

MAECENATA

OBSERVATORIUM

ANALYSEN, POSITIONEN UND DISKURSE ZU ZIVILGESELLSCHAFT, ENGAGEMENT UND PHILANTHROPIE

Nr.20 – März 2018

Transparenz in der Zivilgesellschaft – gesetzliche Regulierung oder freiwillige Selbstverpflichtung?

Bericht über eine Fachtagung von
Transparency Deutschland
und dem Trägerkreis der Initiative
Transparente Zivilgesellschaft (ITZ)

Von Jörg Mühlbach

Vereine, Stiftungen, gemeinnützige GmbHs, Selbsthilfegruppen, Gesundheitseinrichtungen, Verbraucherorganisationen, Umweltschutzgruppen oder Bürgerinitiativen tragen erheblich zur Gestaltung unseres Landes im Sinne einer verantwortungsbewussten, demokratischen Bürgergesellschaft bei. Zu Recht genießen sie ein hohes Ansehen und Vertrauen in unserer Gesellschaft.

Während sich aber Politik und Wirtschaft seit Jahren mit umfangreichen Rechenschaftsforderungen durch gesetzliche Offenlegungspflichten, Nicht-Regierungsorganisationen und kritische Medien konfrontiert sehen, ist die Zivilgesellschaft davon bisher weitgehend ausgenommen. Die gesetzlichen Kontrollmöglichkeiten sowie Offenlegungspflichten gegenüber der Allgemeinheit stehen weit hinter den Anforderungen an Politik, Wirtschaft und öffentlicher Verwaltung zurück.

Hinzu kommt, dass Fälle von Veruntreuung, Mißbrauch von Spenden sammelnden Organisationen oder dubiose Organisationsformen immer wieder an die Öffentlichkeit gelangen. Es

sind Einzelfälle. Doch in der Öffentlichkeit wird oft nicht der einzelne Fall betrachtet, sondern es wird auf den gemeinnützigen Sektor als Ganzes geschlossen und Vertrauen geht verloren. Um dieses Vertrauen in die Organisationen der Zivilgesellschaft zu erhalten und zu stärken, ist es nötig, klare Regelungen zu Transparenz, Rechenschaft und guter Organisationsführung zu entwickeln und umzusetzen. Wer für das Gemeinwohl tätig ist, sollte die Öffentlichkeit informieren, welche Ziele die Organisation anstrebt, woher die Mittel stammen, wie sie verwendet werden und wer die Entscheidungsträger sind. Mit dieser Forderung hat Transparency Deutschland zusammen mit einem Trägerkreis von Dachverbänden und Fachorganisationen vor sieben Jahren die Initiative Transparente Zivilgesellschaft ins Leben gerufen.

Im Dezember letzten Jahres luden diese Organisationen zur Fachveranstaltung ‚Transparenz in der Zivilgesellschaft‘ in die Hessische Landesvertretung in Berlin ein. Mit über 80 Teilnehmern wurde in Fachvorträgen und Diskussionsrunden mit Politikern, Experten und Vertretern zivilgesellschaftlicher Organisationen facettenreich diskutiert, wie eine Transparenz-Kultur im gemeinnützigen Sektor unterstützt werden kann, welchen Beitrag freiwillige Erklärungen, Kodizes und Siegel leisten, welche Rolle die Umsetzung von EU-Richtlinien dabei spielt und was der deutsche Gesetzgeber tun kann.

Vortragende und Diskussionsteilnehmer waren: Felix Beutler, stellvertretender Dienststellenleiter und Referatsleiter für Politische Grundsatzangelegenheiten, Hessische Landesvertretung;

OBSERVATORIUM ist eine Publikationsreihe zu wissenschaftlichen und gesellschaftspolitischen Themen. Sie wird verlegt durch die Maecenata Stiftung, Adalbertstraße 108, 80798 München / Hauptstadtbüro: Rungestraße 17, 10179 Berlin / Tel. +49-30-28387909 / Fax + 49-30-28387910, mst@maecenata.eu / www.maecenata.eu. Herausgeber ist Rupert Graf Strachwitz. ISSN (Web) 2365-6980. Haftungsausschluss: Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt die Maecenata Stiftung keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt verlinkter Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich. Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder. Alle Rechte vorbehalten! Dieses Werk ist durch eine Creative Commons 3.0 Deutschland Lizenz urheberrechtlich geschützt. Eine nicht-kommerzielle Weiternutzung ist unter Angabe der Quelle gestattet. Maecenata Stiftung, Berlin 2018.



