Kriterien werden auf den Bereich der Institutionenförderung angewandt: Zu fördernde Institutionen sollten große Relevanz und Symbolkraft zumindest auf regionaler Ebene für Ihren Sektor besitzen; oder ihre Unterstützung sollte im nationalen Interesse liegen.

Allerdings werden die genannten Förderkriterien einer kontinuierlichen Prüfung unterzogen. Dies zeigt das Beispiel der Co-Finanzierung: Während dieses Kriterium lange Zeit nicht näher spezifiziert und auf alle anfallenden Kosten eines Projektes angewandt wurde, werden nun ausschließlich die Projektkosten in Anträgen zugelassen. Grund für diese Differenzierung war, dass Antragsteller oftmals auch die Grundfinanzierung ihrer Organisation mit den Projektkosten verbanden; so gaben beispielsweise Universitäten an, die Forschungszeit ihrer wissenschaftlichen Angestellten sei bereits der Beitrag zur

¹⁰ Vgl. Anheier/Appel (2004), Barbeta (2000), Kocka (2004), Toepler (1996).

Co-Finanzierung. Daraufhin sah sich die Stiftung gezwungen, ihre Förderkriterien detaillierter auszuarbeiten.¹¹

6 Agenda-Setting

Die Themensetzung der Stiftung erfolgt schrittweise vom Allgemeinen zum Besonderen, von der Ausarbeitung eines langfristigen Strategieplans bis zur Festlegung auf einzelne Ausschreibungen. Dabei ist die Vorgehensweise genau festgelegt; jedem Stiftungsorgan sind bestimmte Aufgaben im Agenda-Setting-Prozess zugewiesen.

Zunächst bedarf es der Schaffung von Problembewusstsein. In ihren ersten Jahren war die Stiftung für Anfragen fast aller Art zugänglich, was einerseits natürlich eine sehr offene Herangehensweise an gesellschaftliche Problemlagen erlaubt und Verständnis für die vielschichtigen Schwierigkeiten und Bedürfnisse ermöglicht, andererseits natürlich ein erhebliches Maß an Arbeitsaufwand verursacht. In den letzten Jahren entfernte man sich daher von diesem „Gießkannenprinzip“, die Tätigkeitsfelder wurden enger definiert und die Anfragen durch das *Documento Programmatico Pluriennale* gleichsam „gefiltert“¹². Die Fokussierung schlägt sich in einer interessanten Statistik nieder: Obwohl die ausgeschütteten Fördermittel zwischen 2000 und 2004 um etwa sechs Millionen Euro gesteigert werden konnten, nahm die Zahl der geleisteten Beiträge im selben Zeitraum um über 50 Prozent ab! Entsprechend stieg die Höhe des durchschnittlichen Förderbeitrags von ca. 62.000 Euro auf über 144.000 Euro. Dies verdeutlicht den Willen der Stiftung, eine reduzierte Anzahl von herausragenden Projekten zu fördern. Trotz allem betrachtet man die Offenheit für Anfragen von Außen in der Stiftung weiterhin als besondere Stiftungstradition.¹³

Einen anderen Kanal zur Wahrnehmung gesellschaftlicher Bedürfnisse stellen die Stiftungsorgane und insbesondere die CCB dar, in der zahlreiche Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Politik und Gesellschaft vertreten sind, die ihre persönlichen Erfahrungen und Kenntnisse in die Stiftungspolitik einfließen lassen können. Beispielsweise wurde die Förderung einer stärkeren Vernetzung von Forschungseinrichtungen durch einen Medizinnobelpreisträger und Mitglied der CCB angeregt: Seine langjährige berufliche Erfahrung machte ihm bewusst, dass teure Gerätschaften auf diese Weise

¹¹ Interview mit Gian Paolo Barbeta vom 28.1.2005.

¹² Ebd.

¹³ Ebd.

mehreren Institutionen zugute kommen könnten, welche vorher möglicherweise jede einzeln die Finanzierung eines solchen Instruments beantragt hätten.¹⁴

Außerdem wurden in der Vergangenheit Ausschreibungen zum Zweck einer Verbesserung der Stiftungsarbeit durchgeführt. Auf diese Weise initiiert und fördert man wissenschaftliche Untersuchungen, die der Stiftung mögliche Interventionsbereiche aufzeigen und mögliche Empfänger von Fördergeldern vorschlagen sollten. Ziel war die Ausarbeitung von Handlungsempfehlungen. Schließlich verwendet die Fondazione Cariplo noch ein weiteres Mittel zur Erschließung von Problemlagen und Interventionsmöglichkeiten: Die Anhörung von Experten, seien es Wissenschaftler oder Praktiker (vgl. Kapitel 6.2).

Nach dieser generellen Skizzierung des Wahrnehmungsprozesses, den die Stiftung für ihre Themensetzung durchläuft, beschäftigen sich die folgenden Abschnitte mit den konkreten Schritten des Agenda-Settings von der Mission zur Einzelmaßnahme. Diese Schritte betreffen in erster Linie die Erstellung des langfristig angelegten Strategiepapiers „Documento Programmatico Pluriennale“ sowie die Ausarbeitung von Aktionsplänen in den einzelnen Themenfeldern. Die Umsetzung dieser Pläne erfolgt dann durch Ausschreibungen, Eigenprojekte oder Institutionenförderung.

6.1 Das langfristige Strategiepapier (DPP)

Das von der CCB entworfene und verabschiedete Strategiepapier legt Mission und Rolle der Stiftung auf mehrere Jahre fest; das aktuelle, 2002 verabschiedete Programm ist mindestens bis 2006 gültig. Es handelt sich um ein Dokument der allgemeinen strategischen Ausrichtung, in dem das Selbstverständnis der Stiftung formuliert wird. Konkrete Vorgehensweisen werden nicht vorgegeben, allerdings skizziert das Dokument mögliche erste Maßnahmen bzw. die einzuschlagende Richtung.

Zunächst wird die Mission der Stiftung beschrieben. In erster Linie will man Ressourcen für gemeinnützige Organisationen bereitstellen, damit diese ihre eigene Gemeinde besser unterstützen können. Besondere Unterstützung soll dabei denjenigen Institutionen zukommen, welche die „soziale Infrastruktur des pluralistisch-demokratischen Systems“ darstellen. Insgesamt geht es also um die Unterstützung und Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen.¹⁵

Grundsätzlich hat sich die Stiftung im DPP die Förderung von Philanthropie und Zivilgesellschaft auf die Fahnen geschrieben. Diesem Querschnittsthema liegt die Überzeugung zugrunde, dass Gemeinwohl nicht alleine im Verantwortungsbereich von

¹⁴ Ebd.

¹⁵ Documento Programmatico Pluriennale, in: <http://www.fondazionecripilo.it/CHI/DPP.htm>.

