

18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Ausschuss für Familie, Senioren, Frauen
und Jugend

Unterausschuss "Bürgerschaftliches Engagement"

Kurzprotokoll der 25. Sitzung

Unterausschuss "Bürgerschaftliches Engagement"

Berlin, den 21. September 2016, 17:00 Uhr

Paul-Löbe-Haus

Sitzungssaal: E.600

Vorsitz: Willi Brase, MdB

Tagesordnung

Tagesordnungspunkt 1

Seite 7

Fachgespräch zum Thema "Transparenz im Dritten
Sektor"

Tagesordnungspunkt 2

Seite 23

Verschiedenes



18. Wahlperiode



Deutscher Bundestag

Sitzung des UA Bürgerschaftliches Engagement (13. Ausschuss)

Mittwoch, 21. September 2016, 17:00 Uhr

CDU/CSU

Ordentliche Mitglieder

Pahlmann, Ingrid

Pantel, Sylvia

Patzelt, Martin

Steiniger, Johannes

Stier, Dieter

Wellenreuther, Ingo

Zollner, Gudrun

Unterschrift

[Handwritten signature]

[Handwritten signature]

Stellvertretende Mitglieder

Irlstorfer, Erich

Koob, Markus

Schiewerling, Karl

Steffel Dr., Frank

Stefinger Dr., Wolfgang

Strenz, Karin

Wendt, Marian

Unterschrift

20. September 2016

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 1 von 3



18. Wahlperiode

Sitzung des UA Bürgerschaftliches Engagement (13. Ausschuss)
Mittwoch, 21. September 2016, 17:00 Uhr

SPD

Ordentliche Mitglieder

Bahr, Ulrike

Brase, Willi

Schlegel Dr., Dorothee

Stadler, Svenja

Unterschrift

Ulrike Bahr
Willi Brase
Dorothee Schlegel
Svenja Stadler

Stellvertretende Mitglieder

Engelmeier, Michaela

Junge, Frank

Nissen, Ulli

Rix, Sönke

Unterschrift

DIE LINKE.

Ordentliche Mitglieder

Hein Dr., Rosemarie

Unterschrift

Rosemarie Hein

20. September 2016

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 2 von 3



18. Wahlperiode

Sitzung des UA Bürgerschaftliches Engagement (13. Ausschuss)
Mittwoch, 21. September 2016, 17:00 Uhr

DIE LINKE.

Stellvertretende Mitglieder

Werner, Katrin

Unterschrift

BÜ90/GR

Ordentliche Mitglieder

Schulz-Asche, Kordula

Unterschrift

Stellvertretende Mitglieder

Schauws, Ulle

Unterschrift

20. September 2016

Anwesenheitsliste gemäß § 14 Abs. 1 des Abgeordnetengesetzes
Referat ZT 4 - Zentrale Assistenzdienste, Tagungsbüro
Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659 Fax: +49 30 227-36339

Seite 3 von 3

Tagungsbüro



Deutscher Bundestag

**Sitzung des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement
(13. Ausschuss)**

Mittwoch, 21. September 2016, 17:00 Uhr

	Fraktionsvorsitz	Vertreter
CDU/CSU		
SPD		
DIE LINKE.		
BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN		

Fraktionsmitarbeiter

Name (Bitte in Druckschrift)

Fraktion

Unterschrift

[illegible]

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339

Tagungsbüro

Sitzung des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement (13. Ausschuss)
Mittwoch, 21. September 2016, 17:00 Uhr

Seite 4

Ministerium bzw.
Dienststelle
(bitte in Druckschrift)

Name (bitte in Druckschrift)

Unterschrift _____

Amts-
bezeichnung

3911

Prior breath

K₂

Reford

$$\text{but } \sqrt{x}$$

Maeder Escobedo

1. Найдите

Ref. R2

BK

Marquardt

ResumRafil

BK

Stendahl & Co

6/7/82.

Ref.

THW

Folk

J. Fall 2

R

Stand: 20. Februar 2015

Referat ZT 4 – Zentrale Assistenzdienste, Luisenstr. 32-34, Telefon: +49 30 227-32659, Fax: +49 30 227-36339



Tagesordnungspunkt 1

Fachgespräch zum Thema "Transparenz im Dritten Sektor"

Der **Vorsitzende** begrüßt die Anwesenden zur öffentlichen 25. Sitzung des Unterausschusses „Bürgerschaftliches Engagement“, in deren Mittelpunkt das Fachgespräch zum Thema „Transparenz im Dritten Sektor“ stehe. Hierzu heiße er auch die Sachverständigen herzlich willkommen: Frau Daniela Felser vom Bündnis für Gemeinnützigkeit, Herrn Dr. Rupert Graf Strachwitz vom Maecenata Institut und Frau Professor Dr. Birgit Weitemeyer von der Bucerius Law School. Als Tischvorlagen lägen den Mitgliedern die Präsentationen von Frau Professor Weitemeyer (*Anlage 1*) und der Vortrag von Herrn Dr. Strachwitz (*Anlage 2*) vor. Man beginne aber mit dem Eingangstatement von Frau Felser.

Frau **Daniela Felser** (Bündnis für Gemeinnützigkeit) bedankt sich für die Gelegenheit, als Vertreterin des Bündnisses für Gemeinnützigkeit im heutigen Fachgespräch zum Thema „Transparenz im Dritten Sektor“ Stellung nehmen zu können. Sie leite im Bündnis die AG Transparenz und sei hauptberuflich Geschäftsführerin des Deutschen Spendenrates, der auch dem Trägerkreis des Bündnisses angehöre. Das Bündnis für Gemeinnützigkeit habe die heute hier zur Debatte stehende und von Frau Professor Birgit Weitemeyer von der Bucerius Law School und Herrn Dr. Holger Krimmer vom Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft erstellte Studie „Transparenz im Dritten Sektor“ in Auftrag gegeben, weil man festgestellt habe, dass es bei diesem Thema eine Forschungslücke gebe. Die gesetzlichen Rahmenbedingungen für die Organisationen seien sehr unterschiedlich. Zwar machten alle viel bei diesem Thema, aber keiner wisse genau, was der andere mache und welche Anforderungen er erfüllen müsse. In der Studie werde anhand empirischer Daten zunächst untersucht, wie der Dritte Sektor in Deutschland überhaupt aufgebaut sei. Die Studie liefere primär eine Bestandsaufnahme des Ist-Zustandes, ohne eine Bewertung der Befunde vorzunehmen, da im Bündnis für Gemeinnützigkeit eine Vielzahl von heterogenen Dachverbänden und Organisationen mit sehr unterschiedlichen Meinungen zu diesem Thema vertreten sei.

Sie wolle eine kurze Zusammenfassung der Ergebnisse des sozialwissenschaftlichen Teils der Studie geben: Der Verein sei ganz klar die dominante Rechtsform im Dritten Sektor. Es gebe in Deutschland 616.000 gemeinnützige Organisationen, davon seien 580.000 Vereine, was einer Quote von 94 Prozent entspreche. 81 Prozent der Vereine arbeiteten ausschließlich ehrenamtlich. Die meisten von ihnen, nämlich 87 Prozent, hätten dabei weniger als 100.000 Euro jährliche Gesamteinnahmen, 50 Prozent sogar unter 10.000 Euro. Die meisten gemeinnützigen Organisationen in Deutschland seien also kleine und Kleinstorganisationen, die sich einfach für eine gute Sache engagierten, z. B. im Rahmen der Flüchtlingsbetreuung wie im Sommer des vergangenen Jahres, als sich am Münchener Hauptbahnhof und anderswo spontan Menschen zusammengeschlossen hätten, um Flüchtlinge zu unterstützen.

Laut aktuellem Freiwilligensurvey seien über 30 Millionen Menschen in Deutschland freiwillig engagiert. Nicht immer täten sie dies jedoch in richtig gut organisierter Form, insbesondere was die Themen Rechnungslegung, Publizität und Transparenz angehe. Das habe in der Vergangenheit zu einigen, auch in der Öffentlichkeit diskutierten Skandalen geführt, wobei das Fehlverhalten zum Teil auf böswillige Absicht, zum Teil aber auch einfach auf Unwissenheit zurückzuführen gewesen sei.

In der Studie werde auch festgestellt, dass in den gemeinnützigen Organisationen 2,3 Millionen Arbeitnehmer sozialversicherungspflichtig beschäftigt seien und dass die jährliche Bruttowertschöpfung im Dritten Sektor bei 89 Milliarden Euro liege. Diese Zahlen machten deutlich, dass der Dritte Sektor zwei Gesichter habe: Auf der einen Seite gebe es gemeinnützige Kapitalgesellschaften mit starker wirtschaftlicher Ausrichtung und auf der anderen Seite kleine und Kleinstorganisationen sowie unselbstständig tätige Stiftungen, die auf rein ehrenamtlicher Basis arbeiteten und die wirtschaftlich weitgehend inaktiv seien.

Hinzu komme noch eine starke Diversität der Einnahmequellen. Neben spendensammelnden Organisationen auf der einen Seite, die schon von sich



aus ein großes Interesse am Thema „Transparenz und Verbraucherschutz“ hätten, da im digitalen Zeitalter leicht zu recherchieren sei, ob sie einen Jahresbericht oder sonstige Informationen im Internet veröffentlichten, gebe es auf der anderen Seite in den Bereichen „Sport“ sowie „Freizeit und Geselligkeit“ viele Vereine, die sich vorwiegend über Mitgliedsbeiträge finanzierten und keinerlei Spenden einnähmen.

Zum rechtswissenschaftlichen zweiten Teil der Studie wolle sie sich an dieser Stelle nicht weiter äußern, da Frau Professor Weitemeyer die wichtigsten Erkenntnisse zu Transparenz, Publizität und Rechnungslegung gleich selber darstellen werde. Sie habe bereits darauf hingewiesen, dass es keine gemeinsamen Schlussfolgerungen des Bündnisses für Gemeinnützigkeit zu der Studie gebe, da der Trägerkreis und der Beirat des Bündnisses sehr unterschiedlich zusammengesetzt seien. Dazu gehörten z. B. das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) mit seinem Spendensiegel und der Deutsche Spendenrat, der sich gemeinsam mit seinen Mitglieder dazu verpflichtete, transparent über die Rechnungslegung und über wesentliche Tätigkeits- und Projektdaten zu berichten. Aktuell habe der Spendenrat ein Projekt mit dem Titel „Spenden-leicht-gemacht©“ auf den Weg gebracht, das insbesondere die vielen kleinen Organisationen dabei unterstützen solle, den Anforderungen der Spender nach Offenlegung von Strukturen und verständlichen, wahrhaftigen und nachvollziehbaren Finanzdaten Genüge zu tun. Denn viele kleine Organisationen begännen erst einmal mit ihrer Arbeit, weil sie etwas Gutes tun wollten und meldeten dafür beim Amtsgericht einen Verein an. Erst anschließend werde vielen klar, dass sie sich mit dem Thema „Rechnungslegung“ beschäftigen und dem Finanzamt zumindest eine Einnahmen-Ausgaben-Rechnung präsentieren müssten. Dabei wolle der Spendenrat die Organisationen unterstützen und habe dafür ein 3-Säulen-Modell entwickelt. Es sei im ausgeteilten kleinen Büchlein am Beispiel von „Paul“, der sich mit seinen Freunden für ein Flüchtlingsprojekt engagiere, näher erläutert und sei auch im Internet abrufbar (<http://www.spendenrat.de/ueber-uns/projekte>). Das Projekt beinhalte erstens einen internetbasierten Transparenz-Selbsttest, zweitens eine bundesweite Workshop-Reihe mit Experten, Steuerberatern und Wirtschaftsprüfern, bei der

auch Mitgliedsorganisationen des Spendenrates best-practice-Beispiele vorstellten und drittens eine individuelle kostengünstige Einzelberatung durch Experten für die Organisationen vor Ort. Das Projekt werde auch vom Bundesfamilienministerium unterstützt und gefördert.

Frau **Prof. Dr. Birgit Weitemeyer** (Bucerius Law School) bedankt sich zunächst für die Möglichkeit, über das wichtige Thema „Transparenz“ im Unterausschuss sprechen zu können. Sie habe für ihre Präsentation den etwas zugespitzten Titel „Zu wenig Transparenz oder informationeller Overkill im Dritten Sektor?“ gewählt. In der Studie habe man zunächst einmal wissenschaftlich zwischen innerer und äußerer Transparenz unterschieden. Schon wenn eine Stiftung gegenüber dem eigenen Aufsichtsgremium oder ein Verein gegenüber den Mitgliedern Rechenschaft ablege, sei dies eine aufwendige Sache. Es müssten z. B. Jahresberichte erstellt werden, was eine wichtige Form von Kontrolle und innerer Transparenz sei. Im Fokus der allgemeinen Diskussion über das Thema stehe jedoch die äußere Transparenz gegenüber der Öffentlichkeit und nicht nur gegenüber einer Behörde, etwa dem Finanzamt oder der Stiftungsaufsicht. Dies werde auch als Publizität bezeichnet und sei z. B. bei Kapitalgesellschaften vorgeschrieben. In der Studie habe man zunächst einmal in den Blick genommen, was es bereits an inneren und äußeren Transparenzanforderungen gebe, um festzustellen, wie sehr Organisationen durch solche Anforderungen schon belastet seien, ehe man weitere Anforderungen darüber stülpe, und welche Vereinfachungsmöglichkeiten denkbar seien. Sie sei bei der Recherche für die Studie selbst überrascht gewesen, wie viele Transparenzanforderungen bereits existierten.