Sylke Freudenthal, Vorstand, Veolia Stiftung; Dr. Heiko Geue, Leiter der Abteilung Engagementpolitik, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend; Dr. Rupert Graf Strachwitz, Direktor, Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft; Marc Groß, Bereichsleiter Kommunikation und Marketing, Deutsches Rotes Kreuz, Generalsekretariat; Dr. Hedda Hoffmann-Stuedner, Mitglied der Geschäftsleitung, Bundesverband Deutscher Stiftungen; Jonas Kakoschke, Co-Founder, Flüchtlinge Willkommen – ein Projekt von Mensch Mensch e.V.; Dr. Ansgar Klein, Geschäftsführer, Bundesnetzwerk Bürgerschaftliches Engagement (BBE); Jörg Mühlbach, Ansprechpartner für die ITZ bei Transparency International Deutschland e.V.; Prof. Dr. Edda Müller, Vorsitzende, Transparency International Deutschland e.V.; Lisa Paus, MdB, Bündnis 90/Die Grünen.

In diesem Bericht werden Diskussionslinien und Erkenntnisse dargestellt und daraus erwachsene Handlungsempfehlungen formuliert. Es wird darauf eingegangen, was die Zivilgesellschaft zu mehr freiwilliger Transparenz motiviert und wie sich Gesetzgeber auf Landes-, Bundes- und europäischer Ebene positionieren sollten.

Die Tagung wurde mit einem Vortrag von Rupert Graf Strachwitz eingeleitet, der die Dringlichkeit einer gründlichen Befassung mit dieser in Politik, Verwaltung und Zivilgesellschaft bisher wenig beliebten Thematik hervorhob. „Die Alternative ist“, so endete sein Vortrag, „weiterzumachen wie bisher und in Kauf zu nehmen, daß ein Einzelfall, irgendein kleiner oder großer Skandal, unsere allzeit zu Aktionismus bereiten Politiker ermuntert, durch einen gesetzgeberischen Schnellschuß eine Rechtslage herzustellen, mit der niemand wirklich leben kann. Zu fordern ist daher nicht die sofortige Einführung von mehr Transparenz, sondern eine zügige und verantwortungsvolle Erarbeitung eines Transparenzsystems, das den Grundsätzen einer offenen Gesellschaft und der Verantwortlichkeit der sie mitgestaltenden Akteure ebenso gerecht wird wie der Handlungslogik und den schützenswerten Vertraulichkeiten ihrer zivilgesellschaftlichen Akteure.“

1. Freiwillige Selbstregulierung des gemeinnützigen Sektors

Ein wichtiger Antrieb für mehr Transparenz kommt aus der Zivilgesellschaft selbst. Dies wurde von vielen Diskutanten betont. Konkret wurde das in der Podiumsdiskussion ‚Stimmen für Transparenz aus der Zivilgesellschaft‘ besprochen. Daran nahmen drei Vertreter gemeinnütziger Organisationen teil, die Unterzeichner der Initiative Transparente Zivilgesellschaft sind und damit freiwillig über die gesetzlich vorgeschriebenen Veröffentlichungspflichten hinausgehen.

Jonas Kakoschke, der das Projekt ‚Flüchtlinge Willkommen‘ mitbegründet hat, berichtete, dass das Thema Transparenz für den jungen und in erheblichen Maße von bürgerschaftlichem Engagement bestimmten Verein von Anfang an wichtig war. Man wollte den Unterstützern zeigen, dass der Mensch, Mensch, Mensch e.V. Spenden und ehrenamtliche Arbeit verantwortungsvoll einsetzt und damit das Vertrauen stärken. Dafür bot die ITZ mit dem den 10 Basiskriterien für Transparenz einen guten Leitfaden, der auch für kleine Organisationen wie den jungen Verein mit geringem Aufwand zu bewältigen war.

