

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen und Jugend
Unterausschuss „Bürgerschaftliches Engagement“

Kurzprotokoll

28. Sitzung

Öffentliche Sitzung

Berlin, 15. Oktober 2008, 17:00 Uhr
Sitzungsort: Paul-Löbe-Haus

Sitzungssaal: E.700

Vorsitz: Dr. Michael Bürsch, MdB

1. Transparenz und Publizitätspflichten im bzw. für den Dritten Sektor
2. Verschiedenes

Anwesenheitsliste*

Mitglieder des Unterausschusses

CDU/CSU

Grübel, Markus

Schiewerling, Karl

SPD

Bürsch, Dr. Michael

Kumpf, Ute

Reichenbach, Gerold

Rix, Sönke

Steinecke, Dieter

FDP

Laurischk, Sibylle

Entschuldigt:

Haßelmann, Britta

Reinke, Elke

Riegert, Klaus

Winkelmeier-Becker, Elisabeth

*) Der Urschrift des Protokolls ist die Liste der Unterschriften beigelegt.

Gäste

Felser, Daniela	Deutscher Spendenrat
Schröder, Karenina	Transparency International Deutschland
Wilke, Burkhard	Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen

Bundesregierung

Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend

Linzbach, Christoph
Matena, Hans

Bundesministerium für Finanzen

Nolde, Gernot

Bundesministerium für Justiz

Bastodziej, Silvia
Oehler, Karl-Heinz

Bundesrat/Ländervertretungen beim Bund

Klinger (Saarland)
Oesterhaus, Ilona (Sachsen-Anhalt)

Fraktionen

Groß, Nicole (SPD)
Stein, Thomas (FDP)

Der **Vorsitzende** eröffnet die 28. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“ und begrüßt zu Tagesordnungspunkt 1 „Transparenz und Publizitätspflichten im bzw. für den Dritten Sektor“ als Sachverständige Daniela Felser vom Deutschen Spendenrat, Karenina Schröder von Transparency International und Burkhard Wilke vom Deutschen Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) sowie vom BMJ den Unterabteilungsleiter Karl-Heinz Oehler. Er weist zunächst darauf hin, dass die ursprünglich für diese Sitzung vorgesehene Beratung des Gesetzentwurfes des Bundesrates zur Begrenzung der Haftung von ehrenamtlich tätigen Vorstandsmitgliedern auf einen späteren Zeitpunkt verschoben worden sei. Der Vorsitzende erteilt sodann Frau Felser das Wort für ihre einleitende Stellungnahme.

Daniela Felser (Deutscher Spendenrat) weist zunächst darauf hin, dass der Deutsche Spendenrat eine Dachorganisation spendensammelnder gemeinnütziger Organisationen sei. Im Vergleich zum DZI sei der Deutsche Spendenrat mit seinen 60 Mitgliedsorganisationen eher klein. Diese setzten sich sowohl aus großen Organisationen, wie der Heilsarmee oder der Deutschen Lebensrettungsgesellschaft, als auch aus kleinen Organisationen zusammen. Ein wichtiger Schwerpunkt der Arbeit sei das Engagement für mehr Transparenz im Spendenwesen. So seien alle Mitgliedsorganisationen verpflichtet, eine Selbstverpflichtungserklärung zu unterschreiben. Zu deren Eckpunkten zählten u. a. das Verbot unsittlicher Werbung und des Verkaufs von Spenderadressen, die Offenlegung des Jahresberichtes, der ab einem Spendenvolumen von 250.000 Euro auch einen Bestätigungsvermerk eines Wirtschaftsprüfers enthalten müsse, der die Einhaltung der Selbstverpflichtungserklärung, soweit sie die Rechnungslegung betrifft, prüfe und über das Ergebnis schriftlich berichte. Bei Verstößen gegen die Selbstverpflichtung könne der Schiedsausschuss angerufen werden, der dem Vorstand im Extremfall den Ausschluss eines Mitglieds empfehlen könne. Von dieser Möglichkeit habe der Deutsche Spendenrat auch schon Gebrauch gemacht hat, was unterstreiche, welche Bedeutung man dem Thema Transparenz zumesse.

Die vom Deutschen Spendenrat zusammen mit der Gesellschaft für Konsumforschung regelmäßig in Auftrag gegebene Studie „Bilanz des Helfens“ zeige, dass das Vertrauen der Spenderinnen und Spender in den letzten Jahren tendenziell abnehme. Auch wenn der Deutsche Spendenrat nur für einen kleinen Teil des gesamten Dritten Sektors sprechen könne, halte man daher die Schaffung von mehr Transparenz für sehr wichtig. Für besonders problematisch erachte der Deutsche Spendenrat in diesem Zusammenhang, dass viele Bundesländer

inzwischen die Sammlungsgesetze abgeschafft hätten. Bis zu deren Abschaffung seien Organisationen, die auf öffentlichem Straßenland, vor der Haustür oder beim Weihnachtsmarkt mit einer Spendendose um Spenden geworben haben, verpflichtet gewesen, hierfür zuvor eine behördliche Genehmigung einzuholen. Diese Überprüfung sei mit dem Argument des Bürokratieabbaus von vielen Bundesländern leider abgeschafft worden, was der Deutsche Spendenrat unter dem Gesichtspunkt der Transparenz und Kontrolle für fatal halte.

Ein weiterer wichtiger Aspekt zur Förderung des Spenderschutzes wäre es, das Vereinsregister zentral einsehbar zu machen. Bisher müsse sich jeder, der sich über eine Organisation erkundigen wolle, an den jeweiligen Ort bemühen, um in das lokale Vereinsregister Einsicht zu nehmen. Hilfreich wäre auch, wenn die Finanzämter, die noch die größte Einsicht in die spendensammelnden Organisationen hätten, wenigstens Auskunft darüber geben dürften, ob eine Organisation als gemeinnützig anerkannt sei oder nicht. Bisher werde das Steuergeheimnis so eng ausgelegt, dass nicht einmal Staatsanwälte oder Gerichte von den Finanzämtern Auskunft über den Gemeinnützigkeitsstatus erhielten. Eine entsprechende Gesetzesinitiative wäre daher ein großer Fortschritt in Sachen Transparenz.

Im Übrigen gebe es aus dem Dritten Sektor selbst heraus verschiedene Initiativen zur Steigerung der Transparenz von gemeinnützigen Organisationen in der Öffentlichkeit, z. B. vom DZI, vom Verband Entwicklungspolitik deutscher Nichtregierungsorganisationen (VENRO) oder vom Deutschen Fundraising Verband. Sollte eine Gesetzesverschärfung tatsächlich in Erwägung gezogen werden, bestünde eine Möglichkeit darin, Jahresabschlüsse nach den Richtlinien des Instituts für Wirtschaftsprüfer vorzuschreiben. Bisher seien spendensammelnde Organisationen im Gegensatz zu Kapitalgesellschaften nicht verpflichtet, Jahresabschlüsse nach dem Handelsgesetzbuch mit Bilanz, Gewinn- und Verlustrechnung und Lagebericht vorzulegen. Viele spendensammelnden Organisationen, die sich schon jetzt selbst verpflichten wollten, zögen jedoch das Handelsgesetzbuch und die dafür geltenden Richtlinien bereits analog zur Grundlage heran. Eine Überlegung wäre daher, ob man alle spendensammelnden Organisationen explizit dazu verpflichtet. Sie halte dies jedoch für genauso wenig zwingend erforderlich wie verschärfte gesetzliche Vorschriften bei den Verwaltungskosten.