Eine Besonderheit in Deutschland sei die starke Abhängigkeit von den Rechtsformen. Dies sei etwa in Großbritannien und in den USA anders, wo eine Rechtsform unabhängige Sichtweise auf das Thema „Transparenz“ vorherrschend sei. Bei den Stiftungen gebe es eine Rechnungslegungspflicht. Da es bei einer Stiftung aber nur einen Vorstand geben müsse – alles andere sei freiwillig –, gebe es hier im Prinzip keine innere Transparenz, wenn kein Kuratorium und kein Aufsichts-



organ existiere, was nur bei den größeren Stiftungen der Fall sei. Darüber hinaus gebe es natürlich eine Rechnungslegungspflicht gegenüber den Stiftungsbehörden. Diese unterlägen der Zuständigkeit der Bundesländer und damit 16 verschiedenen Landesgesetzen, deren Regelungen teilweise unterschiedlich und wenig aufeinander abgestimmt seien. Hinzu komme noch die Rechnungslegung gegenüber dem jeweiligen Finanzamt. Auch dort müssten wiederum andere Dinge offengelegt werden als gegenüber der Stiftungsbehörde.

Einige große Stiftungen verpflichteten sich, freiwillig nach den Grundsätzen des Handelsgesetzbuches (HGB) zu bilanzieren und machten damit mehr, als sie eigentlich nach dem Landesrecht oder gegenüber dem Finanzamt tun müssten. Dabei hätten sie den Standard des Instituts der Wirtschaftsprüfer in Deutschland (IDW-Standard) zu beachten, der inhaltlich teilweise umstritten sei. Eine Stiftung, die mehr machen wolle, als sie eigentlich müsste, habe also drei verschiedene Formen von Rechnungslegung zu beachten, ohne dass davon auch nur eine Information an die allgemeine Öffentlichkeit gelange.

Sie komme nun zu den unselbstständigen Treuhandstiftungen, die so etwas wie die „schwarzen Schafe“ in der Stiftungslandschaft seien. Dort gebe es als Rechtsgrundlage einen rein schuldrechtlichen Vertrag zwischen dem Träger, also etwa einer anderen Stiftung, einem großen Verein oder auch einer Kommune, und dem Stifter. Die Treuhandstiftungen würden dabei steuerlich wie normale Stiftungen behandelt, aber es gebe bei ihnen nur die Aufsicht durch das Finanzamt, wenn sie gemeinnützig seien, aber keine Stiftungsaufsicht, was auch ein wenig ihre Attraktivität ausmache. Treuhandstiftungen wiesen insofern die geringste Transparenz auf.

Für mehr Transparenz – quasi durch die Hintertür – könnten auch bei Stiftungen die Informationsfreiheitsgesetze sorgen, die es im Bund und in elf Bundesländern inzwischen gebe. Diese nähmen teilweise aber die Stiftungsregister, z. B. in Hamburg, Thüringen, Nordrhein-Westfalen, ausdrücklich aus, teilweise beschränkten sie auch die zu-

gänglichen Daten über Personen. Hier sei selbstverständlich eine Abwägung zu treffen zwischen dem Interesse der Öffentlichkeit und dem Interesse eines reichen Stifters, der möglicherweise anonym bleiben wolle. Trotzdem gebe es Versuche, mittels des Informationsfreiheitsgesetzes zumindest Informationen über die Person des Vorstandes zu erhalten. Hierzu liege auch schon ein erstes Urteil vor. Das Verwaltungsgericht Aachen habe geurteilt, dass die erwähnten Einschränkungen in den einzelnen Informationsfreiheitsgesetzen nicht für Treuhandstiftungen gälten, die sich in der Trägerschaft der öffentlichen Hand befänden. Denn gerade der Staat und seine Behörden sollten ja durch die Informationsfreiheitsgesetze dazu verpflichtet werden, Informationen ein Stück weit offenzulegen.

Damit komme sie zu den Vereinen bzw. – genauer gesagt – zu den Idealvereinen. In Bezug auf den ADAC habe es vor einigen Monaten eine große Diskussion in der Öffentlichkeit gegeben, ob dieser ein Verein sei, was er eigentlich dürfe und ob er sich umstrukturieren müsse, was der ADAC inzwischen freiwillig zumindest ein wenig getan habe. Ferner habe der Kollege Lars Leuschner von der Universität Osnabrück die Frage aufgeworfen, ob Bayern München in der Vereinsform überhaupt richtig aufgehoben sei, da ein Idealverein nur Idealzwecke und nicht überwiegend wirtschaftliche Zwecke verfolgen dürfe. Bekanntlich hätten Bayern München und fasst alle anderen Bundesligavereine ihre Profimannschaften inzwischen in Aktiengesellschaften ausgegliedert, wobei die Vereine aber die Mehrheit über diese Aktiengesellschaften hätten, wozu sie nach dem deutschen Fußball-Verbandsrecht auch verpflichtet seien. Das Amtsgericht München habe in einem Urteil in Bezug auf den ADAC festgestellt, dass die Ausgliederung einer solchen wirtschaftlichen Tätigkeit in eine Tochterkapitalgesellschaft die Gläubiger dieses Profivereins ausreichend schütze und dass die Gesellschafterin deswegen auch weiterhin Idealverein bleiben dürfe. Dies gelte aber nicht für alle Vereine, weshalb es eine Diskussion darüber gebe, welche sich umstrukturieren müssten und welche nicht. Tangiert seien z. B. kleine Kitavereine durch die diesbezügliche Rechtsprechung des Kammergerichts Berlin. Dazu seien aktuell zwei Verfahren beim BGH anhängig. Es betreffe im Grunde auch das Deutsche Rote Kreuz,



die AWO und die Wohlfahrtseinrichtungen. Auch bei ihnen sei die Frage, ob der ideelle Zweck vorherrsche oder ob sie, weil sie Einnahmen z. B. auch über die Sozialkassen erzielten, wirtschaftliche Vereine seien. Dies würde wiederum einen Rückschluss darüber erlauben, ob sie sich möglicherweise in eine GmbH umwandeln müssten, für die es schon bestehende Publizitätsanforderungen im HGB gebe. Beim Verein sei dies nicht der Fall. Dort habe man nur die innere Transparenz durch Rechnungslegung gegenüber der Mitgliederversammlung. Es sei aber im Grunde schon seit Jahrzehnten unter Fachleuten klar, dass dies bei Großvereinen nicht richtig funktioniere. Das könne man z. B. beim ADAC oder auch beim DFB sehen. Diese hätten so viele Millionen Mitglieder, dass die Rechnungslegung nur über eine Delegiertenversammlung organisiert werden könne. Die Delegierten bekämen oft, dies habe vor kurzem ein Finanzvorstand in einer Fernsehsendung berichtet, Freikarten, sodass sie wohl kaum kritische Fragen stellen würden. Es gebe also hier durchaus ein Problem mit der inneren Transparenz.

Für spendensammelnde Organisationen gebe es für die Rechnungslegung den speziellen Rechtsrahmen des Instituts der Wirtschaftsprüfer. Wie dort mit großen Spenden, insbesondere bei Wohlfahrtsvereinen, umgegangen werde, sei aber sehr umstritten. Darüber diskutiere man auch bei den Hamburger Tagen des Stiftungs- und Non-Profit-Rechtes regelmäßig. Laut IDW sollten Spenden erst bei Verwendung als Einnahme gebucht werden und damit praktisch im gleichen Zeitraum als Einnahme wie als Ausgabe. Dies sei eine Folge der Tsunami-Katastrophe gewesen, die an Weihnachten im Jahr 2004 stattgefunden habe. Viele Organisationen hätten daraufhin am Ende des Jahres große Einnahmen und im nächsten Jahr im Prinzip einen Verlust zu verzeichnen gehabt, weil erst dann die Ausgaben angefallen seien. Das IDW hätte die Möglichkeit gehabt, den Organisationen bei der Art der Verbuchung dieser Spenden Wahlfreiheit einzuräumen, was es aber nicht getan habe. Verbuche aber eine Organisation Spenden nicht so wie vom IDW vorgesehen, müsse sie darauf hinweisen, dass sie sich nicht an die IDW-Empfehlung halte. Ein Wirtschaftsprüfer könne dann unter Umständen das entsprechende Testat verweigern, was unnötigerweise Reibungsverluste verursache. Äußere Transparenz gegenüber einem

Dritten gebe es auch bei Vereinen verpflichtend nur gegenüber den Finanzämtern.

Das Publizitätsgesetz, das eigentlich rechtsformunabhängig sei, sei in der Regel auf Stiftungen und Vereine nicht anwendbar, weil es das unmittelbare Führen eines Gewerbes und sehr hohe Schwellenwerte voraussetze (mehr als 65 Millionen Euro Bilanzsumme, mehr als 130 Millionen Euro Umsatzerlöse, mehr als 5.000 Angestellte). Auch die Konzernklausel nach § 11 PublG mit der Verpflichtung zur Konsolidierung aller Tochterunternehmen eines Spitzenverbandes oder einer Stiftung sei nach dem ADAC-Beschluss des Landgerichts München aus dem Jahr 2003 nicht erfüllt, da ein Idealverein im Rahmen seines Nebenzweckprivilegs kein Unternehmen im Sinne des Publizitätsgesetzes sei. Hier könnte man über die Einführung bestimmter Größenklassen und das Zusammenzählen einzelner Organisationen nachdenken. Dies sei aber nicht die momentane Gesetzeslage.

Bei gemeinnützigen GmbHs, auch nach möglicherweise erzwungener Umwandlung durch die Kita-Rechtsprechung, sei hinsichtlich der Publizität das HGB maßgeblich. Hier gebe es nach Größenklassen unterschiedliche Formen der Rechnungslegung, die im Einzelnen auf Seite 6 ihrer Präsentation nachzulesen seien. Auch hier müsste man vielleicht über bestimmte Holdingstrukturen neu nachdenken.

Wenn man im Sozialrecht die große Gruppe der Wohlfahrtseinrichtungen betrachte, von denen viele in der Rechtsform des Vereins, andere auch als GmbHs oder als Stiftungen organisiert seien, stelle man fest, dass es eine sehr starke Kontrolle durch die Krankenhausträger und durch den medizinischen Dienst der Krankenversicherungsgesellschaften gebe. Die Bilanzen der Krankenhäuser seien nach der Krankenhausbuchführungsverordnung zu veröffentlichen. Die Pflegeheime seien ein neuralgischer Punkt, der häufig durch die Medien gehe. Dort habe man die Ergebnisse der Pflegeprüfung unter www.heimverzeichnis.de anonymisiert allgemein zugänglich gemacht. Man höre immer wieder, dass dies nicht viel bringe, da alle Pflegeheime ohnehin mit einer eins oder zwei



bewertet würden. Auch eine tolle Homepage allein sei wenig aussagekräftig, da es auf die Qualität der Pflege der Patienten ankomme. Das Ganze sei aber ein Versuch, der Öffentlichkeit in diesem Bereich etwas mehr Transparenz zu verschaffen. Außerdem unterlägen die Pflegeeinrichtungen nach der Föderalismusreform zusätzlich den entsprechenden gesetzlichen Regelungen in den einzelnen Bundesländern (ehemals „Heimgesetze“ genannt). Auch hier gebe es also starke Aufsichtsmechanismen. Ein Fazit der Studie sei daher, dass man nicht sagen könne, es existiere generell keine Transparenz.

Es gebe weitere Stakeholder, die Interesse an den Ergebnissen von Non-Profit-Organisationen (NPO) hätten. Dazu zählten der Bundesrechnungshof und die Landesrechnungshöfe, private sowie vor allem auch staatliche Förderungsgeber mit ihren Allgemeinen Nebenbestimmungen für institutionelle Zuwendungsempfänger und sehr genauen Regeln, was nachzuweisen sei. Nach dem EU-Beihilferecht müssten zudem Organisationen, die eine staatliche Beihilfe erhielten und die im Grunde schon als Unternehmen gälten, sehr genau offenlegen, für welchen Bereich sie staatliche Beihilfe bekämen.