Marc Groß führte aus, dass der Bundesverband eine wichtige Vorbildfunktion in Bezug auf Transparenz innerhalb des föderal organisierten DRK mit etwa 4.000 Ortsverbänden hat. In diesem Sinne solle die Umsetzung der 10 Basiskriterien der ITZ ein Signal in den Verband hinein senden und solle Ortsverbände ebenfalls zur Unterzeichnung ermutigen, denn vor allem für diese kleinen und mittleren Organisationen sei die ITZ ein Einstieg in das Thema Transparenz. Vor diesem Hintergrund betonte Marc Groß, dass die ITZ und andere Initiativen der Zivilgesellschaft komplementär zueinander sind. Daher sei das DRK Generalsekretariat auch Mitglied im Spendenrat und führe das DZI-Spendensiegel, wobei sich letzteres eher an größere Organisationen richtet.

Sylke Freudenthal vertrat den Standpunkt, dass die Basiskriterien der ITZ die Norm für gemeinnützige Organisationen sein sollte. In ihrer Stiftung sei es nicht schwierig gewesen, Unterstützer für die Umsetzung der ITZ zu finden. Im Grunde sei die Veröffentlichung der 10 Basiskriterien der ITZ unproblematisch. Möglicherweise

hätte zu dieser positiven Einschätzung auch die Tatsache beitragen, dass privatwirtschaftliche Unternehmen über das elektronische Unternehmensregister bereits viel umfangreicheren Veröffentlichungspflichten unterliegen als Organisationen der Zivilgesellschaft.

Neben den konkreten Motivationen gemeinnütziger Organisationen ging Dr. Heiko Geue, in seinem Vortrag ‚Transparenz und Vertrauen – wichtige Faktoren im Dritten Sektor‘ der Frage nach, dass die Vielfalt an freiwilligen Initiativen aus dem Sektor heraus für eine hohe Eigenmotivation spräche. Als Beispiele nannte er neben der ITZ das DZI Spendensiegel, das Projekt „Transparenz leicht gemacht“ des Deutschen Spendenrats, die Transparenzstandards von Caritas und Diakonie, den VENRO-Verhaltenskodex zu Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle, die Transparenzgrundsätze der Berliner Organisationen des Dritten Sektors („Berliner Transparenzcharta“) und das PHINEO-Wirkt-Siegel. Die Politik begrüßt, so führte er aus, solche Initiativen ausdrücklich, denn sie sprechen für die Stärke und Vielfalt der Zivilgesellschaft in Deutschland.

Geue stellte klar, dass auf Grenzen der Transparenz geachtet werden muss. Sehr kleine und ehrenamtlich arbeitende Organisationen dürften nicht durch zu viele bürokratische Anforderungen überfrachtet werden. Auch gibt es Fälle, in denen die Veröffentlichung ihrer Identität Mitarbeiter und ihre Angehörigen konkreten Bedrohungen aussetzen kann, beispielsweise im Bereich Kampf gegen Rechtsradikalismus.

In der Podiumsdiskussion ‚Hat die Zivilgesellschaft ein Transparenzproblem?‘ betonte Edda Müller, dass Transparenz in der Zivilgesellschaft grundlegend für die kollektive Glaubwürdigkeit des Sektors und seine Fähigkeit ist, gesellschaftlichen Wandel voranzutreiben.