Der **Vorsitzende** erkundigt sich nach der Höhe des jährlichen Spendenaufkommens in Deutschland und nach möglichen Konjunkturen im Spendenverhalten, z. B. nach Vorkomm-

nissen wie bei UNICEF in den letzten Monaten. Darüber hinaus interessiere ihn, ob es Erkenntnisse über einen tatsächlichen Zusammenhang zwischen der Absetzbarkeit von Spenden von der Steuer einerseits und der Höhe des Spendenaufkommens andererseits gebe. Er habe Zweifel, ob diese häufig aufgemachte, einfache Rechnung aufgehe.

Daniela Felser (Deutscher Spendenrat) weist darauf hin, dass das Spendenaufkommen trotz der Vorkommnisse bei UNICEF nach der Studie „Bilanz des Helfens“ gestiegen sei und zwar auf 903 Millionen Euro Spendeneinnahmen im ersten Halbjahr 2008. In der Summe seien Geld- und Sachspenden von natürlichen Personen enthalten. Nicht erfasst seien in der Erhebung dagegen Erbschaften und Unternehmensspenden. Über einen möglichen Zusammenhang zwischen der Absetzbarkeit der Spenden von der Steuer und der Höhe des Spendenaufkommens habe der Deutsche Spendenrat keine Erkenntnisse. Allerdings habe man bei der „Bilanz des Helfens“ erstmals auch nach der Motivation zum Spenden gefragt. Dabei habe sich u. a. herausgestellt, dass der Spendenmarkt zur Hälfte von Menschen über 60 Jahren getragen werde. Bei dieser noch in der Kriegs- oder in der unmittelbaren Nachkriegszeit groß gewordenen Gruppe könne man davon ausgehen, dass die Steuerersparnis nicht die Hauptmotivation für das Spenden sei.

Karenina Schröder (Transparency International Deutschland) weist einleitend darauf hin, dass sich Transparency International im Verbund mit assoziierten Organisationen primär mit der weltweiten Korruptionsbekämpfung in mittlerweile 100 Ländern beschäftige. Dabei gehe es nicht primär darum, einzelne Korruptionsfälle aufzudecken und zu untersuchen, sondern darum, Korruption begünstigende Strukturen zu verändern. Um dieses Ziel zu erreichen, seien sowohl gesetzliche und institutionelle Rahmenbedingungen als auch der Kultur- und Wertewandel zu berücksichtigen. Transparency International und andere Nichtregierungsorganisationen (NGO`s) forderten seit Jahren sowohl von der Politik als auch von der Wirtschaft mehr Transparenz und mehr Rechenschaft gegenüber der Öffentlichkeit – und dies durchaus mit Erfolg. Diese Forderungen müssten selbstverständlich auch gegenüber den Organisationen des Dritten Sektors gelten.

Während Politik und Wirtschaft mit erheblichen Rechenschaftsforderungen durch NGO`s, kritische Medien und gesetzliche Offenlegungspflichten konfrontiert seien und zudem der Kontrolle der Wählerinnen und Wähler bzw. des Kapitalmarktes und deren Akteure unterwor-

fen seien, gelte dies für den Dritten Sektor nicht in demselben Maße. Weder forderten die Spenderinnen und Spender bisher in der gleichen Form Rechenschaft vom Dritten Sektor, noch seien die gesetzlichen Regelungen und Verpflichtungen vergleichbar. Hinzu komme, dass auch die Medien und die NGO's selbst nicht so kritisch mit dem Dritten Sektor umgingen, wie dies beim Ersten und Zweiten Sektor der Fall sei. Allerdings wüchsen auch hier Kritik und Erwartungen. Die zunehmende Medienberichterstattung über einzelne Missbrauchsfälle im Dritten Sektor zeige, dass auch dieser nicht immun gegenüber Missbrauch sei. Auch wissenschaftliche Untersuchungen setzten sich häufiger kritisch mit der Legitimität des Dritten Sektors auseinander. Inzwischen seien hierfür auch eine Reihe von „Rankings“ entwickelt worden. Im Auftrag von Transparency International werde beispielsweise regelmäßig das „Korruptionsbarometer“ erhoben, bei dem die Bürgerinnen und Bürger danach befragt werden, wie sie Korruption in unterschiedlichen Sektoren wahrnahmen. Dabei beobachtet man, dass der Dritte Sektor anfangs, im Ranking abzusinken – zwar noch nicht dramatisch, aber doch erkennbar.

Auch bei Untersuchungen des „Global Accountability Reports“, wo die Rechenschaftsfähigkeit des Ersten, Zweiten und Dritten Sektors miteinander verglichen werde, schneide der Dritte Sektor an verschiedenen Stellen deutlich schlechter als der Erste und Zweite Sektor ab. Darüber hinaus sei festzustellen, dass Spenderinnen und Spender die Arbeit von gemeinnützigen Organisationen zunehmend kritischer hinterfragten. Insofern gelte es für die Organisationen, sich auf diese deutlich kritischere Öffentlichkeit rechtzeitig einzustellen und nicht wie bei UNICEF erst im Nachhinein zu handeln.

Es gebe eine Reihe von aus dem Dritten Sektor selbst erwachsenen Transparenzinitiativen, die Transparency International sehr begrüße, wie beispielsweise den Neun-Punkte-Plan von Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit, die Ethikrichtlinien des Deutschen Fundraising Verbandes oder die von Transparency International mit initiierte „Accountability Charter“. Eines könnten alle diese lobenswerten Initiativen allerdings nicht erreichen – nämlich eine einheitliche und vergleichbare Datenbasis zu schaffen. Auch das DZI könne dies in seiner jetzigen Form nicht leisten, weil es letztlich auch nur einen Teil des Dritten Sektors abdecke. Um hier Abhilfe zu schaffen, müsse entweder eine unabhängige staatliche Stelle eingerichtet oder das DZI entsprechend weiterentwickelt werden.

Eine solche unabhängige Stelle müsste vor allem drei Dinge leisten: Sie müsste erstens die Terminologie klären, denn derzeit gebe es sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, was beispielsweise Verwaltungs- und was Projektkosten seien, was der Vermögensverwaltung zugeschlagen werde und was Erlöse aus dem Geschäftsbetrieb seien. Sie müsste zweitens Kriterien entwickeln, nach denen Organisationen im Dritten Sektor zugeordnet werden können. Denn eine Organisation im Entwicklungshilfe-Sektor sei mit einer Organisation wie Transparency International, die im Wesentlichen politische Aufklärungsarbeit leiste, kaum vergleichbar. Deren Kennzahlen unterschieden sich so deutlich, dass ein Vergleich keinen Sinn machen würde, wenn man die Organisationen nicht vorher in bestimmte Kategorien einteile. Drittens müsse eine Offenlegungspflicht mit bestimmten Mindeststandards festgelegt werden. Nach Ansicht von Transparency International sollten mindestens die Satzung, die Namen der Entscheidungsträger, ein Jahresabschluss mit Kennzahlen und Arbeitsschwerpunkten sowie die Anzahl und Struktur der Mitglieder offengelegt werden. Dafür gebe es hinreichend Beispiele in den USA und anderen Ländern. Die Kontrolle dieser Offenlegungspflichten erfordere auch nicht die Schaffung einer großen kostenträchtigen Behörde. Vielmehr bedürfe es zunächst der verbindlichen und transparenten Festlegung einheitlicher Kriterien für Terminologie, Kategorisierung und Offenlegung, um auf dieser Grundlage die Nutzung dieser Daten sowohl durch den Staat, informierte Bürgerinnen und Bürger, die Spenderinnen und Spender als auch durch Journalisten und Wissenschaftler zu ermöglichen. Auf diese Weise könne ein informierter öffentlicher Dialog auf lokaler, regionaler und nationaler Ebene stattfinden, der – insbesondere durch die Nutzung des Internets – viel staatliche Kontrolle ersetzen könne.