Darüber hinaus gebe es inzwischen 22 freiwillige Corporate Governance Kodices in Deutschland. Einer ihrer Doktoranden, Friedrich von Schönfeld, habe in einer Evaluation festgestellt, dass sich diese Kodizes inzwischen stark angenähert hätten. Er habe auch einige Schwachstellen entdeckt und vertrete die auch von ihr geteilte These, dass man zu einem deutschen Non-Profit-Kodex kommen sollte, so wie es ihn auch in der Schweiz, in Österreich und England bereits gebe. Dieser könnte z. B. vorsehen, dass man ab einer bestimmten Größenklasse ein Aufsichtsorgan zu bilden habe. Dies könnte durch eine gesetzliche Regelung zusätzlich flankiert werden, etwa durch eine Entsprechenserklärung gemäß § 161 des Aktiengesetzes. Das dort verankerte Prinzip „comply or explain“ besage, dass man die entsprechenden Empfehlungen des Deutschen Corporate Governance Kodex erfülle oder zu begründen habe, warum man dies nicht tue. Aktuell erfüllten die großen Dax-Unternehmen alle Regeln mit Ausnahme der

Offenlegung der Vorstandsbezüge. Etwas Ähnliches bräuchte man nach ihrer Ansicht auch im Bereich der Non-Profit-Organisationen. Weitere Stakeholder seien ferner die Medien, das DZI, der Deutsche Spendenrat etc., die in Bezug auf das Thema „Transparenz“ wichtige Aufgaben übernahmen.

Als Fazit könne man festhalten, dass derjenige, der es gut und richtig machen wolle, zum Teil doppelt und dreifach belastet sei. Er müsse, wenn er das Spendensiegel haben wolle, bestimmte Unterlagen ausfüllen; er müsse gegenüber dem Finanzamt und gegenüber der Stiftungsbehörde teilweise etwas anderes vorweisen und das IDW habe wieder andere Standards. Bei freiwilliger zusätzlicher Transparenz kämen weitere Anforderungen nach HGB-Recht, durch Spendensiegel und Rechnungshöfe hinzu, wobei diese untereinander nicht abgestimmt seien. Die Sozialbranche sei zum Teil mehrfach belastet, weil sie auch noch eine starke Aufsicht durch die Behörden habe. Ein Reformziel müsse daher aus ihrer Sicht sein, zu Vereinfachungen und Straffungen bei den Transparenzanforderungen zu kommen.

In Österreich müssten sich z. B. große Vereine von Abschlussprüfern prüfen lassen. Erhielten sie aber überwiegend öffentliche Fördergelder und würden daher vom Bundes- oder Landesrechnungshof geprüft, entfalle für sie die Abschlussprüfung. Die Einführung einer solchen Regelung könnte auch in Deutschland sinnvoll sein. Man bräuchte dann auch einheitliche Rechnungslegungsvorschriften für NPO. Bisher würden für die einen das HGB gelten, während die anderen eine Einnahmen-Überschuss-Rechnung erstellten. Wie man das im Detail regeln könnte, sei offen. In der Schweiz gebe es den „Swiss Gaap“, der als Standard landesweit gelte, was es sowohl für die Berater, letztlich aber auch für die Vorstände einfacher mache. Den einheitlichen NPO-Kodex habe sie vorhin bereits als Ziel erwähnt. Mit den 22 freiwilligen Corporate Governance Kodices sei hier bereits eine gute Vorarbeit geleistet worden, wobei es nun an der Zeit wäre, diese zusammenzuführen und zu vereinfachen, um teilweise vorhandene Doppelbelastungen zu vermeiden.



Es gebe trotzdem noch Lücken, die es zu schließen gelte. Dazu gehörten die Kontrolle der unselbstständigen Stiftung nur durch das Finanzamt und das Fehlen jeglichen Registers. Daran sei auch noch einmal die starke Rechtsformabhängigkeit in Deutschland ablesbar. Dies sei in den USA, in Großbritannien und Australien anders. Dort hätten alle gemeinnützigen Organisationen – unabhängig von der Rechtsform – bestimmte Standards und Aufsichtspflichten zu erfüllen. Denn letztlich profitierten alle gemeinnützigen Organisationen von Steuererleichterungen, was eine gewisse Form der Überprüfung rechtfertige. Darüber hinaus hätten alle gemeinnützigen Organisationen im Grunde ein Governance-Problem, was man in den USA schon viel früher erkannt habe. Denn es gebe niemanden, der eigenes Geld verliere, wenn eine NPO nicht gut geführt werde – die Allgemeinheit schon –, aber es gebe keinen Eigentümer, der aufpasse, dass schon alles in Ordnung sei. Die Kontrollprobleme, die man auch in den großen Publikums-AGs habe, habe man versucht, durch zahlreiche Gesetze in den Griff zu bekommen. Diese würden hier in Deutschland teilweise nicht adressiert. In anderen Ländern werde jede Non-Profit-Organisation sowohl zivilrechtlich als auch durch das Finanzamt und durch die Öffentlichkeit überprüft. Frau Felser habe zu Recht hervorgehoben, dass es in Deutschland viele kleine und Kleinstorganisationen gebe. Dies müsse man beachten. Auch hier könnte man sich jedoch an Regelungen im Ausland orientieren.

In den USA und in Großbritannien müssten gemeinnützige Organisationen bereits bei Einnahmen ab 25.000 Dollar bzw. Pfund einfache Formulare ausfüllen und ins Internet stellen. In England geschehe dies etwa bei der Charity Commission. Organisationen, die unter dieser Grenze lägen, müssten nichts machen. Auch in Australien müssten kleine Organisationen mit Einnahmen unter 250.000 australische Dollar seit 2012 einen Fragebogen ausfüllen, der ebenfalls ins Internet gestellt werde. Ab welchen Größenklassen solche Regelungen greifen sollten, müsse man politisch mit den Organisationen diskutieren. In Österreich etwa müssten kleine Organisationen mit Einnahmen unter 1 Million Euro nichts machen, mittelgroße Organisationen mit über 1 Millionen Euro Einnahmen müssten einen Jahresabschluss nach bestimmten Standards erstellen, also nicht

nur eine Einnahmen-Überschuss-Rechnung, und große Organisationen mit Einnahmen von mehr als 3 Millionen Euro oder mit mehr als 1 Million Euro Spenden müssten auch eine Abschlussprüfung und einen Bericht erstellen. In Österreich gebe es – im Gegensatz z. B. zu den USA – noch keine öffentliche Transparenz. Aber im Grunde seien alle genannten Länder Deutschland ein Stück weit schon voraus, sodass man auch hier neu nachdenken sollte.

Auf eine weitere Lücke sei sie erst durch den Anruf eines Journalisten aufmerksam geworden. Nicht gemeinnützige, also private Familienstiftungen würden teilweise gar nicht ins Stiftungsregister eingetragen. Diese entstünden als juristische Person und seien dann Inhaber etwa von GmbH-Anteilen. Der GmbH gehöre wiederum ein Grundstück z. B. in Hamburg und weder ein Mieter noch ein Journalist oder ein Gläubiger wisse, wer letztlich eigentlich dahinter stecke. Im GmbH-Register sei die Stiftung zwar eingetragen, die Stiftung selbst sei aber nirgendwo eingetragen. Im Grunde seien dies Zustände wie in Panama. Es könne aus ihrer Sicht nicht sein, dass man mit großem Brimborium ein Transparenzgesetz erlasse und die Familienstiftungen keinerlei Kontrollen unterlägen. In der Schweiz, die ansonsten nicht durch besonders hohe Transparenz auffalle, sei die fehlende Registereintragung von Familienstiftungen mit Blick auf die „Financial Action Task Force“ (FATF) im Jahr 2016 abgeschafft worden. Dieses Problem müsste man auch in Deutschland unbedingt angehen, wobei dies in die Zuständigkeit der Bundesländer falle.

Notwendig sei auch, darauf weise auch Herr Wilke vom DZI immer wieder hin, die Wiedereinführung der Sammlungsgesetze, die es auch in anderen Ländern, wie z. B. den USA, gebe. Wer mit einer Sammelbüchse Spenden sammle, müsse hierfür vorher eine Erlaubnis bei der Ordnungsbehörde einholen. Leider seien die früher vorhandenen Sammlungsgesetze in fast allen Bundesländern aus Kostengründen abgeschafft worden.

Was man zudem brauche und was auch bei der derzeit diskutierten Stiftungsrechtsreform eine



Rolle spiele, sei die Schaffung von Stiftungsregistern mit negativer Publizitätswirkung. Bei Vereinen, Genossenschaften, GmbHs und AGs wisse man, wer Vorstand sei und auf wessen Unterschrift man sich verlassen könne, wenn diese z. B. ein Grundstück kauften oder Geschäfte eingingen. Das wisse man beim Stiftungsregister nicht und dies müsse dringend geändert werden. Eigentlich seien sich hier alle einig, aber man streite derzeit noch wegen der Finanzierung.

Der **Vorsitzende** dankt Frau Professor Weitemeyer für ihren umfassenden Überblick. Ihr Beitrag habe gezeigt, dass es sich um ein Thema handle, bei dem eigentlich auch die Finanzfachleute der Fraktionen einzubeziehen seien.

Herr **Dr. Rupert Graf Strachwitz** (Maecenata Institut) bedankt sich zunächst ebenfalls für die Gelegenheit, im heutigen Fachgespräch zum Thema „Transparenz“ Stellung nehmen zu können. Dem Fazit von Frau Professor Weitemeyer könne er sich voll und ganz anschließen, wobei er selbst eine andere wissenschaftliche Disziplin vertrete. Während Frau Professor Weitemeyer, wie man ihrem Beitrag unschwer habe entnehmen können, Juristin sei, sei er selbst Politikwissenschaftler und habe dementsprechend auch eine etwas andere Sichtweise auf das Thema. Das Maecenata Institut beschäftige sich seit mehr als 20 Jahren mit diesem Thema und habe hierzu bereits mehrfach Stellung bezogen. Er selbst habe im vergangenen Jahr ein Buch zu dem Thema veröffentlicht.

Ihm gehe es in seinem Vortrag vor allem um die äußere Transparenz, wie Frau Professor Weitemeyer dies genannt habe, also um Publizitätspflichten nach außen. Und da stelle er zunächst einmal fest, dass der Dritte oder gemeinnützige oder Bürger-Sektor, also die Zivilgesellschaft, in Deutschland nicht hinreichend transparent sei. Natürlich gebe es aggregierte empirische Daten – Frau Felser habe einige vorgetragen –, von denen zumindest ein Teil hinsichtlich ihrer Erhebungsmethode nicht zu kritisieren sei. Ebenso bemühten sich einzelne zivilgesellschaftliche Organisationen um größtmögliche und viele wenigstens um eine gewisse Transparenz, und dies mit steigender Tendenz. Viele allerdings nutzten nach wie vor die Gesetzeslücke,

durch die eingetragene und nicht eingetragene Vereine sowie rechtsfähige und nicht rechtsfähige Stiftungen, anders als etwa Kapitalgesellschaften, nicht verpflichtet seien, der Öffentlichkeit irgendwelche Auskünfte zu erteilen. Bekanntlich sei die Zivilgesellschaft weitestgehend in den genannten Rechtsformen verfasst. Die eingangs gemachte Aussage sei insoweit nicht übertrieben.

Wohlgemerkt sei hier mit Transparenz die jedermann, insbesondere allen sogenannten Stakeholdern (vgl. hierzu die Grafik in der Anlage 2), zugängliche Möglichkeit gemeint, sich über die Grundstruktur und Tätigkeit einer zivilgesellschaftlichen Organisation zu informieren. Insofern werde Transparenz nicht dadurch erreicht, dass die Organisationen bzw. deren Vorstände unterschiedlichen Behörden, z. B. Finanzämtern, Landesstiftungsbehörden, Gesundheitsämtern, dem Bundesverwaltungsamt usw. Bericht zu erstatten hätten. Dies geschehe, wie dies auch das Gutachten der Bucerius Law School herausgearbeitet habe, in großem Umfang. Man könne vielleicht sogar manchmal sagen in zu großem Umfang. Die Ergebnisse dieser Berichterstattung würden jedoch gegenüber der Öffentlichkeit aus zum Teil nachvollziehbaren Gründen weder aggregiert noch gar im Einzelnen offengelegt. Mindestens eine der wichtigsten Stakeholder-Gruppen der Zivilgesellschaft, nämlich die Bürgerinnen und Bürger im Allgemeinen, hätten daher von dieser Berichterstattung nichts. Dass die Zivilgesellschaft nach wie vor als wissenschaftlich unterforscht anzusehen sei, sei eine Folge dieses Defizits. Auch dass sich die Medien immer noch im Wesentlichen auf Reportagen und investigativen Journalismus beschränkten und kaum je den notwendigen und für die anderen Sektoren selbstverständlichen begleitenden kritischen Diskurs führten, habe viel mit diesem Informationsrückstand zu tun. Schließlich werde auch die politische Debatte weithin auf einem Niveau geführt, das sich durch bessere Information wesentlich heben ließe. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement blieben – kurz gesagt – Nischenthemen, weil man nicht informiert darüber sprechen könne.