Transparency International Deutschland fordert daher gesetzliche und flächendeckende Regelungen für Transparenz in der Zivilgesellschaft. Denn es hat zwar Fortschritte auf freiwilliger Basis gegeben, aber es besteht nach wie vor deutlicher Nachholbedarf im Vergleich zu Politik, Verwaltung und Wirtschaft, wo viel weitergehende gesetzliche Regelungen zu Transparenz gelten. Bisher konnte nur ein Bruchteil von Or-

ganisationen über freiwillige Regelungen erreicht werden, obwohl die Zivilgesellschaft in Deutschland mit rund 2,3 Millionen Beschäftigten, 23 Millionen bürgerschaftlich Engagierten und Ausgaben von ca. 89 Milliarden Euro ein enormes Gewicht hat und Politik und Gesellschaft aktiv mitgestaltet. Die ITZ mit rund 950 Unterzeichnern ist zahlenmäßig die größte freiwillige Initiative für Transparenz im gemeinnützigen Sektor. Dem stehen jedoch rd. 600.000 Vereine und 40.000 Stiftungen gegenüber.

Viele Diskutanten waren sich einig, dass durch mehr Informationen über die ITZ oder andere freiwillige Initiativen mehr Organisationen erreicht werden können. In vielen Organisationen fehlt nicht der Wille, sondern es fehlen Informationen und Handlungsempfehlungen zum konkreten Vorgehen. Daher sind Informationskampagnen zur ITZ und anderen freiwilligen Initiativen für mehr Transparenz wünschenswert.

Edda Müller wurde als ehemalige Vorsitzende des Verbraucherzentrale Bundesverband gefragt, ob es Erfahrungen aus dem Verbraucherschutz gibt, die für die ganze Zivilgesellschaft hilfreich sind. Sie wies auf Krisen hin, die oft die Funktion eines Katalysators haben. Im Verbraucherschutz war beispielsweise die verrückte Kuh (die Rinderseuche BSW) ein solcher Katalysator. Sie führte Anfang der 1990er-Jahre dazu, den Verbraucherschutz in Deutschland und Europa auf ein neues Niveau zu bringen. Leider, so ihr Fazit, bewirken auch im gemeinnützigen Sektor oft erst Krisen oder Skandale eine Veränderung.

Zur Sprache kamen auf der Veranstaltung beispielsweise die sog. Maserati-Affäre der gemeinnützigen Berliner Treberhilfe, die dazu geführt hat, dass die Berliner Transparenzcharta entwickelt wurde und die Berliner Senatsverwaltung die Vergabe öffentlicher Mittel an stärkere Transparenzanforderungen knüpfte. Nach dem Fall des Bischofs von Limburg, Franz-Peter Tebartz-van Elst, wurde der Druck auf die Kirchen größer; einige Bistümer veröffentlichen seitdem ihre Finanz- und Vermögenslagen. In Mecklenburg-Vorpommern untersucht derzeit ein parlamentarischer Untersuchungsausschuss einen Untreuefall im gemeinnützigen Sektor; es ist abzusehen, dass es auch hier einen Fortschritt in Sachen Transparenz geben wird.

Das Problem dabei ist jedoch, dass derartige Skandale von der Öffentlichkeit nicht auf den konkreten Einzelfall bezogen werden, sondern das Vertrauen in den gesamten Sektor geht verloren. Deshalb ist es keine gute Idee, auf Skandale und Krisen zu warten.

2. Staatliche Regulierung der Zivilgesellschaft

2.1. Bundesebene

Auf der Tagung kam auch zur Sprache, welche Entwicklungen es in der Gesetzgebung für mehr Transparenz in der Zivilgesellschaft gibt.

Lisa Paus brachte den Gesetzesantrag ihrer Fraktion ‚Rechtssicherheit für bürgerschaftliches Engagement – Gemeinnützigkeit braucht klare Regeln‘ in die Diskussion ein. Damit sollen grundlegende Publizitätspflichten für gemeinnützige Organisationen festgelegt werden. Vorgeschlagen wird die Einrichtung einer Bundesbehörde, vergleichbar mit den Charity Commissions in Großbritannien, die unter anderem für die An- und Aberkennung der Gemeinnützigkeit zuständig sind. Leider ist, so betonte sie, im Bundestag keine Mehrheit für diesen Vorschlag auszumachen.