Staat und Markt liegt. Außerdem wird betont, Demokratie beruhe nicht nur auf der Befolgung von Verfahrensregeln, sondern auch auf einer Kultur der Verantwortlichkeit für die Allgemeinheit und des Engagements für das Gemeinwohl. Konkretes Ergebnis dieser Bemühungen ist beispielsweise das Projekt zur Errichtung von Bürgerstiftungen, durch welche u.a. die Zivilgesellschaft auf lokaler Ebene gestärkt werden soll.¹⁶

In bezug auf die Rolle der Fondazione Cariplo formuliert das DPP drei Hauptfunktionen: Erstens die Förderung innovativer Aktivitäten, die auf neu aufgetretene Probleme reagieren bzw. neue Lösungsansätze für bestehende Probleme bieten. Zweitens die Schaffung bzw. Konsolidierung selbständiger zivilgesellschaftlicher Organisationen; drittens eine Rolle als „Katalysator“ der Interessen verschiedener Akteure, da die Stiftung als neutrales Subjekt gut als Vermittler zwischen den unterschiedlichen Interessen einzelner Organisationen fungieren kann.

Im Folgenden liefert das *Documento Programmatico Pluriennale* auch konkretere Anhaltspunkte für das Vorgehen in den einzelnen Themengebieten. Als Beispiel sei hier der Bereich der Sozialen Dienste genannt: Das DPP definiert die Rolle der Stiftung in diesem Gebiet als „Unterstützung sozialer Innovation und deren Verbreitung zugunsten von Wachstum, Selbständigkeit und sozialer Teilhabe von Personen wie lokalen Gemeinschaften“¹⁷. Weiterhin werden fünf Hauptgebiete der Förderung (‚Lernen‘, ‚Wohnen‘, ‚Arbeit‘, ‚Sozialisierung‘ und ‚Reduzierung der Unterschiede zwischen Nord und Süd in der Welt‘) spezifiziert und die Eckpunkte für die spätere Ausarbeitung der Aktionspläne aufgezeigt.

Insgesamt betont besonders der erste Teil des DPP die Selbsteinschätzung der Fondazione Cariplo als Motor der Innovation und unterstreicht deren antizipatorische Funktion für gesellschaftliche Entwicklungen, Probleme und die entsprechenden Lösungsansätze. Detailliert wird argumentiert, weshalb man sich für eine reine Fördertätigkeit entschieden hat, warum fast ausschließlich Projekte (und kaum Institutionen) finanziert werden, und wie man sich im Verhältnis zum öffentlichen Sektor positioniert. Das Dokument ist mittel- bis langfristig ausgerichtet und zunächst für die Amtsperiode der *Commissione Centrale di Beneficenza* gültig, die das Dokument zu Beginn ihrer Amtszeit verabschiedet hatte. Sollten sich die Umstände, in denen die Stiftung operiert, nicht grundsätzlich geändert haben, können auch spätere Kommissionen das DPP als Arbeitsgrundlage übernehmen.

¹⁶ Documento Programmatico Pluriennale.

¹⁷ Ebd.

Das DPP war zunächst die alleinige Arbeitsgrundlage der Stiftung. Erst im Laufe der Zeit wurde man sich gewahr, dass spezifischere Zielvorgaben vonnöten waren. Zu diesem Zweck begann man mit der Ausarbeitung der sogenannten „Aktionspläne“.

6.2 Die Aktionspläne

Die vom *Documento Programmatico Pluriennale* vorgegebene langfristige Orientierung wird nun in mittelfristig, d.h. auf etwa fünf Jahre angelegte Aktionspläne übersetzt. Sie werden von den Unterausschüssen der CCB unter Hinzuziehung von externen Experten erarbeitet und von der gesamten Kommission verabschiedet. In den Sitzungen der Unterausschüsse sind auch Mitglieder des Vorstandes und der Geschäftsstelle anwesend.

Im Prozess der Erarbeitung dieser Pläne definiert die Stiftung präzise die von ihr zu verfolgenden Ziele. Dazu gehört die Bestimmung von Handlungsprioritäten, die Erstellung eines Zeitplanes für die vom Vorstand anzuwendenden Maßnahmen, eine Entscheidung über die Höhe der jeweils bereitgestellten Mittel sowie die Formulierung der erwarteten Ergebnisse der Aktivitäten. Der letzte Punkt, zu dem auch die Ausarbeitung von Indikatoren für Erfolg oder Misserfolg gehört, dient als Basis einer späteren Evaluation der Arbeit des Vorstandes.

In einem internen Papier werden die Arbeitsschritte bei der Erstellung eines Aktionsplanes wie folgt beschrieben:

Zunächst werden die von der Stiftung durchgeführten Recherchen analysiert und diskutiert. Dann erfolgt ein Zusammentreffen mit Praktikern des jeweiligen Sektors, um weitere Informationen über Bedürfnisse und mögliche Aktivitäten einzuholen. Anschließend werden Experten angehört, um die wichtigsten Themen und die Vorhaben der Stiftung erneut zu diskutieren. Aufbauend auf einer Analyse der in der Vergangenheit eingegangenen Anfragen erarbeiten die *Uffici* dann eine Zusammenfassung der bisher erzielten Ergebnisse und erstellen Vorschläge für Ziele und Mittel; diese Vorschläge werden anschließend in den Unterausschüssen diskutiert und bei Billigung von der CCB beschlossen. Anschließend werden die Aktionspläne an den Vorstand übergeben.

Im Jahr 2004 wurden im Zuge einer strategischen Neuorientierung der Stiftung acht neue Aktionspläne beschlossen. Als Beispiel sei hier der Titel eines dieser Aktionspläne aus dem Bereich Soziale Dienste genannt: „Verbesserung der Lebensbedingungen von Menschen mit Behinderung, die ihre Familie verloren haben.“ Nach einer eingehenden Problemanalyse legt der Aktionsplan nun fest, welche Ziele zur Bekämpfung dieses Problems verfolgt und welche Strategien zu diesem Zweck angewandt werden, auf wie lange Zeit der Aktionsplan ausgelegt sein soll und wie viele Mittel in diesem

Zeitraum an gemeinnützige Organisationen im Rahmen der Projektförderung fließen sollen.

Die Aktionspläne sollen Ergebnis eines bewussten Entwicklungsprozesses sein. Man erhofft sich von dieser Fokussierung eine Erhöhung der Effizienz der Stiftung, da die im Vergleich zur Größe der Probleme bescheidenen Mittel der Stiftung auf diese Weise optimal eingesetzt und nicht verschwendet würden. Außerdem kann der Stiftungsrat durch seine entscheidende Rolle seine Richtlinienkompetenz auch in die konkrete Stiftungsarbeit einbringen, ohne direkt in das operative Geschäft einzugreifen. Weitere Vorteile sind für die Stiftung eine exakte Definition der erwünschten wie der unerwünschten Stiftungstätigkeiten, sowie die Möglichkeit, klare Evaluationsmaßstäbe anzulegen. Die Kehrseite der Medaille ist folgerichtig die geringere Flexibilität.