Burkhard Wilke (DZI) weist einleitend darauf hin, dass das DZI 1893 – aus bürgerschaftlichem Engagement heraus – mit der Idee gegründet worden sei, Hilfen für Helfer bereit zu stellen. Schwerpunkte der Arbeit des DZI seien, die Fachbibliothek für Sozialarbeit und Sozialpädagogik, die Fachzeitschrift „Soziale Arbeit“, der Spendenalmanach und bereits seit mehr als 100 Jahren die Spenderberatung. Letztere sei im Laufe der Jahrzehnte sukzessive ausgebaut worden, wobei das 1992 eingeführte Spenden-Siegel ein wichtiges Element dieser Weiterentwicklung und ein wichtiger Baustein der Spenderberatung sei.

Organisiert sei das DZI seit 50 Jahren als Stiftung bürgerlichen Rechts, zu deren Träger das BMFSFJ, der Berliner Senat, der Deutsche Städtetag, die Bundesarbeitsgemeinschaft der

Freien Wohlfahrtspflege und der Deutsche Industrie- und Handelskammertag gehörten. Diese Trägerschaft aus Vertretern aller drei Sektoren sei ein wichtiger Garant für die Unabhängigkeit des DZI. Denn diese kombinierte Trägerschaft erlaube es, eine Äquidistanz zu Staat, Wirtschaft und Dritten Sektor zu halten. Das DZI beschäftige bei einem Jahresetat von 1,1 Millionen Euro 23 Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter – davon seien drei Projektmitarbeiterinnen und -mitarbeiter. Es finanziere sich zurzeit zu 45 % aus öffentlichen Zuwendungen durch das BMFSFJ, das Land Berlin und das BMZ und zu 55 % aus Eigeneinnahmen durch Spenden-Siegel-Gebühren sowie aus Verkaufserlösen der Literaturdatenbank und der Fachzeitschrift.

Herr Wilke betont, dass es weder eine Alleinverantwortung des DZI und anderer Organisationen noch einen Königsweg zur Schaffung von mehr Transparenz im Dritten Sektor gebe; vielmehr sei hierfür ein Mix aus direkter Transparenz, geprüfter Transparenz und Selbstregulierung notwendig. Er teile die Ansicht von Frau Schröder, dass Spendenorganisationen zunehmenden Erwartungen der Öffentlichkeit hinsichtlich der Transparenz ausgesetzt seien. Während die Menschen früher vielfach „blindes Vertrauen“ praktiziert hätten, sei seit 20 bis 30 Jahren eine fortschreitende Tendenz zu „informiertem Vertrauen“ festzustellen – sofern Vertrauen überhaupt noch geschenkt werde. Der weit verbreitete Skeptizismus in der Gesellschaft erfasse neben vielen Institutionen zunehmend auch die Spendenorganisationen. Dem müssten die Organisationen durch mehr Transparenz auf allen drei genannten Pfaden Rechnung tragen. Im Bereich der direkten Transparenz zählten hierzu bessere Jahresberichte als heute, gute und übersichtliche Organisationsstrukturen, eine deutliche Trennung von Leitung und Aufsicht, sowie eine klare Kommunikation über die eigene Arbeit und deren Ergebnisse.

Diese direkte Transparenz reiche allein nicht aus, da viele Menschen Wert auf eine unabhängige Bewertung legten. An dieser Stelle komme die geprüfte Transparenz ins Spiel und dabei insbesondere das Spenden-Siegel mit seiner aufwändigen, intensiven, jährlichen Prüfung. In diesen Bereich gehöre aber auch hinein, ob ein Jahresabschluss durch einen Wirtschaftsprüfer geprüft werde oder nicht. Eine Nebenform geprüfter Transparenz stelle zudem der 2005 erstmals vergebene Transparenzpreis der Wirtschaftsprüfungsgesellschaft PricewaterhouseCoopers (PWC) dar, mit dem besonders aussagekräftige Jahresberichte humanitär-karitativer Spendenorganisationen ausgezeichnet würden.

Wichtige Instrumente der Selbstregulierung seien beispielsweise die Selbstverpflichtung des Deutschen Spendenrates, der Verhaltenskodex des Deutschen Fundraising Verbandes oder der VENRO-Kodex „Entwicklungsbezogene Öffentlichkeitsarbeit“. Die Einhaltung dieser Verhaltenskodexe werde zwar nicht unabhängig überprüft, es seien aber jeweils Sanktionsinstanzen vorgesehen, die von Interessierten angerufen werden könnten und die bis zum Ausschluss von Organisationen reichten.

Als weiteres Element komme die staatliche Kontrolle hinzu, die jedoch in Deutschland nur rudimentär ausgeprägt sei – und auch europa- und weltweit sehe die Situation nicht viel besser aus. Selbst in den USA und Großbritannien würden gemeinnützige Organisationen trotz bestehender Publizitätspflichten nur relativ oberflächlich kontrolliert, was wiederum auch mit dem Selbstverständnis der Zivilgesellschaft zusammenhänge. In der Folge der Terroranschläge vom 11. September 2001 habe es im Rahmen der OECD und der EU Initiativen gegeben, die mehr Registrierungspflichten und die Erstellung eines „Code of Conducts“ für gemeinnützige Organisationen vorsahen. Dies habe wütende Proteste vor allem aus skandinavischen Ländern hervorgerufen, die solche Regeln als Einschränkung der Vereinigungsfreiheit, als Angriff auf grundsätzliche Bürgerrechte und die Grundlagen des freiwilligen Engagements scharf kritisierten. Diese Reaktion zeige, wie sensibel Teile des Dritten Sektors auf staatliche Regulierungen in diesem Bereich reagierten.

Gleichwohl sehe das DZI in Deutschland in zwei Punkten staatlichen Handlungsbedarf. Der eine betreffe die Sammlungsaufsicht der Bundesländer, die Frau Felser bereits zu Recht angesprochen habe. Mittlerweile hätten bereits neun Bundesländer die Sammlungsgesetze mit dem aus seiner Sicht fadenscheinigen Argument des Bürokratieabbaus abgeschafft. Dabei handele es sich jedoch um eine Bürokratie, über die sich seines Wissens noch nie jemand beschwert habe, da diese den Bürger vor unseriösen Werbern auf der Straße schütze. In Rheinland-Pfalz gebe es beispielsweise eine hervorragend funktionierende Sammlungsaufsicht, die mit zwei bis drei Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern für das ganze Bundesland auskomme, so dass man weder vom personellen noch vom finanziellen Aufwand her von einer übermäßigen Bürokratie sprechen könne. Für den Spenderschutz wäre es hervorragend, wenn das best-practice-Beispiel Rheinland-Pfalz auf andere Bundesländer übertragen würde, denn nur eine mit staatlichen Hoheitsrechten ausgestattete Behörde könne die wirklich „schwärzesten Schafe“ unter den Spendensammlern aus dem Verkehr ziehen. Derzeit verhängte die Sammlungsbehörde in

Rheinland-Pfalz pro Jahr etwa zehn bis zwölf Sammlungsverbote, wobei die Begründungen dabei allesamt so gelagert seien, dass jeweils die Organisation als Ganzes betroffen sei. Vor diesem Hintergrund sei es den Bürgerinnen und Bürgern nicht zu vermitteln, warum eine Organisation trotz eines Verbots in Rheinland-Pfalz in allen anderen 15 Bundesländern unbehelligt weiter sammeln dürfe.