Heiko Geue hatte bereits in seinem Vortrag deutlich gemacht, dass es aus Sicht seines Ministeriums keinen einheitlichen und verbindlichen gesetzlichen Standard geben wird. Dazu ist, so glaubt er, der Sektor zu vielfältig; einheitliche Regeln können dieser Vielfalt nicht gerecht werden. Er wies auch darauf hin, dass eine Überlastung des zum großen Teil ehrenamtlichen Sektors mit bürokratischen Anforderungen hinderlich wäre. Gleichwohl betonte er, dass sein Ministerium freiwillige Initiativen aus dem Sektor sehr begrüßt und auch weiterhin unterstützen wird.

Im Gegensatz dazu schlagen die großen Dachverbände der Freien Wohlfahrtspflege eine gesetzliche Regelung vor. Dr. Gerhard Timm, Geschäftsführer der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege (BAGFW) wies in seinem Beitrag auf das Papier ‚Positionierung zur Zukunft des Idealvereins und zu Transparenzanforderungen‘ der BAGFW hin. Als Begründung für eine gesetzliche Regelung wird in dem Papier unter anderen angeführt, dass das

Informationsinteresse der Bürgerinnen und Bürger im Hinblick auf die Tätigkeit und die Finanzierung gemeinnütziger Organisationen in den letzten Jahren erheblich gewachsen ist, wozu „auch Missstände aus dem gemeinnützigen Bereich beigetragen haben, bei denen gravierende Mängel an transparentem wirtschaftlichem Handeln im Innen- und Außenverhältnis im Mittelpunkt standen.“ Auch Timm hielt Größenklassen bei einer gesetzlichen Regelung für notwendig. Es muss Schwellen geben, ab denen höhere Transparenzanforderungen gelten, um kleine Organisationen nicht administrativ zu überlasten und bürgerschaftliches Engagement nicht zu behindern.

2.2. Landesebene

Felix Beutler ging auf die Vorreiterrolle des Landes Hessen in Sachen Transparenz in der Zivilgesellschaft ein. Auf Initiative des Landes Hessen wurden im vergangenen Jahr mehrere Treffen mit Vertretern der Sozialministerien der Länder durchgeführt, die sich mit Rechnungslegungs- und Publizitätsgrundsätzen gemeinnütziger Organisationen befassten. Transparency Deutschland (TI-D) sowie das Deutsche Zentrallinstitut für soziale Fragen (DZI) waren zu den Treffen als beratende Fachorganisationen eingeladen und empfahlen, die zehn Kriterien der Initiative Transparente Zivilgesellschaft als Grundanforderungen für Transparenz gemeinnütziger Organisationen zu übernehmen.

Auf der Arbeits- und Sozialministerkonferenz (ASMK) im Dezember 2016 wurde beschlossen, eine Arbeitsgruppe mit dem Ziel einzurichten, ein „länderübergreifendes Konzept für grundsätzliche Standards zur Transparenz sowie zu Rechnungslegungs- und Publizitätspflichten gemeinnütziger Organisationen“ vorzulegen. Der Beschluss zur Einrichtung der Arbeitsgruppe wurde mit einer Mehrheit von 15 Ländern gefasst, was ein starkes Zeichen dafür ist, dass auf Länderebene Handlungsbedarf in dem Thema gesehen wird.

Von mehreren Teilnehmern der Veranstaltung wurde betont, wie wichtig diese Initiative ist, da sich die Akteure hier nicht vom öffentlichen Interesse an einem konkreten Missbrauchsfall leiten lassen, sondern pro-aktiv handelten, um eine Verbesserung der Transparenz in der Zivilgesellschaft zu diskutieren.