Einzelne tatsächliche oder angebliche Skandalfälle, von UNICEF über Berliner Treberhilfe, den Bischof von Limburg, ADAC, FC Bayern und FIFA bis zu Nennungen in den sogenannten Panama-Papern



seien gewiss in keiner Weise für die Zivilgesellschaft insgesamt repräsentativ und würden auch nicht immer korrekt dargestellt. Sie hätten jedoch das öffentliche Interesse an und vor allem auch das Misstrauen gegen diesen für die Gesellschaft so wichtigen Bereich insgesamt angefacht. Darüber hinaus müsse man zur Kenntnis nehmen, dass man in einer Zeit lebe, in der ein allgemeines Vertrauen in Institutionen und Organisationen kaum noch vorhanden sei. Insbesondere die drei wichtigsten Fragen, nämlich nach 1) der Mittelherkunft, 2) der Mittelverwendung und 3) der Entscheidungsfindung würden heute großen ebenso wie kleinen Organisationen nachdrücklich gestellt.

Neben diesem Druck erscheine es vor allem aus demokratietheoretischen Gründen zwingend erforderlich, den gegenwärtigen Zustand grundlegend zu verbessern. In einer offenen Gesellschaft könne es im Grundsatz nicht sein, dass jemand, der behaupte, für das allgemeine Wohl tätig zu sein, der Allgemeinheit nicht sage, was er oder sie tue, was er oder sie sich dabei denke und woher er oder sie das Geld dafür habe. Er wolle ein drastisches Beispiel nennen: Der immer wieder auftauchende Vorwurf, Pegida werde teilweise aus Russland finanziert, müsse sich durch entsprechende öffentliche Rechenschaftslegung widerlegen oder beweisen lassen. Gerade weil man als Demokrat Positionen respektieren oder zumindest tolerieren müsse, die man nicht billige, und weil kein zivilgesellschaftlicher Akteur eine allgemeine Repräsentativität in Anspruch nehmen und sich somit auch nicht dadurch legitimieren könne, müssten sich alle Akteure durch öffentliche Verantwortlichkeit Legitimität erwerben, wenn sie an der deliberativen Demokratie aktiv teilhaben wollten.

Allerdings sei das nicht so einfach. Transparenz sei kein leicht umsetzbares Zauberwort, sondern eine komplizierte Materie, und sie habe Grenzen. Vier wichtige Begrenzungen seien hier zu nennen:

1) der Schutz der Privatsphäre von Bürgerinnen und Bürgern als Spendern oder Stiftern, das heiße z. B. Schutz gegen Trittbrettfahrer; denn wer einmal eine große Spende gemacht habe, wolle nicht am anderen Tag von 20 weiteren Organisationen auf eine Spende angesprochen werden;

2) der Schutz von im Wettbewerb stehenden Organisationen gegen ungerechtfertigte Einblicke von Wettbewerbern oder Verhandlungspartnern, z. B. den völlig intransparenten gesetzlichen Sozialversicherungsträgern, was ein Problem insbesondere der Wohlfahrtsverbände sei;

3) der Schutz von im politischen Raum agierenden Organisationen gegen unverhältnismäßige, illegale oder menschen- oder bürgerrechtswidrige Einblicke in- und ausländischer staatlicher Stellen, z. B. NSA;

4) der Schutz aller Akteure vor Cyber-Angriffen, gleich, ob diese legale oder illegale kommerzielle Hintergründe hätten oder als Angriff gegen Positionen und Aussagen zu werten seien.

Schließlich gebe es, wenn auch in geringem Umfang, Organisationen, die nur durch vollständige Geheimhaltung ihre im Einzelfall wichtigen legitimen Zwecke erfüllen könnten.

Festzuhalten sei leider, dass alle Initiativen von Verbänden und Einrichtungen der Zivilgesellschaft selbst die Transparenz nicht wesentlich verbessert hätten. Die Initiative „Transparente Zivilgesellschaft“, deren Anforderungen wirklich nicht besonders hoch seien, habe z. B. im Laufe von mehreren Jahren gerade einmal rund 700 Unterstützer gefunden. Bei vielen hunderttausend Organisationen sei dies ein kaum messbarer Promilleanteil. Daher erscheine eine gesetzliche Regelung notwendig. Der Einstieg könnte kurzfristig über zwei Maßnahmen erfolgen:

1) die Veröffentlichung der Bescheide der Finanzämter über die Zuerkennung der Steuerbegünstigung durch die Finanzverwaltung, wodurch die Öffentlichkeit wenigstens ein paar Grunddaten erführe;

2) die gesetzliche Verpflichtung zur periodischen Einstellung von Angaben in ein elektronisches, jedermann zugängliches Register analog dem elektronischen Handelsregister.



Das könne allerdings nicht das Ende der Debatte sein. Ein wichtiges Ziel bleibe die Erarbeitung von einheitlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen, um vorgelegte Angaben zu den finanziellen Verhältnissen nachprüfbar und vergleichbar zu machen. Es bleibe auch die Notwendigkeit, die genannten schutzwürdigen Interessen und sachlich gerechtfertigten Ausnahmeregelungen im Wege einer Güterabwägung den Interessen aller Bürgerinnen und Bürger, der Politik, Medien und Wissenschaft gegenüberzustellen und das Thema damit einer mittelfristig tragfähigen Lösung zuzuführen. Am Anfang jedoch müsse ein Umdenken stehen. Zivilgesellschaft sollte in einer modernen Gesellschaft nicht weniger transparent sein als andere, sondern sollte eine Vorreiterrolle einnehmen.

Der **Vorsitzende** dankt den Sachverständigen für ihre einführenden Beiträge. Die Runde der Nachfragen und Anmerkungen eröffne die Kollegin Ingrid Pahlmann für die CDU/CSU-Fraktion.

Abg. **Ingrid Pahlmann** (CDU/CSU) dankt den Sachverständigen für ihre umfassenden Einblicke in eine sehr schwierige Materie. Sie habe eine Nachfrage: Es sei erwähnt worden, dass über 90 Prozent der Vereine relativ wenig Umsatz machten. Ihre Frage sei, ob man bei der Entwicklung von Standards für mehr Transparenz nicht zwischen Vereinen mit kleinen und großen Einnahmen unterscheiden müsse, da man gerade ersteren das Arbeiten nicht unnötig erschweren wolle. Welche Parameter müssten die Standards aus Sicht der Sachverständigen unbedingt enthalten?

Einleuchtend sei für sie auch, dass Transparenz eine Frage des Vertrauens sei. Das betreffe insbesondere die Frage des Umgangs mit Geldern. Nach ihrer Erfahrung wollten Vereinsmitglieder wissen, wie ihre Mitgliedsbeiträge und Spenden vom Vorstand verwendet würden. Es gebe jedoch nicht nur eine Transparenz in finanzieller Hinsicht, sondern auch eine in gesellschaftlicher und sozialer Hinsicht. Wenn man eine gesetzliche Regelung zur Transparenz einführen wollte, sollte man diese auf finanzielle Aspekte beschränken oder sollte man den Vereinen auch Aussagen zur Wirkungstransparenz ihres Handelns und zu Visionen, Strategien und Zielgruppen abverlangen?

Abg. **Kordula Schulz-Asche** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erklärt, ihre erste Frage richte sich an Frau Felser. Sie selbst sei Vorstandsvorsitzende eines kleinen gemeinnützigen Drogenhilfevereins mit 32 Mitgliedern. Dieser habe nur geringe Spendeneinnahmen und lebe vor allem von Aufträgen, die er für die Stadt ausführe. Frau Felser habe vorhin eine Einteilung der Vereinslandschaft vorgenommen. Sie interessiere, in welche Kategorie sie diesen einordnen würde.

Ihre zweite Frage betreffe die aktuelle Diskussion über die Rolle der Finanzämter bei der Aberkennung des Gemeinnützigkeitsstatus. Davon seien z. B. konkret das globalisierungskritische Netzwerk „Attac“ oder der BUND betroffen. Das Finanzamt Frankfurt habe Attac die Gemeinnützigkeit mit der Begründung abgesprochen, dass das Netzwerk politische Ziele verfolgen würde. Ihre Frage sei, ob es aus Sicht der Sachverständigen problematisch wäre, wenn man die Verfolgung politischer Ziele als zusätzlichen förderungswürdigen Zweck in das Gemeinnützigkeitsrecht aufnehmen würde oder ob die Gefahr bestünde, dass dies von bestimmten Gruppen missbraucht werden könnte.

Ihre dritte Frage betreffe Unternehmensspenden. Es gebe zunehmend Großspenden von Unternehmen an bestimmte gemeinnützige Vereine und auch an Parteien. Sie würde gerne wissen, ob hier mit Blick auf die Transparenzfrage eine stärkere Offenlegung notwendig sei und ob man auch eine Beschränkung der Höhe solcher Spenden einführen sollte. Dieses Problem sei insbesondere mit Blick auf die anonymen Spenden für die Kampagnenbegleitung der AfD in den letzten Landtagswahlkämpfen offensichtlich und virulent geworden.

Ihre letzte Frage betreffe die zunehmende Einschränkung der Freiheiten von NGO in vielen Ländern der Welt. Davon seien auch politische Stiftungen wie die Konrad-Adenauer-Stiftung, die Friedrich-Ebert-Stiftung oder auch die Heinrich-Böll-Stiftung betroffen, aber auch zahlreiche demokratiefördernde und menschenrechtsorientierte Vereine. In einigen Ländern werde der Anteil von ausländischen Spenden zum Teil begrenzt. Sie interessiere, ob es auch in Deutschland eine Regelung gebe, die besage, dass ausländische Spender



inländische Vereine nur bis zu einer bestimmten Höhe finanzieren dürften.

Abg. **Ulrike Bahr** (SPD) dankt den Sachverständigen zunächst für ihre ausführlichen Vorträge. Wenn man bürgerschaftliches Engagement fördern und Menschen dazu ermutigen wolle, einen Verein zu gründen, könne die Vielzahl der Regelungen für den einzelnen Engagierten zunächst einmal abschreckend wirken. Sie würde daher gerne wissen, welche Transparenzinstrumente auf freiwilliger Basis in der Praxis gut funktionierten und wie man eine Mehrfachbelastung der Organisationen mit Berichtspflichten vermeiden könne. Welche verbindlichen rechtlichen Vorgaben und Neuregelungen wären sinnvoll und wie könne dabei die Verhältnismäßigkeit im Hinblick auf die sehr unterschiedlichen Organisationsformen im Dritten Sektor gewahrt bleiben?

Abg. **Dr. Rosemarie Hein** (DIE LINKE.) bedankt sich zunächst bei den Sachverständigen für ihre Ausführungen. Sie teile die Auffassung, dass sich die Zivilgesellschaft durch besondere Transparenz auszeichnen sollte. Trotzdem sei ihr bei dem Vortrag von Frau Professor Weitemeyer der Gedanke gekommen, dass man besser keinen Verein gründen sollte. Vor allem die kleineren Vereine könnten die zahlreichen Anforderungen nicht bewältigen. Daher müsse man aufpassen, dass man bei einer gesetzlichen Regelung „das Kind nicht mit dem Bade ausschütte“, was nicht heißen solle, dass es keine Transparenz geben solle. Aber die Vorschriften dürften nicht dazu führen, dass sich kleinere Vereine im Gesetzesdickicht verirren und Gefahr laufen, strafrechtlich zur Verantwortung gezogen zu werden.

Aus ihrer Sicht müsse man beim Thema „Gemeinnützigkeit“ stärker differenzieren. Ein Kita-Verein z. B. übernehme eine Aufgabe im sozialen Bereich und beschäftige unter Umständen Mitarbeiter, organisiere aber nicht unbedingt Ehrenamt, auch wenn der Vorstand ehrenamtlich arbeite. Man müsse stärker schauen, was bürgerschaftliches Engagement sei und was soziale Arbeit sei, die über Vereine organisiert werde. Ihre Frage sei, ob nicht die Verbände kleine Vereine beim Thema „Transparenz“ stärker entlasten und bestimmte Aufgaben für

sie übernehmen könnten. Ihre zweite Frage sei, ob man nicht bei Vereinen, die unterschiedliche Zwecke verfolgten, den ideellen und den wirtschaftlichen Bereich in der Rechnungslegung voneinander trennen könnte, auch damit sie nicht gezwungen seien, irgendwelche Ausgründungen vorzunehmen.