7 Umsetzung der Stiftungsziele

War die *Commissione Centrale di Beneficenza* bis hierher der dominierende Akteur, setzt an dieser Stelle die Arbeit des Vorstandes, des *Consiglio di Amministrazione* ein. Dieser ist für die konkrete Umsetzung der von der CCB vorgegebenen Handlungsrichtlinien verantwortlich. Dafür verfügt der Vorstand über verschiedene Instrumente: Befristete Ausschreibungen, unbefristete Ausschreibungen, die Durchführung eigener Projekte sowie die Förderung von Institutionen (vgl. Tabelle 3).

Tabelle 3: Fördermittel nach Ausschüttungsart

| Vergabe durch... | Anzahl Projekte | Euro | % |
|-------------------------------|-----------------|----------------|------|
| Institutionenförderung | 41 | 24.527.000,00 | 18,1 |
| Ausschreibungen | 474 | 50.270.788,00 | 37,2 |
| Erogazioni Territoriali | 356 | 20.437.500,00 | 15,1 |
| Erogazioni Emblematiche | 9 | 15.492.854,00 | 11,4 |
| Zahlungen an Bürgerstiftungen | 12 | 11.665.000,00 | 8,6 |
| Eigene Projekte | 46 | 12.989.660,13 | 9,6 |
| Gesamt | 938 | 135.382.802,13 | 100 |

Quelle: Rapporto Annuale 2004.

Ein weiterer großer Posten in der Liste der Ausgaben der Stiftung sind die sogenannten *Erogazioni Territoriali*. Hierbei handelt es sich um Fördergelder, die wesentlich und zunehmend durch von der Fondazione Cariplo gegründete Bürgerstiftungen verteilt werden. Daher wird im Folgenden auf diese Fördertätigkeit nicht näher eingegangen.¹⁸

7.1 Befristete Ausschreibungen

Das am häufigsten verwendete Instrument zur Umsetzung der Stiftungsziele ist die befristete Ausschreibung (ital.: *bando chiuso*). Etwa die Hälfte der Förderbeiträge wird über diese Vorgehensweise vergeben.¹⁹ Diese Fördermaßnahmen werden im Internet ausgeschrieben; die standardisierten Antragsformulare müssen spätestens zu einem bestimmten Einsendeschluss bei der Stiftung eingegangen sein. Die Stiftung erhofft sich dadurch eine weitere Fokussierung ihrer Arbeit auf Themenschwerpunkte; gleichzeitig macht das standardisierte Verfahren die Antragsteller untereinander gut vergleichbar. Insgesamt wurden im Jahre 2004 im Rahmen von zwölf befristeten Ausschreibungen 319 Förderanträge bewilligt; das sind rund 29 Prozent der 1104 eingegangenen Anträge.

¹⁸ Zu den diversen Formen der Fördertätigkeit siehe: Rapporto Annuale 2004 , in: http://www.fondazionecriplo.it/BILGEST/bilancio%20sociale/bilancio_sociale.htm.

¹⁹ Ebd.

Zur Veranschaulichung sei ein Beispiel aus dem oben bereits zitierten Aktionsplan zur Unterstützung behinderter Menschen genannt: Im Rahmen des Aktionsplanes beschließt der Vorstand eine Ausschreibung zum Thema „Verbesserung der Strukturen zur Eingliederung behinderter Menschen ins Arbeitsleben“. Zunächst werden Einsendefrist und die Höhe der Fördergelder festgelegt. Einer Problemschilderung und Festlegung der Ausschreibungsziele folgt die Definition der Leitlinien: Beschreibung förderungswürdiger Institutionen; Art und Weise der Projektdurchführung; Skizzierung eines Zeitplans. Auch die Bewertungskriterien der Ausschreibung werden aufgelistet, in diesem Fall etwa Vernetzung mit anderen Nonprofit-Organisationen oder gezielter Einsatz für ein Zugeständnis des Status' als ‚Arbeiter' für behinderte Menschen. Alle relevanten Informationen und Formulare sind im Internet erhältlich.

Diese Vorgehensweise bietet einige Vorteile: Antragsteller können ihre Projekte selbstständig durchführen; eine Auswahl der geeignetsten Projekte bei einer großen Anzahl an qualitativ hohen Anträgen fällt durch gute Vergleichbarkeit relativ leicht, und schließlich gewährleistet der standardisierte Auswahlprozess auch ein hohes Maß an Transparenz. Allerdings stehen dem auch einige gewichtige Nachteile gegenüber: Der hohe Grad an Standardisierung kann Originalität im Keim ersticken und eben auch zur Standardisierung der Projektideen führen, was wiederum dem Stiftungsanspruch, Innovation und Originalität zu unterstützen, nicht entspricht. Außerdem hat die Festlegung einer Einsendefrist in der Praxis oftmals zu unausgereiften oder schlicht unvollständigen Bewerbungen geführt, die überhastet abgeschickt worden waren.²⁰ Dieses Erkenntnis bewog die Fondazione Cariplo im Jahr 2004, eine neue Form der Projektausschreibung einzuführen: Die unbefristete Ausschreibung.

7.2 Unbefristete Ausschreibungen

Bei dieser Form der Ausschreibung, im Gegensatz zur befristeten Ausschreibung *bando aperto* genannt, können die Anträge das ganze Jahr über eingereicht werden. Dementsprechend will Barbeta diese Vorgehensweise eher als Förderrichtlinie denn als Ausschreibung verstanden wissen.²¹ 2004 wurden zum ersten Mal zwei dieser offenen Ausschreibungen zugelassen.²² Insgesamt gingen lediglich 16 Anträge im Rahmen dieser unbefristeten Ausschreibungen ein, was auch mit den relativ rigiden Anforderungen an Anträge zusammenhängt.

Diese Maßnahme liegt in der Sorge begründet, im Zuge einer Ausschreibung ohne Fristen mit einer Flut von Anträgen überschwemmt zu werden. Daher legte die Stiftung

²⁰ Vgl. Interview mit Gian Paolo Barbeta.

²¹ Ebd.

die Minimalstandards relativ hoch an. Die unbefristeten Ausschreibungen waren eingeführt worden, um neben den vergleichsweise starren befristeten Ausschreibungen ein weiteres, flexibleres Instrument zur Hand zu haben. Bei der eher unpersönlichen Vorgehensweise der Ausschreibungen mit Einsendefrist hatte die Stiftung die Erfahrung gemacht, dass Anfragen oftmals in einigen Aspekten mangelhaft waren, während sie in anderen hohe Qualität aufwiesen.