2.3. EU-Ebene

Sylke Freudenthal äußerte ihre Verärgerung darüber, dass Stiftungen aufgrund von unzureichenden gesetzlichen Regelungen in einem Atemzug mit Geldwäsche und Terrorismusfinanzierung genannt würden. Dr. Hedda Hoffmann-Stuedner erläuterte in ihrem Vortrag ‚Stiftungsregister über die EU-Geldwäsche-Richtlinie‘ die Hintergründe. Der BDS, als Verband der gemeinnützigen Stiftungen in Deutschland, setzt sich seit Jahren für mehr Transparenz im Stiftungswesen ein und fordert die Einführung eines öffentlichen Stiftungsverzeichnisses mit Publizitätswirkung. Die Öffentlichkeit hat ein Recht darauf, sich z.B. über die Existenz und Vertretung einer Stiftung informieren zu können. Die existierenden Stiftungsverzeichnisse nach landesgesetzlichen Regelungen sind dafür nicht ausreichend.

Nun wurde zum 01.10.2017 beim Bundesanzeiger Verlag ein Transparenzregister eingerichtet, in das sich rechtsfähige Stiftungen einzutragen haben. Notwendig wurde dies, da die Bundesregierung die 4. EU-Anti-Geldwäscherichtlinie umzusetzen hatte. Die Richtlinie zielt darauf ab, Geldwäsche und die Finanzierung von Terrorismus zu verhindern. Dazu müssen „wirtschaftlich Berechtigte“ sowie Begünstigte aller privatrechtlichen Vereinigungen und Trust-ähnlichen Strukturen erfasst und deren Beteiligungsverhältnisse offengelegt werden. Allerdings wird dies den Vereinen und den im Handelsregister eingetragenen Gesellschaften wegen des Eintrags dort erspart. Dass auch steuerbegünstigte nicht rechtsfähige Stiftungen nicht im Transparenzregister einzutragen sind, kann nur eine Übergangserscheinung sein.

Zufrieden ist der Bundesverband Deutscher Stiftungen mit dem Transparenzregister nicht. Es bringt Verwaltungsaufwand für Stiftungen, aber kaum Verbesserungen in für die Transparenz wichtigen Punkten. Wie die Landesregister hat auch dieses Register keine Publizitätswirkung, die Stiftungen einen erleichterten Nachweis der Vertretungsbefugnis ermöglichen würde. Eine Auskunft zum Bestehen der Steuerbegünstigung ist ebenfalls nicht vorgesehen. Außerdem ist der Zugang zu den Informationen dadurch erschwert, dass nur Behörden und Personen, die ein „berechtigtes Interesse“ aufweisen können, Zugang haben.

3. Fazit

Edda Müller machte in der Schlussdiskussion deutlich, welche Konsequenzen aus den diskutierten Entwicklungen zu ziehen seien und wie Transparency Deutschland mit den gewonnenen Erkenntnissen umgehen wolle.

Auf der einen Seite ist deutlich geworden, dass mehr für die Bekanntheit der ITZ getan werden kann und muss, um viele weitere Organisationen von der freiwilligen Selbstverpflichtung zu überzeugen.

Auf der anderen Seite erscheint es notwendig, sich verstärkt für eine gesetzliche Regelung einzusetzen, die gut durchdacht ist und kleinere und kleinste Organisationen nicht administrativ überfordert. Damit nahm sie den Punkt auf, den Strachwitz in seiner Key Note gemacht hatte.

Weder die Verwaltung, noch die Zivilgesellschaft und ihre Verbände selbst, noch die Politik, darin waren sich alle Teilnehmer einig, dürfen weiterhin vor diesem Thema die Augen verschließen. Es kann nicht sein, dass alle so lange warten, bis die öffentliche Aufregung über irgendeinen „Skandal“ hektische und unausgeglichene Transparenzregeln hervorbringt. Vielmehr gehört es zu einer funktionierenden partizipativen und offenen Gesellschaft, dass deren wichtige Akteure die Bürgerinnen und Bürger ausreichend und kontinuierlich informieren (müssen) und dass dafür verbindliche und praktikable Rahmenbedingungen geschaffen werden.

Jörg Mühlbach, Mitglied von Transparency International Deutschland e.V. und zuständig für die Initiative Transparente Zivilgesellschaft.

E-Mail-Abonnement & Download unter:
www.observatorium.maecenata.eu