Frau **Daniela Felser** (Bündnis für Gemeinnützigkeit) dankt den Abgeordneten für ihre Fragen, die auch in den entsprechenden Gremien im Dritten Sektor intensiv diskutiert würden. Die entscheidende, angesichts der Heterogenität der Organisationen im Dritten Sektor aber nur schwer zu beantwortende Frage sei, wie man sowohl hinsichtlich der Zwecke als auch hinsichtlich der wirtschaftlichen Betätigung zu einer sinnvollen Abgrenzung kommen könne und bis zu welchem Punkt Transparenz sinnvoll und noch verhältnismäßig sei und ab wann eine Organisation damit überfordert sei. Letzteres stelle sich für Organisationen mit Holdingstrukturen im Krankenhaus- und Pflegebereich sicherlich anders dar als für einen Kleingartenverein. Das Bündnis für Gemeinnützigkeit habe sich auch gegründet, um ein wenig mehr Transparenz untereinander herzustellen. Diese Idee habe auch der Beauftragung der Studie zugrunde gelegen, die erstmals aufzeigt habe, welche Regelungen bereits vorhanden seien und dies seien – wie die Abgeordnete Dr. Hein zu Recht betont habe – bereits eine ganze Menge. Dies habe man bereits vorher gehaut, jetzt werde es durch die Studie auch wissenschaftlich belegt. Die Frage sei, welche Schlussfolgerungen man daraus ziehe.

Ein einheitlicher Standard wäre vielleicht sinnvoll, aber die Frage sei, wo dieser beginne und wo er aufhöre. Als Vertreterin des Deutschen Spendenrates teile sie die Auffassung von Herrn Dr. Strachwitz, dass man die Verbraucher schützen müsse. Hierfür wäre es sinnvoll, den Freistellungsbescheid für alle sichtbar zu machen. Denn er zeige an, ob eine Organisation gemeinnützig sei oder nicht. Das sei eine Bundesaufgabe. Denn es könne doch nicht sein, dass ein Spender nicht erfahre, ob eine Organisation tatsächlich das mache, was sie vorgebe zu tun. Schließlich sei eine Homepage mit schönen Bildern leicht erstellt. Dies habe man auch bei der Antragstellung von Organisationen, die sich beim Deutschen Spendenrat um eine Mitgliedschaft beworben hätten, schon feststellen müssen. Es müsse



vielleicht auch nicht unbedingt der gesamte Freistellungsbescheid im Internet veröffentlicht werden, aber zumindest wesentliche Informationen, z. B. von welchem Finanzamt er ausgestellt sei, ab welchem Zeitraum und wie lange er gültig sei.

Das gleiche gelte aus ihrer Sicht für die Schaffung eines einheitlichen elektronischen Stiftungsregisters. Dies falle in die Zuständigkeit der Bundesländer. Hierfür wäre es sinnvoll, die bisher sehr unterschiedlichen Anforderungen der Stiftungsaufsichten in den einzelnen Bundesländern ein wenig zu vereinheitlichen. Wichtig wäre auch, wie Frau Professor Weitemeyer bereits betont habe, die Vertretungsverhältnisse offenzulegen. Das seien noch keine Standards, aber Anknüpfungspunkte, bei denen man beginnen könnte, da hierzu großer Konsens im Dritten Sektor bestehe.

Angesichts der Heterogenität innerhalb des Dritten Sektors tue man sich sehr schwer damit zu sagen, der eine Standard sei besser als der andere. Ob es der IDW-Standard, das Spendensiegel des DZI, die Mitgliedschaft im Deutschen Spendenrat oder ein anderer Kodex sein sollte, dies werde sehr unterschiedlich bewertet. Und natürlich seien die unterschiedlichen Anforderungen für die Organisationen zum Teil sehr anstrengend, allerdings seien davon bisher nicht so viele wirklich betroffen. Die Initiative „Transparente Zivilgesellschaft“ habe nur 700 oder 800 Zeichner, obwohl die Anforderungen überschaubar seien. Nur ein kleiner Teil von Organisationen, die zum Teil auch dem Druck ihrer Spenderinnen und Spender unterlägen, mache an dieser Stelle mehr. Zahlenmäßig aber überwiegen die vielen kleinen Organisationen, die über keine oder nur wenige Spenden verfügten, die dafür aber vielleicht eine öffentliche Zuwendung erhielten. Die Frage sei daher auch, wie man den Begriff „Einnahmen“ definiere. In der Studie habe man alle Mittel, die einer gemeinnützigen Organisation zur Verfügung stünden, in die Betrachtung mit einbezogen. Dazu zählten neben Spenden und Zuwendungen auch Schenkungen und Erbschaften.

Herr **Dr. Rupert Graf Strachwitz** (Maecenata Institut) erklärt, er wolle zunächst etwas zur Frage der Größenklassen und Parameter sagen. Finanzdaten seien gewiss nicht alles. Auch wenn ein Verein

keine Umsätze mache und rein ehrenamtlich tätig sei, könne er mit sehr wenig Geld sehr viel inhaltlich machen. Auch das wäre für den politischen Raum und die allgemeine Öffentlichkeit von Interesse. Daher wäre er sehr skeptisch, alles nur an den Finanzdaten festzumachen. Er glaube auch, dass es im Grunde nicht sinnvoll wäre, zu viel mit Größenklassen zu arbeiten. Es gebe das Problem der Konzernstrukturen, das man noch einmal gesondert beleuchten müsste, aber es gebe inzwischen auch sehr gute Software, mit der auch sehr kleine Vereine mit geringem Aufwand einen Jahresabschluss erstellen könnten. Diesen benötigten sie ohnehin als internes Steuerungsinstrument, da man ansonsten weder gezielt planen noch arbeiten könne. Daher würde er kleine Vereine auch nicht von vornherein von solchen Anforderungen ausnehmen. Die Mehrbelastung sei teilweise auch ein vorgeschobenes Abwehrargument.

Die von der Abgeordneten Pahlmann gestellte Frage, ob eine Organisation nicht auch über ihre Leitbilder, Strategien und Ziele berichten sollte, würde er eindeutig bejahen, da genau daran die Öffentlichkeit interessiert sei. Mit welchen Instrumenten man dies rechtlich fassen könnte, wisse er im Moment noch nicht zu sagen. Da es einen klaren Trend zu mehr öffentlicher äußerer Transparenz gebe, hätten die Organisationen schon von sich aus ein Interesse daran, nicht nur darzulegen, welche Einnahmen sie hätten, sondern auch, wie sie diese verwendeten. Insofern bringe das eine wahrscheinlich auch das andere mit sich. Aber in jedem Fall sollte man es fördern bzw. bestärken.

Festzustellen seien im Moment auch Angriffe auf einzelne Organisationen. Das hochaktuelle Thema „Attac“ sei bereits genannt worden. Hinter solchen Angriffen steckten zum Teil Menschen, die einer bestimmten Organisation nicht trauten, ihr böses wollten, eine andere Position verträten etc. Solche Auseinandersetzungen sollten öffentlich und nicht mittels Intrigen im Verborgenen ausgetragen werden. Zudem habe man es, was die Abgeordneten vielleicht bedauerten, mit einer Entstaatlichung von Politik zu tun. In einer deliberativen Demokratie gebe es andere und sehr viel mehr Akteure als nur die Parteien. Darauf müsse sich auch der Rechtsrahmen einrichten. Das sei auch das Grundproblem bei Attac, da man dem Netzwerk das



Recht bestritten habe, in hohem Maße politisch tätig zu sein. Das sei eine „Denke“ von vor 30 Jahren, die nicht mehr in die heutige politische Landschaft passe.

Das Thema „Unternehmensspenden“ sei ein sehr heißes Eisen, insbesondere wenn man berücksichtige, dass 90 Prozent aller Unternehmen in Deutschland eigentümergeführte Unternehmen seien. Das heiße, die Unternehmer könnten eine Spende entweder als Unternehmensspende oder auch als Privatspende laufen lassen. Für dieses Problem habe er auch keine Patentlösung, aber es sei eines, dem man sich widmen müsse. In diesem Bereich sei vielleicht eher an die Einführung von Größenklassen zu denken, ab denen Spenden und Spender zu benennen seien.

Es gebe eine Vielzahl von weiteren Themen, bei denen es weiteren Diskussionsbedarf und noch keine Lösung gebe. Dazu zähle auch das große internationale Thema „shrinking space for civil society“, das in Ländern wie Russland oder China, aber auch in anderen hochaktuell sei. Noch habe man in Deutschland keine Beschränkung bei Spenden aus dem Ausland für eine deutsche Organisation. Er sehe im Moment zum Glück auch niemanden, der daran etwas ändern wolle. Aber es gebe unter dem Stichwort FATF mit Blick auf Terrorismusfinanzierung, Geldwäsche oder auch aus politischen Gründen Tendenzen, dies auf andere Weise zu verhindern. Er wolle ein Beispiel nennen: Die Organisation „Islamic Relief“ sei ein großer internationaler islamischer Wohlfahrtsverband, der unter Beschuss stehe. Die Urhebererschaft hierfür komme aus Israel. Ob dies berechtigt sei oder nicht, wisse er nicht zu sagen, aber dies spiele sich jedenfalls im politischen Raum ab und dort müsse dann auch offen darüber diskutiert werden. Dazu brauche man natürlich wieder Informationen.

Die freiwillige Transparenz – Frau Felser habe dies bereits erwähnt – müsse in ihrer Gesamtheit als gescheitert angesehen werden. Sie habe nicht funktioniert. Die großen spendensammelnden Organisationen seien nur auf der sicheren Seite, wenn sie das Spendensiegel hätten. Dieses sei aber wiederum als Instrument für kleinere Vereine nicht geeignet, da der Erwerb für sie mit zu viel Aufwand verbunden

wäre. In der Breite sei mit der freiwilligen Transparenz nichts erreicht worden. Die Zahlen der Initiative „Transparente Zivilgesellschaft“ seien hier leider ziemlich eindeutig.

Er wolle einen letzten Punkt ansprechen. Die Trennung von Ebenen habe man zurzeit nicht. Eine steuerbegünstigte Körperschaft sei eine steuerbegünstigte Körperschaft, die auch Zuwendungsbestätigungen ausstellen dürfe. In anderen Ländern sei dies zum Teil anders. Es würde sich lohnen, darüber nachzudenken, ob der Status einer zivilgesellschaftlichen Organisation notwendigerweise mit dem Status der steuerlichen Begünstigung verknüpft sein müsse. Vielen Organisationen sei dies völlig egal, wie eine Studie schon vor zehn Jahren herausgefunden habe, weil sie ohnehin zu klein seien, um überhaupt Steuern zahlen zu müssen. Das heiße, sie könnten sich den Aufwand mit dem Finanzamt sparen, wenn ihnen das Recht bliebe, im örtlichen Vereinsheim jeden Donnerstag den gewünschten Raum zu bekommen. Den bekämen sie aber im Moment nur, wenn sie den steuerlichen Status hätten. Hier über Änderungen nachzudenken, könnte sich daher lohnen.

Frau **Prof. Dr. Birgit Weitemeyer** (Bucerius Law School) erläuterte, warum aus ihrer Sicht eine verpflichtende Transparenz notwendig sei. Auch im Strafrecht oder im Straßenverkehrsrecht brauche man die gesetzlichen Regelungen nicht für die 95 Prozent der Menschen, die alles richtig machten, sondern für die 5 Prozent, die dies nicht täten. Bei der Recherche für einen Aufsatz sei sie auf einen Fall gestoßen, der vor dem Oberlandesgericht Celle verhandelt worden sei. Dabei sei es um einen großen Spendenverein gegangen, der Geld für die Kinderkrebsforschung gesammelt habe, was immer ziehe. Der Spendenverein habe Millionen Spenden eingesammelt und sei kurzfristig auch als vorläufig gemeinnützig anerkannt worden. Dieser Spendenverein habe weniger als 20 Prozent der Spendeinnahmen dem gemeinnützigen Zweck der Krebsforschung zukommen lassen und habe mehr als 8 Millionen Euro an mit ihm verbundene Fundraisingorganisationen gezahlt. Daraufhin sei dem Spendenverein zwar der Gemeinnützigkeitsstatus aberkannt worden, in strafrechtlicher Hinsicht seien die angeklagten Vorstandsmitglieder jedoch vom Vorwurf des Betruges und der Untreue frei



gesprochen worden, obwohl die Spender von dem Verein aus ihrer Sicht getäuscht worden seien. Die Spender hätten davon vermutlich noch nicht einmal etwas erfahren, weil es – wie bereits erwähnt – kein Gemeinnützigkeitsregister gebe, wo Bürgerinnen und Bürger über das Internet leicht feststellen könnten, ob eine Organisation überhaupt gemeinnützig sei. In vielen Bereichen werde von Verbraucherschutz geredet, aber gerade hier, wo er besonders notwendig wäre, um vor schwarzen Schafen zu schützen, fehlten entsprechende Regelungen – mit erheblichen finanziellen Folgen, wie der skizzierte Fall zeige.