Da die Anträge bei den unbefristeten Ausschreibungen nicht zu einem bestimmten Datum vorliegen müssen, ist hier eine deutlich intensivere Interaktion zwischen Stiftung und Antragsteller möglich und erwünscht: Die Stiftung kann den Antragsteller auf Defizite hinweisen und ihre Ziele besser vermitteln, der Antragsteller kann deutlich machen, weshalb gerade sein Vorhaben gefördert werden sollte. Der fehlende Zeitdruck und die Interaktion verbessern also die Qualität der Anfragen; die Zahl der unvollständigen oder unpassenden Anfragen kann reduziert werden.

Weitere Vorteile sind der geringere kompetitive Charakter dieser Art der Ausschreibung sowie der höhere Grad an Innovation in den Anträgen, da die Antragsteller in der Auswahl und Durchführung ihrer Projekte über mehr Gestaltungsspielraum verfügen als in den eng definierten befristeten Ausschreibungen. Ein möglicher Nachteil ist der Mangel an klaren Bewertungsmaßstäben bei der Auswahl der Projekte (zumindest in der Frühphase dieser Art der Förderung); es gibt keine fest definierte Grenze zwischen förderungswürdigen Anträgen und solchen, die es nicht sind. Dies kann jedoch als Preis der Flexibilität angesehen werden. Insgesamt bewertet Barbeta die bisherigen Erfahrungen mit den *bandi aperti* als durchweg positiv.²³

Ebenso wie die *bandi chiusi* werden auch die *bandi aperti* von der Geschäftsführung ausgearbeitet sowie die Projekte ausgewählt und bewertet. Alle Schritte müssen jedoch vom Vorstand bestätigt werden. Eine abschließende Bewertung wird von der CCB vorgenommen (siehe Kapitel 9).

7.3 Eigene Projekte

Bereits seit längerer Zeit betreibt die Stiftung eigene Projekte. Dies darf jedoch nicht im Sinne von operativer Stiftungsarbeit, wie wir sie aus Deutschland kennen, verstanden werden. Vielmehr werden diese Projekte von der Stiftung erdacht, geplant, finanziert und organisiert; durchgeführt werden sie allerdings von einer externen zivilgesellschaftlichen Organisation.

²² Titel dieser Ausschreibungen: „Aufwertung des kulturellen Erbes: Für eine Entstehung kultureller Systeme auf lokaler Ebene“, „Förderung internationaler Projekte zur Anwerbung junger Wissenschaftler“.

²³ Interview mit Gian Paolo Barbeta.

Eigenprojekte werden hauptsächlich in solchen Themengebieten initiiert, in denen die Stiftung selbst aktiv werden will, da diese Bereiche bisher von keiner anderen Organisation bearbeitet wurden. Auf diese Weise können die Stiftungsziele direkter als über Ausschreibungen realisiert werden. Hinter dieser Vorgehensweise steht die Ansicht, dass Reaktion auf Anfragen von Außen alleine nicht ausreicht, um wegweisende Innovationen in der italienischen Wohlfahrtspolitik einzuführen. Andererseits handelt es sich natürlich auch um eine komplexere Angelegenheit, die langwierigeres und konstanteres Engagement erfordert als die Förderung von bereits geplanten Projekten in Ausschreibungen. Folglich blieb die Anzahl der Eigenprojekte bisher auf drei begrenzt. Im Projekt ‚Bürgerstiftungen‘ etwa initiiert und fördert die Stiftung die Errichtung kleinerer lokaler Stiftungen finanziell, organisatorisch und ideell. Neben dieser Schaffung neuer zivilgesellschaftlicher Organisationen kooperiert die Fondazione Cariplo bei der Durchführung ihrer Projekte auch mit bestehenden Organisationen privater wie öffentlicher Natur. Auch in diesem Bereich wird die Basisarbeit von den *Uffici* durchgeführt, die verbindlichen Entscheidungen trifft dann der Vorstand.

Für das Bürgerstiftungsprojekt der Fondazione Cariplo wurde außerdem eine Arbeitsgruppe (ital.: *Gruppo di Lavoro*) eingerichtet. In dieser „ad-hoc-Gruppe“ sind gemeinsam Mitglieder aus Vorstand und Stiftungsrat vertreten, welche die bisherigen Ergebnisse begutachten, diskutieren und daraus Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die weitere Tätigkeit ableiten.

7.4 Förderung von Institutionen

Ein weiteres – wenn auch nicht mehr vorrangiges – Mittel zur Erreichung des Stiftungszwecks ist die institutionelle Förderung, ererbt aus der früheren Fördertätigkeit der Sparkasse Cariplo. Zielgruppe sind besonders verdienstvolle Institutionen wie Universitäten, Kultureinrichtungen oder Forschungszentren. So erhält etwa das Mailänder „Teatro alla Scala“ jährlich etwa 7 Millionen Euro von der Fondazione Cariplo. Der Stiftungsrat hat sich allerdings dafür ausgesprochen, diese Art der Förderung zu reduzieren. Denn die dauerhafte Förderung von verhältnismäßig statischen Institutionen entspricht kaum dem Anspruch der Stiftung, innovativer Vorreiter in sozialen Belangen zu sein und widerspricht daher schlicht den Argumenten, die von Seiten der Stiftung angebracht werden, wenn es um die Förderung von Projekten (anstelle von Organisationen) im Rahmen der Ausschreibungen geht.

Dennoch ist laut Barbeta mit einer völligen Abschaffung der Institutionenförderung aus politischen Gründen kaum zu rechnen, da es sich bei einigen Empfängern um sehr einflussreiche Institutionen handelt. Ins Auge gefasst ist eine Umstellung auf kontinuierliche Projektförderung.

8 Bearbeitung der Anträge

Die im Rahmen der Ausschreibungen eingegangenen Förderanträge werden einem detaillierten Prüfungsverfahren unterzogen. Vollständig und fristgerecht eingegangene Anträge werden zunächst sowohl auf Inhalt wie auf Antragsteller überprüft und gesondert bewertet. An den Projektinhalt werden mehrere Kriterien von unterschiedlicher Bedeutung angelegt, welche dann auf einer Skala von 0 bis 4 bewertet werden. Diese Kriterien fließen mit unterschiedlicher Gewichtung in die Gesamtbewertung des Projektes ein: Grad an Problembewusstsein (Indikatoren: Problembewusstsein, erledigte Vorarbeit, Strategie; 10 Prozent der Gesamtbewertung), angestrebte Ziele (20 Prozent), geplante Vorgehensweise (30 Prozent), mögliche Auswirkungen (10 Prozent), finanzielle Basis (Indikatoren: ausgewogene Bilanzen, Kostenplanung, Co-Finanzierung; 30 Prozent).