Der zweite Vorschlag sei, eine Schwerpunkt-Staatsanwaltschaft für Spendenbetrug zu bilden. Insgesamt gebe es zwar nur sehr wenige Fälle, bei denen überhaupt mit dem Verdacht von Spendenbetrug ermittelt werde und noch weniger Fälle, bei denen es wirklich zum Prozess oder zu Verurteilungen komme. Wenn in diesem Bereich jedoch Erfahrungen und Wissen gebündelt würden, müsste nicht jede Staatsanwaltschaft bei der Kompetenzbildung von Null anfangen. Auf diese Weise könnte auch hier ein wichtiger Basisspenderschutz geschaffen werden.

Insgesamt habe sich die Kombination aus direkter und geprüfter Transparenz, Selbstregulierung und staatlicher Kontrolle im Grundsatz bewährt. Allerdings halte das DZI eine Stärkung aller vier Elemente für notwendig. Dies gelte insbesondere für die unabhängige Spenderberatung des DZI. Denn neben den 237 Siegel-Organisationen erteile das DZI auch Auskunft über rund 350 Organisationen ohne Spenden-Siegel. Letztere sei eine wichtige Ergänzung, weil die Beantragung des Spenden-Siegels freiwillig sei, wohingegen die Spenderberatung auf Anfrage erfolge. Dies führe in extremen Fällen dazu, dass das DZI vor bestimmten Spendenorganisationen warne. Um die unabhängige Spenderberatung über den humanitär-karitativen Bereich und einige Umweltorganisationen hinaus auch auf die Bereiche Tierschutz, Kultur und Bildung auszuweiten, was im Sinne der Transparenz sicherlich wünschenswert wäre, sei jedoch mehr Personal notwendig. Darüber hinaus würde es das DZI begrüßen, wenn von den Spenderinnen und Spendern und anderen „Stakeholdern“, wie beispielsweise den Medien, mehr Druck auf spendensammelnde Organisationen ausgeübt würde, sich transparent zu verhalten. Dies könnte zu vielfältigeren und ergiebigeren Transparenzformen führen als nur ein weiteres staatliches Gesetz.

Was das DZI selbst angehe, wolle man noch mehr Transparenz durch eine Weiterentwicklung und Verschärfung der Spenden-Siegel-Kriterien schaffen. Man hoffe, dass dieser Prozess möglichst zu Beginn des nächsten Jahres abgeschlossen werden könne. Darüber hinaus wolle

man die Spenderberatung zu den Nicht-Spenden-Siegel-Organisationen inhaltlich ausbauen und den Bereich Spendenstatistik ausweiten. Ziel sei es, möglichst ab dem nächsten Jahr einen regelmäßigen Spendenbericht herauszugeben, denn derzeit könne die Frage, wie viele Spenden im Jahr in Deutschland gesammelt werden, nicht eindeutig beantwortet werden. Die ernstzunehmenden Schätzungen reichten von 2 bis 5 Milliarden Euro. Auch zur Zu- oder Abnahme des Spendenvolumens gebe es sehr unterschiedliche Ergebnisse, ohne dass man sagen könne, wer richtig liege. Während der Deutsche Spendenrat bei der Studie „Bilanz des Helfens“ im letzten Jahr einen Spendenzuwachs von 9 % festgestellt habe, habe eine Umfrage des DZI bei den 30 größten Spenden-Siegel-Organisationen im selben Zeitraum einen Rückgang von 3 % konstatiert. Dies unterstreiche, dass es auch im Bereich der statistischen Grundlagen noch an Transparenz mangle.

Da das Spenden-Siegel wegen des großen Prüfaufwandes und der mit der Beantragung verbundenen Kosten immer nur eine begrenzte Zahl von Organisationen erfassen werde, betreibe das DZI das Projekt der Einführung einer allgemeinen Informationsdatenbank. Herr Dr. Vogelsang habe zu Beginn des Jahres das Projekt „GuideStar Deutschland“ im Unterausschuss vorgestellt. Eine solche Internetdatenbank wäre ein wichtiges Instrument, um mehr Transparenz durchzusetzen, die zwar nicht geprüft wäre, aber anhand eines klaren Katalogs auf freiwilliger Basis erfolgen würde. Eine solche Datenbank stünde auch kleinen Organisationen offen, die sich beispielsweise das Spenden-Siegel finanziell nicht leisten könnten oder wollten. Abschließend weise er darauf hin, dass das DZI derzeit im Auftrag des BMF eine Evaluierung des neuen Spenden- und Gemeinnützigkeitsrechts durchführe. Dabei gehe es u. a. um die Frage, ob die Erweiterung der steuerlichen Absetzbarkeit von Spenden zu einem höheren Spendenaufkommen geführt habe.

Der **Vorsitzende** bittet Herrn Oehler vom BMJ um einige Anmerkungen zu den Vorschlägen der Sachverständigen, auch wenn diese in der Mehrheit eher die Länder betreffen. Beim Steuergeheimnis sei jedoch beispielsweise der Bund gefragt. International vergleichend falle auf, dass das Steuergeheimnis in Deutschland im Dritten Sektor noch ausgeprägter als bei Privatleuten sei. Ihm leuchte nicht ein, warum im Vergleich zu den USA und anderen Ländern um den Gemeinnützigkeitsstatus in Deutschland ein so großes Geheimnis gemacht werde.

Karl-Heinz Oehler (BMJ) weist darauf hin, dass er sich in Anwesenheit von Herrn Nolde vom BMF nicht auf das glatte Eis des Steuergeheimnisses wagen wolle. Im Zuständigkeitsbereich des BMJ gebe es keine spendensammelnden Organisationen, weshalb man noch dabei sei, sich an den Dritten Sektor heranzutasten. Die Beiträge der Sachverständigen hätten deutlich gemacht, dass man auf zwei Ebenen diskutiere. Dies zeige sich, wenn man beispielsweise die Sammlungsgesetze der Länder herausgreife. Während das DZI ein Spenden-Siegel nur an eine Organisation ver gebe, die höchstens einen Verwaltungskostenanteil von 35 % habe, liege dieser Prozentsatz bei den Sammlungsgesetzen der Länder zum Teil deutlich darüber. Darüber hinaus gebe es Organisationen, die gar keine Gemeinnützigkeit beantragt hätten, beispielsweise weil sich im Bereich Hilfe für Kinder oder Tierschutz Spendengelder auch ohne Gemeinnützigkeitsstatus einwerben ließen. Während mit den Sammlungsgesetzen die „schwärzesten Schafe“ aussortiert werden könnten, gehe es den Organisationen, die das Spenden-Siegel beantragten, weniger um den Spenderschutz als viel mehr darum, die hervorragende Qualität der eigenen Institution testiert zu bekommen. Selbst wenn die Grundsätze des Handelsgesetzbuches zum verbindlichen Maßstab für alle Organisationen gemacht würden, sei die Qualität des Spenden-Siegels dadurch nicht zu erreichen.