Selbst der kleinste gemeinnützige Verein müsse einen Jahresabschluss zumindest in Form einer Einnahmen-Überschuss-Rechnung beim Finanzamt einreichen. In den USA würden diese Abschlüsse bei Organisationen mit Einnahmen über 25.000 Dollar ins Internet eingestellt. Eine solche Regelung könnte man auch für Deutschland in Betracht ziehen und den ohnehin zu erstellenden Jahresabschluss als Grundlage einer Veröffentlichung nehmen. Dann würde in der Tat, wie schon Herr Dr. Strachwitz zu Recht betont habe, auch ein Prozess einsetzen, der zu einer gewisse Wirkungskontrolle der Organisationen führen würde. In jedem Fall wäre es wünschenswert, wenn gewisse Standardinformationen von allen Organisationen offengelegt würden, z. B. was für einen Zweck ein Verein habe, wer Vorstand sei, wer im Aufsichtsrat sei, wo der Sitz des Vereins sei, ob er gemeinnützig sei und unter welcher Adresse man ihn erreichen könne. Bisher geschehe dies nur im Hinblick auf die Rechnungslegung gegenüber dem Finanzamt. Herr Professor Anheier habe in einer großen vergleichenden Studie festgestellt, dass man sich in Deutschland sehr stark auf die Finanzämter verlasse, die auch wirklich eine hervorragende Arbeit machten. Nur unterlägen sie dem Steuergeheimnis, sodass kein Journalist und kein Betroffener Informationen über eine gemeinnützige Organisation bekomme, wenn er beim Finanzamt anrufe. Denn die Finanzämter dürften ihre Informationen nur an die Strafverfolgungsbehörden weitergeben, die Öffentlichkeit erfahre davon erst einmal nichts.

Zu betonen sei auch, dass sowohl die Stiftungsaufsicht als auch das Finanzamt nur eine Rechtskontrolle machten. Beide dürften angesichts der

geltenden freiheitlichen Rechtsordnung in Deutschland auch gar nicht darüber befinden, ob eine Organisation inhaltlich gute Arbeit mache und wie viel Geld sie für welche Projekte einsetze. Stiftungsaufsicht und Finanzamt prüften nur, ob Geld veruntreut werde und ob nicht zu viel Geld „gehörtet“ werde, obwohl es eigentlich zeitnah dem gemeinnützigen Zweck zugeführt werden müsse. Für eine inhaltliche Prüfung sei es notwendig, dass Experten und die allgemeine Öffentlichkeit ein wenig mehr an den Zahlen der Organisationen partizipieren könnten. Die Stiftungsaufsicht habe früher stärker paternalistische Züge gehabt. Dies habe sich unter der Geltung des Grundgesetzes geändert. Eine Stiftung sei eine eigenständige juristische Person, die selbst Grundrechte habe. Sie dürfe daher nur eine Rechtskontrolle über sich haben. Dadurch sei inhaltlich auch etwas weggefallen, was früher einmal vorhanden gewesen sei. Ihr Petition sei daher, zum einen eine flächendeckende Regelung einzuführen, um die schwarzen Schafe zu bekämpfen und zum anderen den ohnehin dem Finanzamt zu übermittelnden Jahresabschluss in Form einer Einnahmen-Überschuss-Rechnung als Grundlage für eine Veröffentlichung durch alle Organisationen zu nehmen. Damit hätte man zumindest einen Mini-Standard, der aus ihrer Sicht nicht unverhältnismäßig wäre. Ob man dann bei den größeren Organisationen, die z. B. Spendeneinnahmen von mehr als 1 Million Euro hätten, eine zusätzliche verpflichtende Überprüfung vorschreiben wolle, darüber müsse man diskutieren.

Die Grundlage für das Verbot rein tagespolitischer Tätigkeit von gemeinnützigen Organisationen liege nicht darin, dass dies grundsätzlich nicht gewollt sei. Bekanntlich dürfe jeder und jede in diesem Land innerhalb – sehr weit gefasster Grenzen – sagen, was er meine. Es gebe aber fünf Urteile des Bundesverfassungsgerichts zur Parteienfinanzierung. Dort sei festgestellt worden, dass Parteispenden nur beschränkt steuerlich absetzbar seien, damit finanziell besser gestellte Menschen nicht mehr Einfluss auf die politische Willensbildung nehmen könnten als finanziell schlechter gestellte Menschen. Darüber hinaus gebe es eine Veröffentlichungspflicht bei Parteispenden. Damit aber nicht über den Umweg über eine gemeinnützige Organisation parteipolitische Äußerungen finanziert würden, müsse man dies voneinander trennen. Eine gemeinnützige Organisation dürfe im Rahmen ihres



Zwecks, sich z. B. für Umweltschutz stark machen. Sie dürfe dabei auch ein wenig Fragen der Umweltpolitik diskutieren, sich aber nicht für die diesbezüglichen Ziele einer bestimmten Partei einsetzen, da dies eine Umgehung des Verbots wäre, Parteispenden unbegrenzt steuerlich abzusetzen. Das sei der rechtliche Hintergrund bei dieser Frage und deshalb könne man hier auch keine unbegrenzte Öffnung vornehmen. Sie sei relativ optimistisch, dass der Bundesfinanzhof auch im Fall von Attac einen ausgewogenen Weg finden werde – und falls nicht, müsste man konkret an diesem Fall noch einmal darüber nachdenken. Bisher habe der Bundesfinanzhof eigentlich immer einen guten Weg gefunden und z. B. argumentiert, wenn der Zweck einer Organisation Volksbildung oder Demokratieförderung sei und sie sich innerhalb dieses Zwecks auch noch politisch bewege, dann dürfe sie sich selbstverständlich auch politisch äußern, sie dürfe sich aber nicht gewissermaßen ein ganzes Parteiprogramm auf die Fahnen schreiben.

Frau **Daniela Felser** (Bündnis für Gemeinnützigkeit) erklärt, im Gegensatz zu Herrn Dr. Strachwitz sei sie nicht der Meinung, dass sich die Selbstverpflichtung und die freiwilligen Transparenzstandards erledigt hätten, weil es eine geringe Anzahl an Zeichnern bei der Initiative „Transparente Zivilgesellschaft“, beim DZI-Spendensiegel oder bei anderen Initiativen gebe. Es seien überwiegend die großen Organisationen, die in diesem Bereich aktiv seien. Daher müsse man hier differenzieren. Hinzu komme bei den großen Wohlfahrtsverbänden, dies habe Herr Dr. Strachwitz auch erwähnt, die Frage des Wettbewerbs. Wenn man z. B. die vollständigen Jahresabschlüsse und nicht nur die für den spendensammelnden Bereich veröffentlichen würde, könnte dies zu Wettbewerbsvorteilen für konkurrierende kommerzielle Anbieter führen. Hier müsse man über eine Trennung nachdenken. Auch der gemeinnützige Sektor gehe immer mehr in den professionellen Bereich hinein und lagere heute stärker als früher bestimmte Aufgaben aus. Auf der anderen Seite gebe es viele kleine Organisationen mit jährlichen Einnahmen und Mitgliedsbeiträgen unter 100.000 Euro. Der Deutsche Spendenrat sei auch ein kleiner Verein, der seinen Jahresabschluss veröffentliche. Damit habe man überhaupt kein Problem, zumal es die Mitgliedsorganisationen auch machen müssten und häufig noch viel mehr. Daher teile sie auch vom Grundsatz her, was Frau

Professor Weitemeyer dazu gesagt habe, und deshalb habe der Deutsche Spendenrat auch das bereits erwähnte Projekt „Spenden-leicht-gemacht©“ mit Unterstützung des Bundesfamilienministeriums auf den Weg gebracht, das besonders kleine Organisationen bei ihren Anforderungen in Sachen Transparenz und Finanzen durch Experten unterstütze. Wenn sich ein Verein gleich am Anfang mit dieser Thematik beschäftige, funktioniere dies später zumeist auch reibungslos.

Herr **Dr. Rupert Graf Strachwitz** (Maecenata Institut) hebt ergänzend hervor, dass er die Kompetenz der Finanzämter nicht bestreite. Im Gegenteil: Die zuständigen Beamten in den Finanzämtern seien in aller Regel kompetent und sehr gewissenhaft. Trotzdem seien sie in Einzelfällen auch überfordert, denn sie würden nicht dafür ausgebildet, zu beurteilen, was dem Allgemeinwohl in einem ideellen Sinn diene und was nicht, sondern sie würden dafür ausgebildet, steuerliche Sachverhalte zu prüfen. Es sei vielleicht kein Zufall, dass die wirklich schwarzen Schafe nicht unbedingt zum Finanzamt Hamburg, Frankfurt oder München gingen, sondern zu eher kleineren Finanzämtern. Hinzu komme, dass in seltenen Ausnahmefällen der Verdacht bestehe, dass die zuständigen Beamten, wenn der politische Bereich in irgendeiner Form tangiert werde, auf dem einen oder dem anderen Auge nicht ganz so gut sähen. Er habe aktuell einen Fall, den er hier nicht näher benennen wolle, im Blick, wo sich dieser Verdacht ein wenig aufdränge.

Manchmal seien die Finanzämter auch einfach fachlich mit der Komplexität einer Gemeinnützigkeitsprüfung überfordert. Die Briten hätten dieses Problem seit vielen Jahren durch die Charity Commission gelöst. Sie sei eine Fachbehörde vom Rang her etwa vergleichbar mit dem Umweltbundesamt. Dort würden die fachlichen und sachlichen Prüfungen vorgenommen, während sich die Finanzämter in Großbritannien auf die rein steuerrechtlichen Dinge beschränkten. Das wäre in Deutschland nicht zuletzt wegen der bundesstaatlichen Struktur etwas schwieriger. Trotzdem wäre es richtig, auch in diese Richtung zu denken. Denn man brauche irgendwo auf der staatlichen Ebene eine Kompetenzkonzentration, da die Fälle immer komplizierter würden. Schon vor über 100 Jahren,



als das BGB im Reichstag diskutiert worden sei, habe ein Abgeordneter gesagt: „Das Recht der Vereine ist gemacht für die Skat-, Kegel-, Sauf- und Rauchvereine“. Dieses Recht gelte heute für Organisationen mit Millionen Mitgliedern oder mit vielen Milliarden Umsatz und Konzernstrukturen praktisch unverändert fort. Hier zu einer Kompetenzkonzentration zu gelangen, wäre im Sinne einer Standardverbesserung durchaus wünschenswert.

Abg. **Dr. Dorothee Schlegel** (SPD) erklärt, die Frage einer möglichen Unterstützung kleinerer Vereine durch die Verbände, denen sie angehörten, sei schon angesprochen worden. Sie selbst sei bei einer Sportorganisation auf der mittleren Ebene aktiv, bei der man der übergeordneten Ebene gegenüber rechenschaftspflichtig sei, insbesondere hinsichtlich des Rechnungsabschlusses. Da sich gerade kleinere Einheiten keinen Wirtschaftsprüfer leisten könnten, wäre es gut, wenn die Verbände z. B. in diesem Bereich für die Vereine Aufgaben zusätzlich übernehmen könnten. Auch die Finanzämter könnte man stärken, damit sie ihren Beratungsaufgaben besser nachkommen könnten. Sie interessiere, wie die Sachverständigen dies beurteilten.

Abg. **Kordula Schulz-Asche** (BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN) erklärt, in dem von ihr bereits erwähnten Verein habe man die Vereinsziele erweitern wollen und habe sich dafür eine Mustersatzung vom Finanzamt schicken lassen. Das Finanzamt habe den Verein im Vorfeld der Erweiterung sehr gut beraten und habe z. B. Formulierungsvorschläge gemacht, wie die Gemeinnützigkeit trotz der Erweiterung der Ziele in der Satzung erhalten werden könne. Einige Vereinsmitglieder hätten daraufhin geäußert, dass sie sich in der neuen Satzung nicht mehr wiederfänden. Daher habe man der Satzung noch ein Leitbild vorangestellt und auch hier habe das Finanzamt geprüft, ob dieses im Widerspruch zur Satzung stehe. Das zeige, dass Finanzämter durchaus bereit seien, auch kleineren Organisationen in solchen komplexen Fragen zu helfen.

Sie habe eine Nachfrage. Auf der politischen Ebene habe man es mit sehr vielen Verbänden zu tun, die als gemeinnützig anerkannt seien, die aber sehr eigennützige Interessen verfolgten und als Lobbyis-

ten für ihre Mitglieder agierten. Ihre Frage sei, warum diese trotzdem als gemeinnützig anerkannt würden.

Frau **Prof. Dr. Birgit Weitemeyer** (Bucerius Law School) betont mit Blick auf die Frage der Abgeordneten Dr. Schlegel, dass es die Verbände nach ihrer Ansicht durchaus als ihre Aufgabe ansähen, ihre Untergliederungen zu unterstützen und Hilfestellungen zu geben, indem sie z. B. die erwähnten Kodizes entwickelten. Im Bereich der Wohlfahrtspflege etwa könne jedoch der dortige Dachverband nicht einfach bis auf die untere Ebene „durchregieren“ und Vorschläge durchsetzen, denn es handele sich nicht um ein Muttergesellschaft-Konzerntochter-Verhältnis. Auch ein Vereinsvorstand könne den Mitgliedern trotz Satzung nicht einfach bestimmte Dinge aufoktroyieren. Dies funktioniere nur auf freiwilliger Basis. Wenn aber ein einzelner Verein an seinen Verband herantrete und um Hilfe in einem bestimmten Bereich bitte, sehe sie es eigentlich schon als Aufgabe des Verbandes an, unterstützend tätig zu werden und auch im politischen Raum die Interessen ihrer Mitglieder bestmöglich zu vertreten. Hier ließe sich sicherlich noch manches verbessern. Dies könne man aber nicht gesetzlich vorschreiben, da der Staat ansonsten in die Vereinsautonomie eingreifen würde.