Antragstellende Organisationen werden auf ihre bisherigen Erfahrungen im jeweiligen Bereich untersucht; es wird geprüft, ob sie Verträge oder Vereinbarungen mit öffentlichen Institutionen getroffen haben, und ob sie über eine für das Projekt angemessene finanzielle Ausstattung und Personalstruktur verfügen.

Anschließend werden die Projektanträge in drei Klassen eingeteilt, von welchen die erste klar förderwürdige Anträge beinhaltet, die zweite hingegen nicht herausragende Projekte, die aber insgesamt sinnvoll sind und keine gravierenden Kritikpunkte enthalten; die dritte Kategorie enthält diejenigen Projekte, von deren Finanzierung abgeraten wird.

Auch hier werden die Vorarbeiten, wie die Bewertung und Einteilung der eingegangenen Anträge, von der Geschäftsführung durchgeführt, während der Vorstand die endgültigen Beschlüsse trifft. Diese werden wiederum vom Stiftungsrat überprüft (siehe Anhang). Für die Auszahlung der Fördergelder sind dann wiederum die *Uffici* zuständig.

9 Evaluation

Die Stiftungstätigkeit wird außerdem einer eingehenden Evaluation unterzogen und zwar im laufenden Vergabeprozess („in itinere“) wie auch nach Abschluss der Fördermaßnahmen („ex post“). Hier schließt sich gewissermaßen der Kreis, denn nun tritt wiederum der Stiftungsrat auf den Plan und prüft die vom Vorstand angewandten Maßnahmen (v.a. bei Ausschreibungen und Eigenprojekten) auf korrekte Durchführung und Erfolg.

Die Evaluation „in itinere“ bezieht sich auf die vom Vorstand angewandten Instrumente: Die CCB prüft, ob diese mit den in den Aktionsplänen vorgegebenen Zielen in Einklang stehen. Auch die Auswahl der zu fördernden Organisationen muss vom Stiftungsrat verabschiedet werden. Erst anschließend werden die finanziellen Mittel bereitgestellt.

Die Evaluation „ex post“ wird nach Abschluss einer Ausschreibung gemeinsam von Stiftungsrat und Vorstand vorgenommen. Dabei werden die erzielten Resultate mit den in den Aktionsplänen definierten Zielen verglichen und bewertet, ob eine Ausschreibung bzw. ihre Projekte positive Resultate erzielen konnte. Hier wird noch einmal der Wert der verhältnismäßig engen Vorgaben aus den Aktionsplänen deutlich, die eine exakte Abgleichung erlauben.

10 Fazit

Die Bankerstiftung Fondazione Cariplo hat sehr stringente Verfahren zur Umsetzung des Stiftungszwecks entwickelt. Dies betrifft sowohl die Zusammenarbeit der Gremien mit ihren klar definierten Zuständigkeitsbereichen als auch das „Agenda-Setting“ mit der schrittweisen Einengung der Stiftungsziele von einer allgemein gehaltenen Mission bis hin zu detaillierten Handlungsplänen. Die Cariplo ist damit auch ein Vorreiter in der italienischen Stiftungsszene; neue Modelle werden regelmäßig auf ihre Tauglichkeit geprüft und gegebenenfalls angewandt. So entstand unter anderem die Idee zur Errichtung von Bürgerstiftungen in Italien aus einer USA-Reise mehrerer Cariplo-Mitarbeiter, die den dortigen Dritten Sektor studieren wollten.

Soweit aus den vorliegenden Unterlagen, Strategiepapieren und programmatischen Schriften ersichtlich wird, besteht bei der Fondazione Cariplo eine hohe Bereitschaft zur Selbstreflexion: Die Stiftung ist an einer ständigen Überprüfung ihrer eigenen Maßgaben interessiert und führt diese aktiv durch. So werden Fehler oder Nachteile bestimmter Vorgänge oder Strategien gezielt benannt und Konzepte zur Verbesserung erstellt.

Zu diskutieren ist sicherlich die Art und Weise, in der Fördergelder vergeben werden. Die Vorgehensweise über Ausschreibungen – übrigens auch in den formal selbständigen, von der Cariplo gegründeten Bürgerstiftungen praktiziert – garantiert ein hohes Maß an Effizienz bei einem schlanken Apparat: Die Stiftung mit 9 Vorständen und 42 Mitarbeitern hat im Jahr 2004 insgesamt 938 Förderbeiträge geleistet.²⁴ Die Ausschreibungen mit klar definierten Förderkriterien erhöhen auch das Maß an Transparenz –

aus den Formularen wird klar ersichtlich, wie ein Antrag aufgebaut sein muss, welche Elemente er enthalten soll und nach welchen Maßstäben er bewertet wird.

Allerdings birgt die Vorgehensweise in Ausschreibungen auch einige Risiken. Die starke Standardisierung, Garant für Effizienz und ein Höchstmaß an bearbeiteten Anträgen, führt sicherlich auch zu einer Einschränkung des Innovationspotentials von Projekten, da oftmals Ziele und Vorgehensweisen detailliert vorgegeben sind. Antragstellern bleibt da wenig individueller Spielraum. Auch die Vermutung, dass hin und wieder unterstützenswerte Anträge durch das Raster der standardisierten Ausschreibungen fallen, liegt nahe.

Des Weiteren besteht die Gefahr der Selbstreferenzialität, wenn die Stiftung nur solche Projekte zulässt, die den von ihr selbst definierten Standards entsprechen. Eine kontinuierliche Einbeziehung von externen Experten zur Überprüfung der eigenen Maßgaben ist daher unumgänglich. Ähnliches gilt auch für die offeneren unbefristeten Ausschreibungen: Zwar wird hier verstärkt zwischen Stiftung und Antragsteller kommuniziert, dennoch besteht die Gefahr, dass diese Kommunikation ausschließlich auf eine Modifikation der Anträge im Sinne der Stiftung hinausläuft. Wechselseitige Kommunikation bei der Ausarbeitung der Anträge ist daher vonnöten.

Nicht nur bei der Vergabe der Ausschreibungen wird Transparenz in der Fondazione Cariplo groß geschrieben. Über die Internetseiten und den Jahresbericht, der eine umfangreiche „Sozialbilanz“ beinhaltet, kann auf eine große Menge an Zahlen und Fakten über die Stiftungsarbeit zugegriffen werden: Von der Höhe des Stiftungsvermögens über dessen Investition bis zur genauen Aufschlüsselung der ausgeschütteten Gelder für die einzelnen Sektoren kann der Leser alle Bereiche detailgenau nachvollziehen. Damit kann nicht nur in die finanziellen Abläufe einer finanzstarken Förderstiftung eingesehen, sondern auch das Vertrauen in eine gemeinnützige, steuerbegünstigte Organisation erhöht werden.