Hilfreich wäre es auch aus seiner Sicht, wenn es dem Dritten Sektor gelänge, sich auf eine gemeinsame Terminologie zu einigen. Das BMJ habe sich vorgenommen, nach dieser Veranstaltung in einzelne Sektoren wie beispielsweise den Sport hineinzuschauen und dort eine mögliche Beteiligungsbereitschaft zu eruieren. Eine weitere Frage sei, wie stark die Institutionen seien. Der Deutsche Spendenrat und das DZI hätten Fälle gehabt, in denen sie sich vor Gericht verteidigen mussten, weil Organisationen auf ihren Ausschluss mit rechtlichen Mitteln reagiert hätten. Eine Organisation, der man noch mehr Pflichten und Verantwortung auferlege, müsse auch in der Lage sein, diese zu erfüllen. Erst wenn die Organisationen es nicht schafften, sich auf verschärfte Leitlinien zu einigen, stelle sich die Frage, ob der Gesetzgeber eingreifen müsse.

Sollten sich die Organisationen auf gemeinsame Standards verständigen, müsse man überlegen, ob und wie der Staat unterstützend tätig werden könne. Im § 161 des Aktiengesetzes sei beispielsweise festgelegt, dass Unternehmen erklären müssen, ob und inwieweit sie den Grundsätzen des „Corporate Governance Kodex“ genügen oder nicht. Da der „Corporate Governance Kodex“ nicht rechtlich verbindlich sei, müssten Unternehmen ihm nicht folgen.

Jedes Unternehmen müsse aber offenlegen, ob es den Kodex einhalte oder nicht. Wenn der Dritte Sektor ebenfalls zu vergleichbaren gemeinsamen freiwilligen Leitlinien komme, sei zu überlegen, eine ähnlich verbindliche Publizitätspflicht darüber einzuführen, ob man sich als Organisation an eine solche Leitlinien halte oder nicht.

Der **Vorsitzende** begrüßt Herrn Nolde und bittet ihn um einige Anmerkungen zum Steuergeheimnis im Dritten Sektor.

Gernot Nolde (BMF) betont, dass die Aufweichung des Steuergeheimnisses ein höchst sensibles Thema sei. Grundsätzlich müsse jeder Steuerpflichtige darauf vertrauen können, dass die Angaben, die er gegenüber dem Finanzamt mache, auch vertraulich blieben und nicht an andere weitergegeben würden. Das gelte letztlich auch für gemeinnützige Organisationen. Auf der anderen Seite würden viele Spendenorganisationen freiwillig mit der Gemeinnützigkeit beispielsweise auf ihren Spendenüberweisungsträgern, wo die Steuerbefreiung vom Finanzamt sowie die Steuernummer angegeben sei. Insofern stehe es den Bürgerinnen und Bürgern offen, beim Finanzamt nachzufragen, ob die Angaben stimmten.

Daniela Felser (Deutscher Spendenrat) wirft ein, in einem ihr bekannten Fall habe eine Organisation die Gemeinnützigkeit aberkannt bekommen, aber weiterhin auf den Formularen mit dem Gemeinnützigkeitsstatus geworben. Solche Fälle würden dadurch erleichtert, dass die Finanzämter leider grundsätzlich keine Auskunft darüber erteilten, ob eine Organisation gemeinnützig sei oder nicht.

Der **Vorsitzende** betont, dass dies möglicherweise ein Gegenstand für die Bund-Länder-Gespräche der Finanzministerien sein könne. Er eröffnet die Fragerunde und erteilt dem Abg. Gerold Reichenbach das Wort.

Gerold Reichenbach (SPD) möchte wissen, wie der Deutsche Spendenrat und das DZI mit Organisationen umgingen, die geschönte Erfolgsberichte zur Akquisition von Spenden benutzten. Nach seinen Kenntnissen werde zumeist nur die Struktur der Organisationen überprüft, nicht jedoch eine Evaluierung der konkreten Arbeit und der entsprechenden Werbung vorgenommen. Seine zweite Frage betreffe den Verwaltungskostenanteil. In den Diskussionen spiele häufig nur die Obergrenze eine wichtige Rolle. Er möchte von den Experten wis-

sen, ob nicht auch die Einführung einer Untergrenze Sinn machen würde. Wenn beispielsweise eine Organisation knapp 40 Millionen Euro Spendengelder akquiriere und sich medial damit rühme, dass nur drei Leute in der Verwaltung mit der Umsetzung der Projekte befasst seien, sei zumindest dem Insider klar, dass das nicht sehr valide sein könne. Während bei Überschreiten einer bestimmten Obergrenze schnell suggeriert werde, dass Geld für eigene Zwecke abgezweigt werde, gelte ein unterdurchschnittlicher Verwaltungskostenanteil häufig als besonders karitativ. Von der Vertreterin von Transparency International möchte er wissen, wie mit gemeinnützigen Organisationen umgegangen werde, die sich insbesondere im Ausland des Mittels der Korruption bedienen, beispielsweise um ihren Zweck zu erfüllen oder um überhaupt in ein bestimmtes Krisengebiet gelangen zu können, um dort Hilfe zu leisten.

Burkhard Wilke (DZI) hebt hervor, ein Kriterium für die Zuerkennung des Spenden-Siegels sei, dass die Werbe- und Informationsmaterialien wahr, eindeutig und sachlich sein müssten. Deshalb überprüfe das DZI beispielsweise, ob irreführende, beschönigende oder auch zu emotionale Elemente in der Spendenwerbung verwendet würden. Bei der Spenden-Siegel-Prüfung seien auch intertemporäre Vergleiche zu Aussagen aus früheren Jahresabschlüssen möglich. Mitunter erkundige man sich im Bereich der Entwicklungszusammenarbeit auch direkt beim BMZ oder bei deutschen Botschaften, wenn Zweifel über die Angaben von Organisationen bestünden. So habe beispielsweise vor einigen Jahren eine Organisation in einem Spendenbrief behauptet, sie sei die Einzige, die im Südsudan Menschen helfe. Mit einer Nachfrage beim Auswärtigen Amt konnte jedoch schnell geklärt werden, dass diese Aussage unzutreffend und damit irreführend gewesen sei. Von den Erstanträgen auf Zuerkennung des Spenden-Siegels würden durchschnittlich 30 % abgelehnt. Die Ablehnungsgründe seien vielfältig und betrafen sowohl die Qualität der Werbe- und Informationsmaterialien und die Finanzen, als auch Mängel im Bereich Leitung, Kontrolle und Governance.

Die vom Abg. Reichenbach angesprochene Obergrenze von 35 % Verwaltungskostenanteil sei in den Ausführungsbestimmungen des Spenden-Siegels tatsächlich enthalten. In der Broschüre zur Berechnung der Werbe- und Verwaltungsausgaben werde jedoch darauf hingewiesen, dass nicht nur eine ausufernde, sondern auch zu wenig Verwaltung problematisch sei. Zudem rate man dort von der Verwendung des 100 % Arguments ab, wonach alle Spendeneinnahmen ohne Abzug von Werbungs- und Verwaltungskosten ausschließlich den Projekten zugute kämen. Bei VENRO gebe es Überlegungen, Organisationen, die dort Mitglied werden

wollen, die Aussage, dass 100 % einer Spende weitergeleitet werde, grundsätzlich zu untersagen. Denn Verwaltungsaufwand entstehe immer, auch wenn er durch Ehrenamtliche geleistet werde. Auch wenn das DZI keine explizite Untergrenze für den Verwaltungsaufwand formuliert habe, prüfe man bei der Vergabe des Spenden-Siegels, ob die Satzungsaufgaben und die Zahl der Projekte in einem angemessenen Verhältnis zur Personalstruktur stünden. Bei Organisationen, bei denen dieses Verhältnis eklatant auseinanderklaffe, lehne man den Spenden-Siegel-Antrag ab.