Die von der Abgeordneten Schulz-Asche angesprochene Gegenüberstellung von Attac einerseits und wirtschaftlichen Lobbyisten-Verbänden andererseits sei neulich auch in einem Fernsehbeitrag so vorgenommen worden. Das Problem sei, dass für die einen ein bestimmter Zweck zu politisch und für die anderen ein bestimmter Zweck zu wirtschaftlich sei, da z. B. primär industrielle Interessen verfolgt würden. Der Bundestag habe die Möglichkeit, aus dem Katalog der 25 gemeinnützigen Zwecke welche herauszustreichen oder neue hinzuzufügen. Sie halte es grundsätzlich für gut, wenn es in einer Demokratie ein sehr breites Spektrum gebe und wenn nicht der Souverän entscheide, dass das eine gemeinnützig sei und das andere nicht. Stelle man bestimmte als gemeinnützig anerkannte Zwecke konfrontativ gegenüber, könne der Eindruck entstehen, dass dies ein gewisses „Geschmäckle“ habe. Trotzdem seien aus ihrer Sicht die diesbezüglichen Grenzen in Deutschland nicht überschritten, zumal offene Werbung nicht



erlaubt sei. Hierzu gebe es eine aktuelle Gerichtsentscheidung, wo ein Verband Industrievertreter zu einem Golfturnier eingeladen habe. Sowohl das Finanzamt als auch das Finanzgericht seien in diesem Fall zu dem Ergebnis gekommen, dass die Veranstaltung eines solchen Golfturniers nicht gemeinnützig sei. Hier müssten die genauen Grenzen jedes Mal neu ausgelotet werden. Sie warne nur davor, ganze Bereiche aus dem Katalog der gemeinnützigen Zwecke herauszustreichen. Denn es gehe nun einmal zur Demokratie, sehr breit über verschiedenste Themen zu diskutieren.

Herr **Dr. Rupert Graf Strachwitz** (Maecenata Institut) betont, er warne vor zu viel Kontrolle der Untergliederungen durch die Verbände. Eine Genossenschaft müsse sich z. B. der Prüfung durch die Genossenschaftsverbände unterziehen, was dazu geführt habe, dass das Genossenschaftswesen über die Jahre gewissermaßen ausgetrocknet sei, da sich aus Angst vor den Prüfungsanforderungen kaum mehr neue Genossenschaften gebildet hätten. Das sei sehr schade, da die Genossenschaft eigentlich eine sehr schöne Rechtsform für die Verfolgung unterschiedlichster Ziele sei. Verbände neigten dazu, einen gewissen Herrschaftsanspruch zu entwickeln, was nicht immer angenehm sei. Er wolle dies anhand eines Beispiels verdeutlichen: Er sei früher im Zentralvorstand und dann auch Vizepräsident des Deutschen Caritasverbandes mit rund 8.000 dort angeschlossenen selbstständigen Rechtsträgern gewesen. Eines der wichtigsten Themen sei der Kampf dieser selbstständigen Vereine gegen die Zentrale gewesen, weil sich erstere durch letztere bevormundet gefühlt hätten. Insofern tue man den Vereinen vielleicht auch nur bedingt einen Gefallen, wenn man sie einer stärkeren Kontrolle durch ihren eigenen Verband unterwerfen würde. Diese Kontrolle könne aber in jedem Fall den öffentlichen informierten Diskurs nicht ersetzen.

Vereinsziele zu ändern, sei in der Tat oft ein großes Problem. Insofern habe die Abgeordnete Schulz-Asche mit ihrem Finanzamt Glück gehabt. Dies sei sowohl bei anderen Finanzämtern als auch bei den Registergerichten oft sehr viel schwieriger. Er wolle ein Beispiel nennen: Die Rechtspflegerin, die plötzlich habe prüfen sollen, ob der ADAC zu einem Rechtsformwechsel gezwungen werden solle, sei

mit dieser Fragestellung völlig überfordert gewesen. Sie habe ansonsten geprüft, ob der Vorstand irgendeines Kegelvereins zwei Monate zu lange im Amt gewesen sei und plötzlich habe sie es mit einem 2 Milliarden Euro Fall zu tun gehabt. Im Übrigen gebe es hierzu immer noch keine Entscheidung durch das Amtsgericht München.

Die Lobby-Verbände seien in der Tat ein großes Problem. Dies liege ein wenig auf der gleichen Ebene wie die Rechtsprechung zu den Kita-Vereinen. Es komme plötzlich zu einer Einzelentscheidung, weil jemanden irgendwo etwas störe und ein Richter über diesen konkreten Einzelfall dann zu urteilen habe, weil es hierüber weder einen öffentlichen Diskurs noch eine Lösung auf politischer Ebene gebe. Das BMJ habe bekanntermaßen auf dem Höhepunkt der ADAC-Diskussion auf eine Anfrage hin mitgeteilt, dass es keinen Handlungsbedarf sehe. Gäbe es einen ständigen, informierten, auch durch die Wissenschaft und andere befruchteten Diskurs, würde man sich mit solchen Fällen leichter tun. Dann könnte man auch so ein Lobbyverbandsthema einordnen und hierfür eine Lösung entwickeln.

Frau **Daniela Felser** (Bündnis für Gemeinnützigkeit) hebt hervor, auch für sie seien Verbände, die nichts weiter täten, als Lobbyarbeit zu betreiben, problematisch. Der Deutsche Spendenrat sei breiter aufgestellt. Er unterstütze seine Mitglieder und helfe, wo er könne, z. B. auch bei der Rechnungslegung und der Erfüllung der eigenen Grundsätze. Der Deutsche Spendenrat engagiere sich auch für den Verbraucherschutz und unterstütze Organisationen durch Bildungsangebote. Andere Verbände seien da einseitiger aufgestellt. Sie teile die Ansicht von Frau Professor Weitemeyer, dass es in einer Demokratie eine breite thematische Vielfalt bei den gemeinnützigen Organisationen geben müsse und dass man hier nicht zu viel reglementieren sollte. Trotzdem sei hinsichtlich der Tätigkeit, der Projekte, der Darlegung von Strukturen oder auch der Rechnungslegung mehr Transparenz seitens der gemeinnützigen Organisationen dringend notwendig. Und ob eine Organisation überhaupt gemeinnützig sei oder nicht, sollte durch einen Blick in die entsprechenden Register über das Internet leicht für jedermann feststellbar sein. Dies wäre schon einmal ein hervorragender Anfang.



Der **Vorsitzende** dankt den Sachverständigen für ihr Kommen und für ihre sehr informativen Beiträge. Er stelle fest, dass es im Hinblick auf die Gemeinnützigkeit und die Transparenz durchaus weiteren Regelungsbedarf gebe. Das seien jedoch Mammutaufgaben, bei denen er im Moment nicht sehe, dass sie von den Fraktionen im letzten Jahr dieser Legislaturperiode noch angegangen würden. Aber für die nächste Legislaturperiode blieben einheitliche Regelungen in den Bereichen Transparenz und Rechnungslegung eine wichtige Aufgabe, wenn man bürgerschaftliches Engagement weiter fördern wolle. Denn man müsse den Engagierten die Angst nehmen, dass sie, wenn sie eine Funktion in einem Vorstand übernähmen, gewissermaßen mit einem halben Bein bereits im Gefängnis

ständen, um es ein wenig überspitzt zu formulieren. Die Ergebnisse des Freiwilligensurveys zeigten, dass die Bereitschaft, dauerhaft eine Funktion in einem Verein zu übernehmen, nachlasse. Das stelle die Vereine und Organisationen vor Probleme und insofern wäre es gut, an dieser Stelle in der nächsten Legislaturperiode inhaltlich voranzukommen.

Tagesordnungspunkt 2

Verschiedenes

Zum Punkt „Verschiedenes“ gibt es keine Wortmeldungen.

Schluss der Sitzung: 18:48 Uhr

Willi Brase, MdB
Vorsitzender

Unterausschuss
"Bürgerschaftliches Engagement"

UA-Drs. 18/051



BUCERIUS LAW SCHOOL
HOCHSCHULE FÜR RECHTSWISSENSCHAFT

INSTITUT FÜR STIFTUNGSRECHT UND
DAS RECHT DER NON-PROFIT-ORGANISATIONEN

Zu wenig Transparenz oder informationeller Overkill im Dritten Sektor?

Prof. Dr. Birgit Weitemeyer

Institut für Stiftungsrecht und das Recht der Non-
Profit-Organisationen

Bucerius Law School

Rechtliche Rahmenbedingungen

- Unterscheide zwischen Rechenschaftspflicht als innere Transparenz gegenüber Mitgliedern oder Behörden (Accountability) sowie Publizität als Transparenz gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit.

Stiftungen:

- Rechnungslegung und Rechenschaftspflicht des Vorstands der BGB-Stiftung gegenüber Aufsichtsorgan, soweit vorhanden, gegenüber der Stiftungsbehörde mit 16 verschiedenen Landesregelungen und gegenüber dem FA mit teils abweichenden Regelungen nach Gemeinnützigkeitsrecht und Landesrecht oder IDW-Standard (Institut der Wirtschaftsprüfer)
- Nur vertragliche Rechenschaftspflicht der unselbständigen Treuhandstiftung zwischen Stifter und Träger sowie zwingend gegenüber dem FA

Rechtliche Rahmenbedingungen

Informationsfreiheitsgesetze

- Informationsfreiheitsgesetze gegenüber dem Staat bestehen in 11 Ländern und im Bund, aber
- nehmen Stiftungsregister teils ausdrücklich aus (Hamburg, Thüringen, Nordrhein-Westfalen)
- beschränken Daten über Personen (Stifter) (Berlin, Brandenburg, Bremen, Meckl.-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen und Schleswig-Holstein)
- Einschränkungen gelten nicht bei Treuhandstiftungen der öffentlichen Hand als Träger (VG Aachen npoR 2014, 138)

Rechtliche Rahmenbedingungen

Idealvereine

- Aktuelle Unsicherheit darüber, wie weit das Nebenzweckprivileg bei § 21 BGB reicht und Idealvereine wirtschaftlich tätig sein dürfen (vgl. die Kita-Rechtsprechung des KG Berlin, anders OLG Stuttgart v. 3.12.2014 für Waldorfeinrichtung und OLG Schleswig ZStV 2013, 142 für Elterninitiative, Behandlung von Tochtergesellschaften? Hierzu ADAC Prüfung durch Amtsgericht München nach BGHZ 85, 84)
- Innere Transparenz durch Rechnungslegung gegenüber der Mitgliederversammlung, §§ 27, 666, 260 BGB
- Spezieller Rechtsrahmen des IDW für die Rechnungslegung Spenden sammelnder Organisationen (IDW RS HFA 21) mit der Problematik der Verbuchung von Spenden erst bei Verwendung (keine Wahlfreiheit)
- Äußere Transparenz nur durch Rechnungslegung gegen dem FA

Publizitätsgesetz

- Publizitätsgesetz ist in der Regel auf Stiftungen und Vereine nicht anwendbar, da dies das unmittelbare Führen eines Gewerbes sowie hohe Schwellenwerte voraussetzt (Bilanzsumme mehr als 65 Mio. Euro, Umsatzerlöse mehr als 130 Mio. Euro, mehr als 5.000 AN).
- Konzernklausel nach § 11 PubLG mit Verpflichtung zur Konsolidierung aller Tochterunternehmen eines Spitzenverbandes oder einer Stiftung ist nach dem ADAC-Beschluss des LG München, DB 2003, 1316 nicht erfüllt, da ein Idealverein im Rahmen seines Nebenzweckprivilegs kein Unternehmen im Sinne des PubLG sei.

Publizität nach HGB

Anwendbar nur auf **gemeinnützige GmbH**, auch nach möglicherweise erzwungener Umwandlung durch die „Kita-Rechtsprechung“

- Kleinstkapitalgesellschaften (§ 267a HGB bei jeweils 2 von drei Merkmalen, Bilanzsumme von 350.000 Euro, Umsatzerlöse bis zu 700.000 Euro und 10 AN): Rechnungslegung wurde durch MicroBilG vereinfacht, Einsichtnahme in die Bilanzen nur noch gegen Gebühr
- Aber Gegen Ausnahme seit 2015 durch BilRUG für Holdinggesellschaften!
- Kleine Kapitalgesellschaften (§ 267 HGB bis 6 Mio. Euro Bilanzsumme, 12. Mio. Euro Umsatzerlöse, 50 AN): keine Pflicht zur Prüfung durch Abschlussprüfer, nur Bilanz und Anhang ohne G+V veröffentlichen
- Mittelgroße Kapitalgesellschaften: ähnlich wie kleine Kapitalgesellschaften, aber zusätzliche Angaben nach § 266 HGB, Pflicht zur Abschlussprüfung nach § 316 HGB

Transparenz im Sozialrecht

Anwendbar auf alle Betreiber von **Einrichtungen der sozialen Wohlfahrtspflege**, z.B.