Insgesamt bietet die Fondazione Cariplo das Bild einer modernen Förderstiftung, die ihrer Verantwortung für den Italienischen Dritten Sektor gerecht wird. Transparenz, Effizienz und Überprüfung der eigenen Standards sind vorbildlich und können in Anbetracht der gängigen Klischees über italienische Effizienz durchaus überraschen und überzeugen.

²⁴ Rapporto Annuale.

Literatur und Quellen

- Anheier, Helmut/Appel, Anja: Stiftungen in der Bürgergesellschaft: Grundlegende Fragen zu Möglichkeiten und Grenzen, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B14/2004, S. 8-15.
- Associazione fra le Casse di Risparmio Italiane (ACRI): Pressemitteilung vom 4.5.2005.
- Ders.: Ottavo rapporto sulle fondazioni bancarie, Roma 2003.
- Barbetta, Gian Paolo: Il settore nonprofit italiano, Bologna 2000.
- Ders.: Italiens Dritter Sektor auf Konsolidierungskurs, in: Priller, Eckhard/Zimmer, Annette: Der Dritte Sektor international, Berlin 2001, S. 101-120.
- Cioccarelli, Gabriele/Previtali, Pietro: Le fondazioni ex-bancarie, Milano 2002.
- Fondazione Cariplo: Documento Programmatico Pluriennale, in: <http://www.fondazione-cariplo.it/CHI/DPP.htm>, 17.8.2005.
- Ders.: Il nostro mondo è di tutti – Our world belongs to all of us. Informationsbroschüre, Mailand 2005.
- Ders.: Rapporto Annuale 2004 , in: http://www.fondazione-cariplo.it/BILGEST/bilancio%20sociale/bilancio_sociale.htm, 17.8.2005.
- Ders.: Statuto, in: <http://www.fondazione-cariplo.it/CGOV/Statuto/statuto.htm>, 17.8.2005.
- Kocka, Jürgen: Die Rolle der Stiftungen in der Bürgergesellschaft der Zukunft, in: Aus Politik und Zeitgeschichte B14/2004, S. 3-7.
- Ristuccia, Sergio: Il capitale altruistico, Venezia 2002.
- Toepler, Stefan: Das gemeinnützige Stiftungswesen in der modernen demokratischen Gesellschaft, München 1996.

Anhang

Protokoll: Interview mit Gian Paolo Barbetta, zum Zeitpunkt des Interviews Leiter der Strategieeinheit für die philanthropischen Aktivitäten der Fondazione Cariplo, 28.1.2005

Die Fondazione Cariplo verfügt über drei Organe: Die *Commissione Centrale di Beneficenza* (CCB; der Stiftungsrat), den *Consiglio d'Amministrazione* (CdA; der Vorstand) sowie den *Collegio sindacale*. Letzteres ist für Rechnungswesen zuständig und überprüft, ob alle Zahlungen rechtmäßig erfolgt sind. Der Unterschied zwischen den ersten beiden Organen ist noch nicht klar herausgearbeitet, da die Stiftung in ihrer heutigen Form erst seit der „Legge Ciampi“ von 1999 existiert. Zuvor gab es lediglich die CCB. Während diese primär die Grundlagen vorgibt und die Bewertung der Stiftungsarbeit vornimmt, ist der CdA für die Geschäftsführung zuständig.

In der Praxis sieht das folgendermaßen aus: Die CCB gibt die langfristige strategische Ausrichtung vor und legt fest, durch welche mittelfristig angelegte Aktivitäten die Ziele erreicht werden können. Sie bestimmt also die Handlungsprioritäten (*priorità di azione*) entsprechend den Leitlinien (beispielsweise „Umwelt“ statt „Gesundheit“).

Der CdA hingegen muss die geeignete Vorgehensweise zur Erreichung dieser Ziele finden. Ein Beispiel ist das Postulat, die Unterschiede zwischen Nord und Süd in der Welt zu verringern. Der CdA hat dazu zwei Instrumente entwickelt: Im „Progetto Paese“ konzentriert man sich auf Aktivitäten in einem Land (Malawi), über eine Ausschreibung wird die Rolle von Organisationen des Dritten Sektors für die Entwicklung der südlichen Länder unterstrichen.

Die CCB wiederum überprüft die Kohärenz der Instrumente mit den vorgegebenen Zielen im Einzelnen (während des Projektes „in itinere“ oder danach) und bewertet „ex-post“, ob die angestrebten Ziele erreicht wurden. Etwa beschließt der CdA die Förderung von einem Dutzend aus 100 Bewerberorganisationen; anschließend interveniert die CCB sofort und bestätigt diese Auswahl (oder nicht). Erst anschließend werden die finanziellen Mittel bereitgestellt. Insgesamt ergibt sich also ein Kreislauf: CCB gibt Fördergrundsätze vor, diese werden von CdA umgesetzt; die Umsetzung wird wiederum von der CCB kontrolliert und bewertet.

Die Höhe der für einen bestimmten Bereich bereitgestellten Fördergelder wird von der CCB bestimmt und im Haushaltsplan (*bilancio preventivo*) festgehalten. Die Verteilung der Gelder unter den antragstellenden Organisationen, an die Ausschreibungen und die Aktionspläne (*piani d'azione*) wird dann vom Vorstand vorgenommen. Dieser legt auch die später von den „uffici“ anzulegenden Bewertungskriterien fest.

Die *uffici* unterstützen die Arbeit von Stiftungsrat und Vorstand sowohl im strategischen Prozess wie bei der Umsetzung. Obwohl sie über keinerlei Entscheidungskompetenz verfügen, spielen sie eine wichtige Rolle in der Stiftung; beispielsweise waren die acht Aktionspläne von 2003 stark von den *uffici* geprägt.

Die Arbeit von Barbeta besteht in der Koordination des *ufficio attività filantropiche*. Dieser ist in vier Abteilungen aufgeteilt (Umwelt, Kunst und Kultur, Soziale Dienste, Forschung) mit jeweils einem *Senior Program Officer*, die von Barbeta koordiniert werden. Hier werden Ziele und Aktionspläne ausgearbeitet. Auch die CCB ist in vier Unterkommissionen aufgeteilt, deren Arbeit von den *Senior Program Officers* koordiniert wird. Sie befragen bei Bedarf externe Experten oder führen Ad-hoc-Untersuchungen durch.