Was die Frage der Korruption angehe, habe der Antikorruptionsbeauftragte der Welthungerhilfe beim diesjährigen Spenden-Siegel-Forum ein sehr gutes Konzept gegen Korruption im eigenen Bereich vorgestellt. Das „Whistleblowing“ als Korruptionsbekämpfungsmechanismus, d. h. die Ermunterung der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter Verstöße gegen ethische Grundsätze anzuzeigen, werde man bei der Verschärfung der Spenden-Siegel-Leitlinien für alle Organisationen verpflichtend vorgeben.

Daniela Felser (Deutscher Spendenrat) erläutert, dass die Prüfung auf Mitgliedschaft beim Deutschen Spendenrat ähnlich ablaufe wie beim DZI. Wenn sich eine Organisation um Aufnahme bewerbe, werde sie vor Ort besucht, um einen persönlichen Eindruck über Arbeit, Buchhaltung und Verwaltung der antragstellenden Organisation zu erlangen und auszuschließen, dass es sich lediglich um eine „Briefkastenfirma“ handle. Darüber hinaus werden selbstverständlich das Informationsmaterial, die Jahresberichte und der gesamte Auftritt im Internet eingehend überprüft. Trotz aller Sorgfalt müsse man klar sagen, dass es eine hundertprozentige Kontrolle nicht geben könne. Dass die angewandten Mechanismen gleichwohl streng seien, werde dadurch unterstrichen, dass auch beim Deutschen Spendenrat rund 30 % der Anträge auf Mitgliedschaft abschlägig beschieden würden. In der Selbstverpflichtungserklärung sei zudem festgelegt, dass eine Beschwerde gegen eine Mitgliedsorganisation automatisch in ein Schiedsausschussverfahren übergeleitet werde. Der Schiedsausschuss bestehe aus sechs Personen, von denen vier keiner Mitgliedsorganisation angehören dürften. Von den Mitgliedern müssten mindestens zwei Volljuristen und ein Wirtschaftsprüfer sein. Letzterer sei von besonderer Bedeutung, da für das Hinterfragen von Kennzahlen in Jahresberichten fundiertes Wissen und Erfahrung notwendig sei.

Der **Vorsitzende** bittet Frau Felser um Auskunft über Größe, die Zahl der hauptamtlichen Mitarbeiter und die Höhe des Jahresetats des Deutschen Spendenrates.

Daniela Felser (Deutscher Spendenrat) antwortet, dass es einen ehrenamtlichen Vorstand gebe, der aus vier Personen bestehe. Sie selber übe das Amt der Geschäftsführerin nebenberuflich aus, was viel persönliches Engagement und Wochenendarbeit einschließe. Der Deutsche Spendenrat finanziere sich ausschließlich über Mitgliedsbeiträge, die sich im letzten Jahr auf 96.000 Euro beliefen.

Karenina Schröder (Transparency International Deutschland) berichtet, dass Transparency International ebenfalls eine eher kleine Organisation mit einem Jahresetat von 240.000 Euro sei. Es gebe insgesamt nur vier hauptamtliche Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter. 90 % der Arbeit werde ehrenamtlich geleistet. Dies gelte auch für den gesamten Vorstand.

Bei der Korruptionsbekämpfung in der Entwicklungszusammenarbeit gehe es Transparency International weniger um Einzelfälle; vielmehr konzentriere man sich auf die Verbesserung von Strukturen. Transparency International habe beispielsweise über fast zwei Jahre einen Dialog mit kirchlichen Entwicklungshilfeorganisationen geführt und dabei gemeinsam eine Fallsammlung der Korruptionsrisiken, die auf den praktischen Erfahrungen der Organisationen beruhe, zusammengetragen und analysiert. Dieser Prozess sei für alle Beteiligten extrem hilfreich gewesen. Transparency International habe anschließend überlegt, ob man mit dem Ergebnis an die Presse gehen solle. Letztlich habe man sich dagegen entschieden, da man zunächst einmal den Dialog innerhalb der Organisationen über verbesserte Strukturen fördern wollte und kein Interesse daran gehabt habe, einer Skandalberichterstattung Vorschub zu leisten. Auf der Basis dieser sehr konstruktiven Gespräche hätten die Organisationen auch tatsächlich eine Reihe von neuen Korruptionsmaßnahmen eingeführt.

Grundsätzlich teile sie viele Bewertungen von Herrn Wilke. Skeptisch sei sie jedoch hinsichtlich seiner Einschätzung, dass der Dritte Sektor die Frage der Transparenz im Wesentlichen in Eigeninitiative lösen könne. Dies beruhe auch auf den jahrelangen Erfahrungen von Transparency International mit dem Thema „Governance“ im Ersten und Zweiten Sektor. Es habe eine Reihe von Selbstverpflichtungsinitiativen im Bereich der Wirtschaft mit teilweise sehr desillusionierenden Erfahrungen gegeben. Sie erinnere in diesem Zusammenhang beispiels-

weise an die Vorfälle bei Siemens, obwohl das Unternehmen einen vorbildlichen „Code of Conduct“ gehabt hätte. Deswegen sei sie in diesem Punkt nicht so optimistisch wie Herr Wilke. Auch das GuideStar-Projekt zeige, wie schwer es sei, zu gemeinsamen freiwilligen Lösungen zu kommen. Die gelte auch für die Erarbeitung der „Accountability Charter“, an der Transparency International mit zehn anderen weltweit operierenden NGO's beteiligt gewesen sei. Selbst unter diesen elf noch relativ nah beieinander liegenden Organisationen sei die Definition einheitlicher Standards ein schwieriger, längerer Prozess gewesen – und noch heute gestalte sich das Berichtswesen zu dieser Initiative ausgesprochen schwierig.

Aufgrund intensiver Beschäftigung mit dem Thema „Governance“ in unterschiedlichen Bereichen des Dritten Sektors in letzter Zeit sei man zu der Einschätzung gelangt, dass viele große Organisationen in dieser Hinsicht relativ vorbildlich seien. Aber der Sektor bestehe ja auch aus mehreren hunderttausend kleineren Organisationen, die man im Blick behalten müsse, da sie den Ruf des Sektors mitbestimmten. Sie frage sich, ob genügend Zeit vorhanden sei zu warten, bis sich noch mehr Eigeninitiative in Sachen Transparenz innerhalb des Dritten Sektors entwickle oder ob man diese Entwicklung nicht doch ein wenig befördern müsse.

Karl Schiewerling (CDU/CSU) hebt hervor, dass nicht der Eindruck entstehen dürfe, dass im gemeinnützigen Bereich Fehlentwicklungen an der Tagesordnung seien. Zudem müsse man zwischen kleinen und großen spendensammelnden Organisationen unterscheiden. In diesem Zusammenhang interessiere ihn, ob man den Anteil der 20 größten spendensammelnden Organisationen am Gesamtspendenaufkommen beziffern könne. Zudem existiere manchmal bereits mehr Transparenz, als öffentlich bekannt sei. Wenn eine gemeinnützige Organisation beispielsweise in den Genuss von Strafgeldern kommen wolle, müssten sie gegenüber dem Gericht sehr ausführlich über ihre Tätigkeit Auskunft geben und alle Daten inklusive Vereinsregistereintrag und einen testierten Jahresabschluss auf den Tisch legen.

Darüber hinaus interessiere ihn, ob es die Sachverständigen für notwendig hielten, bei spendensammelnden Organisationen stärker nach Sparten und Jahresumsatz zu differenzieren. Die Ablehnung des 100%-Arguments durch Herrn Wilke teile er ausdrücklich. Gleichwohl müsse man sich die Frage stellen, wie nach außen hin dokumentiert werden könne, dass eine gewisse Verwaltung notwendig sei; zugleich müsse man gemeinnützige Organisationen verstärkt davon überzeugen, dass es auch aus Marketinggesichtspunkten ein großer Vorteil sei, sich um

das Spenden-Siegel zu bewerben. In diesem Zusammenhang möchte er von den Experten wissen, ob sie sich auch ein nach der Größe und dem Prüfaufwand differenziertes Siegel für die Organisationen vorstellen könnten.