Krankenhäuser:

- § 274 SGB V Prüfung der Gesetzmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der Einrichtungen (Krankenhausträger) mindestens alle fünf Jahre
- § 275 SGB V Abrechnungsprüfung durch den Medizinischen Dienst der KV
- § 137 SGB V Veröffentlichung der Ergebnisse der Qualitätssicherungsmaßnahmen durch die Prüfinstitutionen
- § 113 SGB V Qualitäts- und Wirtschaftlichkeitsprüfung der Krankenhausbehandlung
- Veröffentlichung der Bilanzen nach Krankenhausbuchführungsverordnung

Kinder- und Jugendhilfe:

- § 102 SGB VIII Auskunftspflicht zur Erhebung einer Statistik über die Kinder- und Jugendhilfe

Transparenz im Sozialrecht

Werkstätten- und Betriebe:

- § 139 SGB IX Werkstatträte für Behindertenwerkstätten und –betriebe

Pflegeeinrichtungen:

- § 83 SGB XI iVm der Pflege-Buchführungsverordnung
- § 79 SGB XI Wirtschaftlichkeitsprüfung durch Pflegekassen
- § 112 ff. SGB XI Qualitätssicherung u.a. durch den MDK
- § 115 SGB XI Publizität der Ergebnisse der Pflegeprüfung anonymisiert, aber allgemein zugänglich (www.heimverzeichnis.de)
- § 118 SGB XI iVm Pflegebeteiligungsv
- Zusätzlich 16 früher so genannte „Heimgesetze“ der Länder

Weitere Stakeholder

- Bundes- und Landesrechnungshöfe
- Private oder staatliche Fördergeber (Allgemeine Nebenstimmungen für institutionelle Zuwendungsempfänger, AnBest)
- EU-Beihilferecht erfordert Transparenzkriterien (vgl. OLG Stuttgart 20.11.2014, npoR 2015 Heft 1 mit Anm. Hübner zur Förderung kommunaler Krankenhäuser, bestätigt durch BGH v. 24.3.2016, I ZR 263/14)
- Rund 22 Freiwillige Corporate Governance Kodices in Deutschland
- Sowie Wissenschaft, Medien, Internetportale, DZI und Spendenrat, Verbraucherschützer

Fazit

Doppelbelastungen

- Vielzahl von Rechnungslegungsvorschriften, teils überschneidend und widersprüchlich (FA, IDW, Stiftungsbehörden)
- Besonders die Sozialbranche ist doppelt belastet (starke Aufsicht durch Behörden)
- Besondere Belastungen bei freiwilliger zusätzlicher Transparenz nach HGB-Recht, durch NPO-Kodex, Spendensiegel und Rechnungshöfe sowie öffentliche Fördergeber
- Vereinfachung und Straffung als Reformziel: Beispiel Österreich: Wenn öffentliche Fördergeber prüfen, ist Abschlussprüfung von Vereinen entbehrlich
- Einheitliche Rechnungslegungsvorschriften für NPO (Swiss Gaap)
- Einheitlicher nationaler NPO-Kodex (wie Österreich und Schweiz)

Fazit

Lücken

- Kontrolle der unselbstständigen Stiftung nur durch FA, kein Register
- Schaffung verpflichtender Abschlussprüfung und Publizität ab bestimmten Größenklassen rechtsformunabhängig für alle NPOs (USA und UK bereits ab 25.000 Pfund/Dollar Einnahmen mit Ausnahme von kirchlichen Organisationen)
- Publizitätsgesetz auf Vereins- und Stiftungskonzerne mit Tochtergesellschaften ausweiten, um Umgehungen zu vermeiden
- Fehlende Registereintragung von Familienstiftungen zB in HH. Dadurch Entstehung juristischer Personen ohne Eintragung! Abschaffung dieser Regelung in der Schweiz wegen FATF (Financial Action Task Force) 2016
- Schaffung von Stiftungsregistern mit negativer Publizitätswirkung wie bei Vereinen (positive Publizitätswirkung bei GmbH, AG, Gen. und OHG, KG)
- Wiedereinführung der Sammlungsgesetze bundesweit (Vorbild USA)



VIELEN DANK FÜR IHRE AUFMERKSAMKEIT!

Kontaktdaten:

Institut für Stiftungsrecht und das
Recht der Non-Profit-Organisationen

Bucerius Law School

Jungiusstraße 6

20355 Hamburg

Telefon: +49 (0)40 – 30 706-270

Telefax: +49 (0)40 – 30 706-275

E-Mail: Birgit.Weitemeyer@law-school.de

Transparenz im Dritten Sektor

Eingangsstatement zum öffentlichen Fachgespräch
des Unterausschusses Bürgerschaftliches Engagement im Deutschen Bundestag
am 21. September 2016

Der Dritte oder gemeinnützige oder Bürger-Sektor, die Zivilgesellschaft, ist in Deutschland nicht hinreichend transparent. Natürlich gibt es aggregierte empirische Daten, von denen zumindest ein Teil hinsichtlich ihrer Erhebungsmethode nicht zu kritisieren ist. Ebenso bemühen sich einzelne zivilgesellschaftliche Organisationen um größtmögliche und viele wenigstens um eine gewisse Transparenz, und dies mit steigender Tendenz. Viele allerdings nutzen nach wie vor die Gesetzeslücke, durch die eingetragene und nicht eingetragene Vereine und rechtsfähige und nicht rechtsfähige Stiftungen anders als etwa Kapitalgesellschaften nicht verpflichtet sind, der Öffentlichkeit irgendwelche Auskünfte zu erteilen. Bekanntlich ist die Zivilgesellschaft weitestgehend in den genannten Rechtsformen verfaßt. Die eingangs gemachte Aussage ist insoweit nicht übertrieben.

Wohlgemerkt ist hier mit Transparenz die jedermann, insbesondere allen sog. Stakeholdern (s. Anlage) zugängliche Möglichkeit gemeint, sich über die Grundstruktur und Tätigkeit einer zivilgesellschaftlichen Organisation zu informieren. Insofern wird Transparenz nicht dadurch erreicht, daß die Organisationen bzw. deren Vorstände unterschiedlichen Behörden, bspw. Finanzämtern, Landesstiftungsbehörden, Gesundheitsämtern, dem Bundesverwaltungsamt usw. Bericht zu erstatten haben. Dies geschieht, wie ein Gutachten der Bucerius Law School herausgearbeitet hat, in großem Umfang. Die Ergebnisse dieser Berichterstattung werden jedoch gegenüber der Öffentlichkeit aus zum Teil nachvollziehbaren Gründen weder aggregiert noch gar im einzelnen offengelegt. Mindestens eine der wichtigsten Stakeholder-Gruppen der Zivilgesellschaft hat daher von dieser Berichterstattung nichts. Daß die Zivilgesellschaft nach wie vor als wissenschaftlich unterforscht anzusehen ist, ist eine Folge dieses Defizits. Auch daß sich die Medien immer noch im wesentlichen auf Reportagen und investigativen Journalismus beschränken und kaum je den notwendigen und für die anderen Sektoren selbstverständlichen begleitenden kritischen Diskurs führen, hat viel mit diesem Informationsrückstand zu tun. Schließlich wird auch die politische Debatte weithin auf einem Niveau geführt, das sich durch bessere Information wesentlich heben ließe. Zivilgesellschaft und bürgerschaftliches Engagement bleiben, kurz gesagt, Nischenthemen, weil man nicht informiert darüber sprechen kann.

Einzelne tatsächliche oder angebliche Skandalfälle, von UNICEF über Berliner Treberhilfe, den Bischof von Limburg, ADAC, FC Bayern und FIFA bis zu Nennungen in den sog. Panama-Papers sind gewiß in keiner Weise für die Zivilgesellschaft insge-

samt repräsentativ und werden auch nicht immer korrekt dargestellt. Sie haben jedoch das öffentliche Interesse an und vor allem auch das Mißtrauen gegen diesen für unsere Gesellschaft so wichtigen Bereich insgesamt angefacht. Darüber hinaus müssen wir zur Kenntnis nehmen, daß wir in einer Zeit leben, in der ein allgemeines Vertrauen in Institutionen und Organisationen kaum noch vorhanden ist. Insbesondere die drei wichtigsten Fragen, nämlich nach

1. der Mittelherkunft,
2. der Mittelverwendung, und
3. der Entscheidungsfindung

werden heute nachdrücklich gestellt, großen ebenso wie kleinen Organisationen.

Neben diesem Druck erscheint es vor allem aus demokratietheoretischen Gründen zwingend erforderlich, den gegenwärtigen Zustand grundlegend zu verbessern. In einer offenen Gesellschaft kann es im Grundsatz nicht sein, daß jemand, der behauptet, für das allgemeine Wohl tätig zu sein, der Allgemeinheit nicht sagt, was er oder sie tut, was er oder sie sich dabei denkt und woher er oder sie das Geld dafür hat. Um ein drastisches Beispiel zu nennen: Der immer wieder auftauchende Vorwurf, Pegida werde teilweise aus Rußland finanziert, muß sich durch entsprechende öffentliche Rechenschaftslegung widerlegen oder beweisen lassen. Gerade weil wir als Demokraten Positionen respektieren oder zumindest tolerieren müssen, die wir nicht billigen, und weil kein zivilgesellschaftlicher Akteur eine allgemeine Repräsentativität in Anspruch nehmen und sich somit auch nicht dadurch legitimieren kann, müssen sich alle Akteure durch öffentliche Verantwortlichkeit Legitimität erwerben, wenn sie an der deliberativen Demokratie aktiv teilhaben wollen.

Allerdings ist das nicht so einfach. Transparenz ist kein leicht umsetzbares Zauberwort, sondern eine komplizierte Materie, und sie hat Grenzen. Vier wichtige Begrenzungen seien hier genannt:

1. der Schutz der Privatsphäre von Bürgerinnen und Bürgern als Spendern oder Stiftern, das heißt zum Beispiel Schutz gegen Trittbrettfahrer;
2. der Schutz von im Wettbewerb stehenden Organisationen gegen ungerechtfertigte Einblicke von Wettbewerbern oder Verhandlungspartnern, bspw. den völlig intransparenten gesetzlichen Sozialversicherungsträgern;
3. der Schutz von im politischen Raum agierenden Organisationen gegen unverhältnismäßige, illegale oder menschen- oder bürgerrechtswidrige Einblicke in- und ausländischer staatlicher Stellen, bspw. NSA;
4. der Schutz aller Akteure vor Cyber-Angriffen, gleich, ob diese legale oder illegale kommerzielle Hintergründe haben oder als Angriff gegen Positionen und Aussagen zu werten sind.

Schließlich gibt es, wenn auch in geringem Umfang, Organisationen, die nur durch vollständige Geheimhaltung ihre im Einzelfall wichtigen legitimen Zwecke erfüllen können.

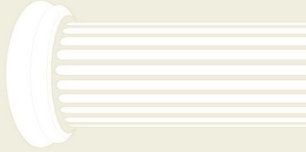
Festzuhalten ist leider, daß alle Initiativen von Verbänden und Einrichtungen der Zivilgesellschaft selbst die Transparenz nicht wesentlich verbessert haben. Daher erscheint eine gesetzliche Regelung notwendig. Der Einstieg könnte kurzfristig über 2 Maßnahmen erfolgen:

1. die Veröffentlichung der Bescheide der Finanzämter über die Zuerkennung der Steuerbegünstigung durch die Finanzverwaltung;
2. die gesetzliche Verpflichtung zur periodischen Einstellung von Angaben in ein elektronisches, jedermann zugängliches Register analog dem elektronischen Handelsregister.

Das kann allerdings nicht das Ende der Debatte sein. Ein wichtiges Ziel bleibt die Erarbeitung von einheitlichen Bilanzierungs- und Bewertungsgrundsätzen, um vorgelegte Angaben zu den finanziellen Verhältnissen nachprüfbar und vergleichbar zu machen. Es bleibt auch die Notwendigkeit, die genannten schutzwürdigen Interessen und sachlich gerechtfertigten Ausnahmeregelungen im Wege einer Güterabwägung den Interessen aller Bürgerinnen und Bürger, der Politik, Medien und Wissenschaft gegenüberzustellen und das Thema damit einer mittelfristig tragfähigen Lösung zuzuführen.

Am Anfang jedoch muß ein Umdenken stehen. Zivilgesellschaft sollte in einer modernen Gesellschaft nicht weniger transparent sein als andere, sondern sollte eine Vorreiterrolle einnehmen.

Anlage: Graphik Stakeholder



Die Stakeholder einer ZGO