Es gibt viele Wege, auf denen die Stiftung versucht, auf aktuelle gesellschaftliche Problemlagen aufmerksam zu werden. Einen dieser Wege gibt die spezifische Tradition der Fondazione Cariplo vor: Die Stiftung ist offen für Anfragen von Außen; früher wurden Anfragen fast jeden Typs zugelassen. Erst in den letzten Jahren nähert man sich enger begrenzten Tätigkeitsfeldern an, dennoch bleiben die Ziele weiterhin meist im Allgemeinen. Dies verlangt einerseits ein Mehr an Arbeitsaufwand, erlaubt aber auch eine sehr offene Herangehensweise. Außerdem kann dieses Vorgehen auch als Indikator für vorhandene Bedürfnisse genutzt werden. Inzwischen werden die Anfragen allerdings stärker gefiltert, und zwar vom *documento pluriennale programmatico* (DPP). Hier werden (relativ allgemein) Mission und Selbstbild der Fondazione festgehalten bzw. was man *nicht* tun möchte. Ein Beispiel ist der Verzicht auf Maßnahmen gegen die niedrige Geburtenrate, da dies eine klassische Aufgabe der öffentlichen Hand sei.

Einen anderen Kanal zur Wahrnehmung gesellschaftlicher Bedürfnisse stellen die Stiftungsorgane dar: In der CCB sitzen zahlreiche Persönlichkeiten aus Wissenschaft, Umwelt- und Sozialorganisationen, die ihre Kenntnisse einfließen lassen und somit die strategische Ausrichtung beeinflussen. Beispielsweise ist Renato Dulbeccho Mitglied der CCB, ein Nobelpreisträger der Medizin, der die Stärkung der Vernetzung von Forschungsinstituten angeregt hat. Auf diese Weise können teure Instrumente mehreren Einrichtungen zugute kommen, die vorher möglicherweise jede für sich die Finanzierung eines solchen Instruments beantragt hätten.

Des Weiteren hat man in der Vergangenheit Ausschreibungen durchgeführt, die Forschung zur Verbesserung der Tätigkeiten der Fondazione Cariplo förderte. Auf diese Weise wurden der Stiftung Interventionsbereiche oder Probleme aufgezeigt und gleichzeitig mögliche Empfänger der Förderung deutlich. Ein Beispiel: Die Forschung im Bereich der Musik in der Lombardei untersuchte zunächst Quantität und Qualität der

vorhandenen Gruppen/Institutionen und überprüfte sie auf ihre wirtschaftlichen, organisatorischen und kulturellen Stärken und Schwächen. Anschließend erhielt die Stiftung mehrere Handlungsempfehlungen, etwa den Verzicht auf die Förderung aller lombardischen Orchester zugunsten derer, die junge Künstler fördern und ausbilden.

Schließlich werden auch Experten (Forscher oder Praktiker) direkt von der Stiftung angesprochen und interviewt. Zum Beispiel hat Barbeta im Rahmen eines Projektes zur höheren Bildung die Mailänder Universitätsrektoren interviewt. Auf diesem Weg kommt es allerdings oft zu Meinungsverschiedenheiten mit den Kommissaren. Die Kontaktaufnahme mit den Experten erfolgt durch die *uffici*, später finden Anhörungen und Präsentationen in den Kommissionen statt.

Die Kooperation mit anderen Stiftungen hält sich in Grenzen, auch da die übrigen Bankenstiftungen noch stark traditionell agieren und sich daher schwer mit der Politik der Cariplo vereinbaren lassen. Es besteht aber Zusammenarbeit mit den Bürgerstiftungen und der ACRI auf nationaler Ebene, wenn auch nicht systematisch. Punktuell wird auch mit den anderen beiden großen Bankenstiftungen (Monte dei Paschi, Compagnia di S. Paolo) zusammengearbeitet, man hat ein Papier über ex-post-Evaluation zusammen erstellt.

Das DPP ist formal zeitlich begrenzt, das macht allerdings wenig Sinn, da keine spezifischen Ziele vorgegeben sind, sondern nur Mission, Rolle etc. Hier wird formuliert, was die Fondazione sein will und was nicht. Es handelt sich also um ein Dokument der allgemeinen strategischen Ausrichtung; auch könnte man es als psychologische Introspektive deuten. Die tatsächlichen programmatischen Stiftungsziele sind jedoch in den *piani d'azione* festgehalten, welche die Ziele detaillierter identifizieren. Dieser Erkenntnis nähern sich die Organe der Stiftung allerdings nur schrittweise an; man wollte sich zunächst auf Mission und Rolle konzentrieren und merkte dann, dass die spezifischeren Zielvorgaben im DPP unzureichend waren.

Die Förderkriterien der Stiftung werden einer kontinuierlichen Überprüfung unterzogen. Beispiel Co-Finanzierung: Dieses Kriterium war bisher nicht spezifiziert und wurde auf die allgemeinen Kosten eines Antrags angewendet. Der Stiftung wurde allerdings bewusst, dass oft nicht nur Projektfinanzierung beantragt wurde, sondern auch solche, die einer Grundfinanzierung des Antragstellers diene. Dies schließt Ausgaben ein, die entweder bereits vor dem Projekt fällig waren oder sowieso getätigt worden wären. So rechnen beispielsweise viele Universitäten die Forschungszeit der von ihnen bezahlten Professoren als ihren Beitrag zur Co-Finanzierung an. Klarerweise hat die Fondazione keine Möglichkeit, diese Forschungsarbeit zu kontrollieren. Deshalb werden nun

ausschließlich Projektkosten in Anträgen zugelassen. Auf diese Weise werden Förderkriterien nach und nach detaillierter ausgeführt.

Mit den unbefristeten Ausschreibungen (*bandi aperti*) hat man bisher wenige Erfahrungen gemacht. Bisher gab es lediglich zwei, von denen erst eines abgeschlossen ist. Allerdings handelt es sich bei diesem Instrument weniger um eine Ausschreibung als um eine Förderrichtlinie. Bis vor kurzem war Barbetta unsicher, ob eine derartige Vorgehensweise durch ihre Offenheit nicht zu einer großen Masse an Anfragen führen würde, die schwierig und aufwendig zu beurteilen gewesen wären. Die *bandi aperti* wurden eingeführt, da man angesichts des Prozesses einer stetigen Einengung und Präzisierung der Stiftungsziele begann, an flexiblere Instrumente als die Ausschreibung zu denken. Hier gibt es keine Fristen und mehr Interaktion mit dem Antragsteller (während die normalen Ausschreibungen sehr unpersönlich von sich gehen). Oftmals sind Anfragen in einigen Aspekten sehr gut, aber mangelhaft in anderen. Die offene Ausschreibung erlaubt Interaktion und kann dadurch helfen, dass Projekte nach intensiver Kommunikation finanziert wären, die ansonsten abgelehnt worden wären. Die Flexibilität ist also höher. Man kann den Organisationen besser die Ziele der Stiftung vermitteln und so über eine Überarbeitung der Projektanträge beiden Organisationen gerecht werden. Oftmals sind die in den Ausschreibungen eingereichten Unterlagen wegen des Zeitdrucks auch unvollständig; dies soll mit den offenen Ausschreibungen verbessert werden. Die bisherigen Erfahrungen sind positiv, allerdings gab es wegen der strikt gehaltenen Anforderungen auch wenige Anfragen (die alle gefördert wurden).