Karenina Schröder (Transparency International Deutschland) weist darauf hin, dass Herr Wilke zur Frage eines abgestuften Siegels am besten Auskunft geben könne. Sie halte den Vorschlag für erwägenswert. Zugleich wolle sie noch einmal betonen, dass sie nicht den Eindruck erwecken wollte, vieles im Dritten Sektor in Sachen Transparenz laufe zurzeit schlecht. Sie plädiere jedoch dafür, den in dieser Hinsicht guten und vorbildlichen Organisationen die Chance einzuräumen, sich auch entsprechend nach außen darstellen zu können.

Daniela Felsler (Deutscher Spendenrat) hebt hervor, dass im Deutschen Spendenrat kleinere, mittlere und große Organisationen Mitglied seien, die zum Teil unterschiedliche Anliegen hätten. Dabei bemühe man sich, kleinere Organisationen beim Thema Transparenz zu unterstützen. Insgesamt teile sie die Einschätzung, dass die Anforderungen an die Organisationen, z. B. bei der Bilanzierung, aber auch der Aufwand bei den Überprüfungen differenziert betrachtet werden müsse. Auch sei klar, dass sich nicht alle Organisationen den Antrag auf Erlangung eines Spenden-Siegels finanziell leisten könnten, zumal bisher nur große überregionale Organisationen antragsberechtigt seien. Das damit auch eine gewisse Wettbewerbsverzerrung verbunden sein könne, dieser Problematik sei man sich im Dritten Sektor bewusst. Hier gebe es sicher noch eine Menge zu tun.

Burkhard Wilke (DZI) weist darauf hin, dass nach den Zahlen des Spendenalmanachs die 30 größten spendensammelnden Organisationen rund 1,1 Milliarden Euro Spendeneinnahmen hätten. Auf die 30 größten Spendenorganisationen entfielen damit rund ein Viertel des geschätzten jährlichen Spendenvolumens von 4 Milliarden Euro im Jahr. Die Zahlen des Spendenalmanachs zeigten auch, dass nicht nur große Organisationen das Spenden-Siegel erhielten. In etwa der Hälfte der Spenden-Siegel-Organisationen werde die Arbeit zudem ausschließlich oder überwiegend ehrenamtlich geleistet und die Einnahmen betrügen weniger als 500.000 Euro im Jahr.

Eine Unterscheidung nach Sparten sei sicherlich wünschenswert, jedoch nur äußerst schwer zu realisieren. Vor zwei Jahren habe das DZI das Werbe- und Verwaltungskostenkonzept neu

überarbeitet und genau dies versucht, da man die generelle Grenze von 35 % maximalen Werbe- und Verwaltungsausgabenanteil für problematisch halte. Denn in manchen Bereichen wie etwa bei der Kinderhilfe sei die Spendenwerbung leichter als in anderen Gebieten. Trotzdem sei es nicht gelungen, hinreichend überzeugende Cluster von Spendenorganisationen zu bilden. Auch die Schweizer Stiftung ZEWO, mit der das DZI eng kooperiere, sei an dieser Aufgabe gescheitert. Das Problem sei, dass die Faktoren, die beispielsweise den Werbe- und Verwaltungskostenanteil beeinflussten, sehr unterschiedlich seien. Auch Zielrichtungen und Adressatengruppen der Organisationen überschneiden sich zum Teil. Das Hilfswerk MISEREOR biete z. B. mittlerweile zunehmend auch Umweltschutzprojekte an, da man von einem ganzheitlichen Ansatz ausgehe. Eine differenzierte Behandlung der Organisationen gebe es dagegen bereits jetzt in Bezug auf die Höhe der Einnahmen. Eine Organisation mit weniger als 50.000 Euro Einnahmen beispielsweise müsse noch keinen Wirtschaftsprüfbericht vorlegen, eine Große dagegen schon.

Zum Vorschlag eines abgestuften Siegels äußert sich Herr Wilke kritisch. Er halte es für eine ziemliche Katastrophe, wenn jetzt innerhalb des DZI oder innerhalb des gemeinnützigen Sektors eine „Siegelitis“ eintreten würde. Nach seiner festen Überzeugung müsse kommunikativ klar unterscheidbar sein und bleiben, welche Aussage mit welchem Informationsinstrument verbunden sei. Deswegen verfolge das DZI zurzeit das Ziel, das Spenden-Siegel inhaltlich weiter zu entwickeln. So gebe es Überlegungen, dass künftig nicht mehr nur überregional sammelnde Organisationen einen Antrag auf ein Spenden-Siegel stellen können, sondern auch Organisationen, die mindestens 20.000 – 25.000 Euro Spendeneinnahmen pro Jahr verzeichnen. Für Organisationen, die sich dem Spenden-Siegel-Verfahren nicht unterziehen wollten, bestehe die Möglichkeit sich an der Spenderberatung aktiv zu beteiligen. Hierfür entstünden auch keine Kosten, da die Finanzierung durch das BMFSFJ und das BMZ gewährleistet werde. Notwendig sei lediglich die freiwillige Übermittlung des Finanzberichts, damit das DZI Auskunft erteilen könne. Eine sehr gute Ergänzung zu Spenden-Siegel und Spenderberatung wäre die geplante Einführung einer Informationsdatenbank im Internet, die allen gemeinnützigen Organisationen offen stünde. Voraussetzung für eine Beteiligung wäre lediglich, die Bestätigung der Gemeinnützigkeit und die Übermittlung des Finanzberichts. Eine inhaltliche Bewertung werde dagegen nicht stattfinden. Auf diese Weise würde es eine Dreistufung geben, die auch kleinere Organisationen im Dritten Sektor mit einschliesse.

Im Anschluss an die Äußerungen von Herrn Nolde wolle er noch zwei Vorschläge machen, wie der Staat die Transparenz im Dritten Sektor fördern könne. Zum einen könnte er Sorge dafür tragen, dass eine Liste der als gemeinnützig anerkannten Organisationen publiziert werde, wie dies beispielsweise in den Niederlanden, wo es das Steuergeheimnis auch gebe, bereits der Fall sei. Dies bedeute nicht, dass die finanziellen Verhältnisse offengelegt werden sollten, sondern nur die Tatsache, ob eine Organisation als gemeinnützig anerkannt sei oder nicht. Damit könnte der Staat ein wichtiges Signal setzen. Zum anderen plädiere er für eine allgemeine Öffnung der Vereinsregister. Alle Bundesländer hätten inzwischen damit begonnen, die Vereins- und Handelsregister elektronisch zu überführen. Für die Einsicht in die Vereinsregister sei jedoch eine Anmeldung notwendig und in vielen Ländern werde eine Gebühr erhoben, bevor man Einsicht nehmen könne. Hier wäre eine wichtige zusätzliche staatliche Transparenz möglich, wenn die elektronisch mittlerweile verfügbaren Vereinsregister kostenfrei für alle Bürger recherchierbar wären.