Die CCB hat die Empfehlung ausgesprochen, die *erogazioni istituzionali* (also die Förderung von Institutionen) zu reduzieren. Es scheint allerdings kaum möglich, diese ganz abzuschaffen, da einige der Empfänger dieser Förderungen sehr einflussreiche Institutionen sind, die man nicht vor den Kopf stoßen möchte. Die institutionelle Förderung bleibt daher eines der Mittel zur Erreichung des Stiftungszwecks.

Mit ihren drei Eigenprojekten hat die Fondazione Cariplo bisher gute Erfahrungen gemacht. In den Projekten Bürgerstiftungen, „Progetto EST“ und Housing Sociale ist die Stiftung ein aktives Subjekt. Dahinter steht der Ansatz, dass die Reaktion auf Anfragen von Außen alleine nicht ausreicht, um radikale Innovationen in der italienischen Wohlfahrtspolitik zu implementieren. Die Projekte werden zwar nicht von der Stiftung durchgeführt, aber erdacht und geplant. Man kooperiert dann mit zivilgesellschaftlichen Organisationen und sieht sich als Stimulans. Auf diese Weise wurden neue Organisationen geschaffen (*Fondazioni Comunitarie*, *Fondazione Housing Sociale*), man kooperiert aber auch mit bereits bestehenden Organisationen. Im „Progetto EST“ beispielsweise erfolgt Zusammenarbeit sowohl mit einer privaten

Stiftung als auch mit einem Museum in öffentlicher Hand. Da das Ziel aber eine Stärkung der Zivilgesellschaft ist, wendet man sich primär an den Dritten Sektor.

Bisher gab es in der Stiftung kaum Reflexion über die Frage, welche Rolle oder Funktionen man in der Zivilgesellschaft wahrnehmen wolle. Barbeta persönlich sieht die Stiftung in einer entscheidenden Rolle zur Entwicklung der Zivilgesellschaft durch ihren Beitrag zur Unterstützung gesellschaftlicher Innovationen. Dies ist besonders in Italien notwendig, das lange Zeit sehr staatszentriert ausgerichtet war und daher besonders einen Pluralismus der Institutionen benötigt; außerdem könne zur auf diese Weise zur Flexibilisierung des Wohlfahrtssystems beigetragen werden.

Protokoll: Interview mit Rupert Graf Strachwitz, Stiftungsrat der Fondazione Cariplo, 26.7.2005

Die Ernennung der Mitglieder des Stiftungsrates erfolgt laut Strachwitz mit Hilfe eines komplizierten Verfahrens, das in der Stiftungssatzung festgehalten ist. Für die ersten 20 Plätze benennen die regionalen Gebietskörperschaften (also etwa die Stadt Mailand, die Provinz Bergamo oder die Region Lombardei) jeweils drei Kandidaten, von denen einer vom Stiftungsrat berufen wird. Der berufene Kandidat kann oftmals schon vorher als der einzige ernstzunehmende Kandidat der Dreiergruppe gelten. Die anderen 20 Posten werden auf dieselbe Weise vergeben, nur dass hier die lombardischen Umweltorganisationen, die Hochschulrektoren oder regionale Kulturinstitute die Dreiergruppen vorschlagen (aus welchen wiederum jeweils ein Kandidat ausgewählt wird). Auch von anderen Nonprofit-Organisationen können solche Dreiergruppen von Kandidaten vorgeschlagen werden. Andere dieser 20 Kommissare rekrutieren sich aus Persönlichkeiten, die aufgrund ihrer Erfahrung und Kompetenz von der CCB benannt werden.

Die Mitglieder des Stiftungsrates sind gleichzeitig Mitglieder in mindestens einer der vier ‚Beratenden Kommissionen‘, von denen wiederum eine mit dem philanthropischen Geschäft betraut ist. Diese Kommission teilt sich wiederum in vier Unterausschüsse auf, die für die einzelnen Tätigkeitsbereich der Stiftung zuständig sind (Umwelt, Kunst und Kultur etc.). In diesen Unterausschüssen treten die Stiftungsräte aus ihrer Rolle als Aufsichtsrat hinaus und beteiligen sich an der Sacharbeit. Hier finden in der Regel im Beisein von Vorstand und Geschäftsführung die Expertenanhörungen statt.

Außerdem finden sich Mitglieder des Vorstandes wie des Stiftungsrates in Arbeitsgruppen zusammen, in denen über die Tätigkeiten der Stiftung beraten wird. In der Arbeitsgruppe zum Bürgerstiftungsprojekt werden beispielsweise die bisherigen

Ergebnisse diskutiert und daraus Schlussfolgerungen und Handlungsempfehlungen für die weitere Tätigkeit abgeleitet.

In der Organisationsstruktur der Stiftung wurde kürzlich (Juli 2005) eine Änderung vorgenommen: Der ehemalige Leiter des Büros für philanthropische Aktivitäten, Gian Paolo Barbeta, ist nun für eine neue Abteilung zuständig, die sich ‚Strategieeinheit für die philanthropischen Aktivitäten‘ nennt. Im Gegensatz zum gleichnamigen Büro ist sie direkt im Zuständigkeitsbereich des Stiftungspräsidenten angesiedelt und erfüllt strategische und beratende Funktionen.

Die Stiftung weist für Strachwitz ein Höchstmaß an Transparenz auf: Alle Informationen zu finanziellen und inhaltlichen Vorgängen sind auf der Internetseite der Stiftung bzw. über den Jahresbericht nachzuvollziehen. Wie in internationalen Großstiftungen üblich enthält der Jahresbericht auch eine ausführliche Sozialbilanz. All dies ist in deutschen Stiftungen nicht selbstverständlich.

Vor kurzem hat die Stiftung ihr langfristiges Strategiepapier *Documento Pluriennale Programmatico* um einen wichtigen Aspekt erweitert: Als Querschnittsthema wurde die Entwicklung von Philanthropie und Zivilgesellschaft zum Stiftungsziel erhoben. Dies schlägt sich u.a. im Bürgerstiftungsprojekt nieder, das in erster Linie der Förderung von Philanthropie auf lokaler Ebene dient, aber auch in den Ausschreibungen, die nun verstärkt auf Elemente wie bürgerschaftliches Engagement wert legen. Schließlich wird laut Strachwitz die Zivilgesellschaft auch durch das stringente und rationale Vergabeverfahren der Fördergelder gestärkt, da antragstellende Organisationen nun hoch professionell arbeiten und argumentieren müssen, anstatt wie oftmals in der Vergangenheit durch Beziehungen oder Gefälligkeiten an Gelder zu gelangen.