Ute Kumpf (SPD) erkundigt sich bei Herrn Wilke, ob beim Spenden-Siegel auch auf die Herkunft von Großspenden geachtet werde: Zudem interessiere sie, ob auch überprüft werde, dass Großspenden nicht nur öffentlichkeitswirksam angekündigt würden, sondern dass diese die Organisationen auch tatsächlich erreichten. Dieselbe Frage stelle sich, wenn Unternehmen avisierten, sie erhöhten die Spenden der eigenen Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter um denselben Betrag. Darüber hinaus warne sie vor zu viel Blauäugigkeit im Spendenbereich. Manche Unternehmen z. B. im Gesundheitsbereich nutzten ihre Spendabilität auch dazu, wirtschaftliche Vertriebswege auf- und auszubauen. Insofern möchte sie von den Experten wissen, ob es nicht sinnvoll wäre, ein „Crossover Sponsoring“ vorzuschreiben. Das würde bedeuten, dass Unternehmen nicht in dem Bereich spenden dürften, wo eigene Interessen des Unternehmens im Spiel seien.

Burkhard Wilke (DZI) antwortet, die geschilderte Problematik sei ein sehr gutes Beispiel dafür, wie sich unabhängige Spenden-Siegel-Kriterien und Selbstregulierungsstandards von Dachverbänden ergänzen könnten. Das DZI achte beispielsweise anhand des Wirtschaftsprüfberichts oder durch Nachfragen darauf, ob Spendenankündigungen auch Taten folgten. Dies geschehe unter dem Gesichtspunkt der wahren eindeutigen und sachlichen Spendenwerbung. Dazu gehört auch, ob der Umworbene deutlich erkennen könne, ob er für gewerbliche Zwecke angesprochen werde oder nicht. An eine Organisation, die im Grunde nur die Aquisiti-

onsstelle eines Callcenters gewesen sei, das Büroartikel mit dem Argument vertrieben habe, dass man mit dem Kauf eine gemeinnützige Organisation unterstütze, habe das DZI ausdrücklich eine Warnung ausgesprochen. Diese öffentliche Warnung habe auch einer rechtlichen Überprüfung standgehalten, da in diesem Fall gewerbliche und gemeinnützige Zwecke in unzulässiger Weise miteinander vermischt worden seien.

Bei Spenden aus dem Pharmabereich gebe es eine intensive Diskussion im NGO-Sektor, ob und wenn ja, welche Art von Spenden z. B. Aidshilfe- oder Selbsthilfeorganisationen, annehmen dürften. Entsprechende Standards existierten auch im Bereich der Selbstregulierung etwa beim „Accountability Charter“ großer internationaler NGO's, wo beispielsweise festgelegt sei, dass die Quellen großer Spenden offen gelegt werden müssten. Zudem sei ein Hinweis notwendig, wenn eine Spende möglicherweise mit der Zielsetzung der Tätigkeit der Organisation in Konflikt stehen könnte. Solche Probleme könnten aus seiner Sicht die Dachverbände in den einzelnen Sektoren in Form der Selbstregulierung klären.

Karenina Schröder (Transparency International Deutschland) ergänzt, dass auch Transparency International Deutschland zahlreiche Beispiele bekannt geworden seien, bei denen es Verquickungen zwischen Pharmaunternehmen und Selbsthilfegruppen aus dem Gesundheitsbereich gegeben habe.

Der **Vorsitzende** fragt Herrn Nolde, was er vom Vorschlag von Herrn Wilke halte, eine Liste der als gemeinnützig anerkannten Organisationen zu veröffentlichen und einen einheitlichen Zugang zu den Vereinsregistern zu schaffen.

Gernot Nolde (BMF) antwortet, dass man mit einer Liste der gemeinnützigen Organisationen die steuerliche Behandlung eines steuerbefreiten Vereins bekannt geben würde. Auch aus datenschutzrechtlicher Sicht sei dies ein sehr sensibles Thema. Abgesehen davon gebe es schätzungsweise 400.000 gemeinnützige Organisationen, so dass die Pflege einer solch umfangreichen Liste viel Aufwand erfordern würde.

Burkhard Wilke (DZI) weist darauf hin, dass in den Niederlanden, wo es allerdings nur 10.000 als gemeinnützig anerkannte Organisationen gebe, jeder bei seiner Finanzbehörde anfragen und diese Liste bekommen könne. Da das DZI ohnehin das Projekt der Einführung

einer allgemeinen Informationsdatenbank betreue, biete er an, eine technische Lösung für die Veröffentlichung der rund 400.000 gemeinnützigen Organisationen zu finden.

Der **Vorsitzende** merkt an, dass ihn die Argumentation an die zivilrechtliche Stiftungsreform aus dem Jahr 2002 erinnere. Damals sei der Versuch, ein allgemeines nationales Stiftungsregister einzurichten, am Widerstand der Länder gescheitert. Die Folge sei, dass ein so modernes Land wie Deutschland wegen der zersplitterten föderalistischen Landschaft kein einheitliches Stiftungsregister habe.

Karl-Heinz Oehler (BMJ) weist darauf hin, dass die Justizbehörden in den Ländern gegenwärtig dabei seien, nach dem Handels- auch die Vereinsregister zu automatisieren. Wenn dieser Prozess abgeschlossen sei, werde eine Nachfrage nach einzelnen Vereinen möglich sein. Er wolle allerdings die Hoffnung auf das Vereinsregister ein wenig dämpfen, denn dieses enthalte nicht mehr als den Namen des Vereins, die Vertretungsberechtigten und die Satzung, nicht jedoch beispielsweise den Gemeinnützigkeitsstatus. Kostenfrei werde dieser Service vermutlich nicht sein, da man wegen des großen Aufwandes für die Automatisierung das fiskalische Interesse der Länder nicht gering schätzen dürfe.

Der **Vorsitzende** erkundigt sich bei Herrn Linzbach, ob er Chancen sehe, die Mittel für das DZI aus dem Etat des BMFSFJ aufzustocken, da in überzeugender Weise dargelegt worden sei, welche sinnvolle Aufgaben das DZI bereits übernehme, welche anderen wünschenswerten Aufgaben es im Bereich der Transparenz wegen begrenzter Mittel bisher nicht erfüllen könne.

Christoph Linzbach (BMFSFJ) antwortet, dass mit dem DZI im Bereich Öffentlichkeitsarbeit und Spenderberatungen eine zusätzliche Unterstützung vereinbart worden sei. Darüber hinaus gebe es weitere, noch laufende Gespräche zu dem Themenfeld GuideStar. Allerdings sei er der Ansicht, dass die Reife dieses Projektes noch nicht so weit fortgeschritten sei, dass man von Seiten des BMFSFJ schon jetzt über eine mögliche Förderung entscheiden könne. Wenn es um zusätzliche Stellen bei Organisationen gehe, sei man natürlich auf die Zustimmung des BMF angewiesen. Insgesamt sehe er das DZI hinsichtlich der Zahl der Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter im Moment jedoch ganz gut aufgestellt.

Der **Vorsitzende** dankt den Experten herzlich für die Diskussion und die vielfältigen Anregungen. Zusammen mit dem Sekretariat werde er die konkreten Anregungen zusammenfassen und an die politischen Entscheidungsträger weiterleiten.

Abschließend weist der Vorsitzende unter Tagesordnungspunkt 2 „Verschiedenes“ darauf hin, dass die nächste Sitzung am 12. November 2008 zum Thema „Förderung einer aktiven europäischen Bürgerschaft – Ansätze und Initiativen in der Europäischen Union“ ausnahmsweise bereits um 16:00 Uhr beginnen und bis 18:00 Uhr dauern werde, um Teilnahme und Rückreise einer Sachverständigen nach Brüssel zu ermöglichen.

Ende der Sitzung um 18:48 Uhr.



Dr. Michael Bürsch