

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Mechthild Dyckmans, Sibylle Laurischk, Dr. Karl Addicks, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der FDP
– Drucksache 16/8110 –**

Rechnungslegung und Transparenz im Gemeinnützigkeitssektor

Vorbemerkung der Fragesteller

Bürgerschaftliches Engagement ist eine tragende Säule unserer Gesellschaft. Es ist daher von besonderer Bedeutung, dass mögliches Fehlverhalten einzelner Institutionen nicht den gesamten Gemeinnützigkeitssektor diskreditiert. Die Vorgänge um angebliche Geldverschwendung beim Deutschen Komitee des UN-Kinderhilfswerks UNICEF werfen die Frage nach Rechnungslegung und Transparenz im Gemeinnützigkeitssektor auf. Rechnungslegungs- und Transparenzprobleme von gemeinnützigen Vereinen und Stiftungen werden seit längerem wahrgenommen. Obwohl es sich hierbei um ein gesellschafts- und regelungspolitisch wichtiges Problemfeld handelt und obwohl Vereine und Stiftungen heute eine immense politische, gesellschaftliche und wirtschaftliche Bedeutung haben, ist die Diskussion bislang fast ausschließlich in akademischen Kreisen geführt worden. Eine breite rechtspolitische Debatte ist nicht festzustellen. Eine Verbesserung der Rahmenbedingungen wird jedoch ohne eine begleitende kritische Öffentlichkeit nicht zu erreichen sein. Hierzu gehört auch eine rechtspolitische Vision der Bundesregierung, wie es mit der Rechnungslegung und Transparenz im gemeinnützigen Sektor weitergehen soll.

1. Ist die Bundesregierung unverändert der Auffassung, dass über die geltenden Rechnungslegungs- und Publizitätsvorschriften hinaus keine Notwendigkeit bestehe, weitere, speziell auf Stiftungen bezogene Pflichten einzuführen, wie es die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht, die unter Federführung des Bundesministeriums der Justiz von Juli 2000 bis Oktober 2001 den Reformbedarf auf dem Gebiet des Stiftungsprivatrechts untersuchte, in ihrem Bericht vom 19. Oktober 2001 festgestellt hat?
2. Wenn ja, wie begründet die Bundesregierung ihre diesbezügliche Auffassung?
3. Wenn nein, welchen gesetzgeberischen Handlungsbedarf sieht die Bundesregierung, und wie und wann gedenkt sie diesem Rechnung zu tragen?

Die Bund-Länder-Arbeitsgruppe Stiftungsrecht hatte sich mit guten Gründen dagegen ausgesprochen, die Rechnungslegungs- und Publizitätspflichten für Stiftungen über die bereits bestehenden Regelungen im Publizitätsgesetz hinaus zu erweitern. Diese Gründe haben für die Bundesregierung nach wie vor Gewicht. Sie werden jedoch immer wieder überprüft.

4. Wie stellt sich die Position der Bundesregierung bezüglich der Fragen 2 bis 4 im Hinblick auf das Vereinsrecht dar?

Bei Idealvereinen sprechen im Wesentlichen dieselben Gründe für und gegen die Erweiterung der Rechnungslegungspflichten und die Einführung von Publizitätspflichten wie bei den Stiftungen.

5. Wie steht die Bundesregierung zu dem Vorschlag, in der Bundesrepublik Deutschland nach französischem und österreichischem Vorbild ein Rechnungslegungs- und Publizitätsgesetz für Idealvereine und gemeinnützige Stiftungen zu schaffen?

Siehe die Antwort zu den Fragen 1 bis 3.

6. Wie beurteilt die Bundesregierung die hiermit in Frankreich und Österreich gemachten Erfahrungen?

Die Bundesregierung kann aufgrund der ihr vorliegenden Informationen zur Rechtspraxis in Österreich und Frankreich nicht beurteilen, wie sich die dort eingeführten Rechnungslegungs- und Publizitätsvorschriften für Vereine und Stiftungen ausgewirkt haben. Sie wird sich um nähere Informationen aus den beiden Ländern bemühen.

7. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um für den Fall eines Rechnungslegungs- und Publizitätsgesetzes den Verwaltungsaufwand insbesondere für kleinere und mittlere Stiftungen und Vereine überschaubar zu halten, z. B. durch Schwellenkriterien?

Die Bundesregierung ist in erster Linie der Auffassung, dass es gerade auch wegen des in der Frage genannten Verwaltungsaufwandes sachgerecht erscheint, kleinere und mittlere Stiftungen nicht mit zusätzlichen Rechnungslegungspflichten zu belasten. Sollte sich diese Auffassung künftig ändern, können Schwellenwerte als Differenzierungskriterium grundsätzlich in Betracht kommen.

8. Welche weiteren, auch untergesetzlichen Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um Rechnungslegung und Transparenz im Gemeinnützigkeitsbereich zu verbessern?

Rechnungslegung und Transparenz können im Gemeinnützigkeitssektor auch von den Non-Profit-Organisationen und ihren Dachverbänden durch Selbstregulierungsmaßnahmen verbessert werden. Auch freiwillig veröffentlichte Jahresrechnungen oder Jahresabschlüsse und Geschäftsberichte schaffen Transparenz, wenn sie aussagekräftig, vergleichbar und verlässlich sind, weil sie nach einheitlichen Standards erstellt und von unabhängigen Stellen geprüft wurden. Dies gilt insbesondere dann, wenn sich eine ausreichend große Anzahl von Non-Profit-Organisationen zu solchen Maßnahmen verpflichtet, die veröffentli-

chen Informationen von unabhängigen Stellen gesammelt und der Öffentlichkeit zusammengefasst einfach zugänglich gemacht werden. Auch die Zertifizierung von Non-Profit-Organisationen durch kompetente unabhängige Stellen, wie z. B. die Erteilung des Spenden-Siegels durch das DZI, macht den Gemeinnützigkeitssektor für die Öffentlichkeit transparenter.

9. Beabsichtigt die Bundesregierung, Spenden sammelnde Non-Profit-Organisationen zu ermutigen, sich auf bestimmte standardisierte und überprüfbare Informationen zu einigen, z. B. in Form eines Corporate-Governance-Kodex?

Ja

10. Welche weiteren, auch untergesetzlichen Anreizmechanismen für eine Verbesserung der Transparenzkultur gibt es im Ausland, und welche hiervon eignen sich nach Auffassung der Bundesregierung für die Bundesrepublik Deutschland?

Auch in anderen Staaten wird Transparenz im Gemeinnützigkeitssektor durch gesetzliche Rechnungslegungs- oder Publizitätspflichten, aber auch durch Selbstregulierung der Non-Profit-Organisationen geschaffen. Der Bundesregierung ist aufgrund der ihr vorliegenden Informationen nicht bekannt, ob und mit welchen konkreten Maßnahmen andere Staaten diese Selbstregulierungsmaßnahmen angestoßen haben oder unterstützen.

11. Wie bewertet die Bundesregierung das Spendensiegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI), zu deren Trägern das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend gehört, im Hinblick auf seine Funktion als Entscheidungshilfe für Spenderinnen und Spender?

Das 1992 eingeführte, ausschließlich über Bearbeitungsgebühren finanzierte, Spenden-Siegel des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI) bietet eine wichtige Orientierungs- und Entscheidungshilfe für Spenderinnen und Spender in Bezug auf überregional sammelnde Spendenorganisationen. Mit derzeit 230 Organisationen und einem Gesamtspendenvolumen von jährlich rund 1,4 Mrd. Euro deckt das Spenden-Siegel schätzungsweise ein Drittel bis die Hälfte aller deutschen Spenden ab.

12. Nach welchen Kriterien stellt das DZI bei der Spendensiegel-Prüfung Transparenz fest?
13. Welche Rechnungslegungsstandards erfordert das DZI-Spendensiegel?

Die Kriterien der Spenden-Siegel-Prüfung durch das DZI sind unter www.dzi.de/leitlinien.pdf im Internet verfügbar. Danach sind im Einzelnen folgende Transparenz- und Rechnungslegungsstandards für die Siegelvergabe festgelegt:

- die steuerliche Gemeinnützigkeit und damit die Finanztransparenz gegenüber den Finanzbehörden;
- wenn die Antrag stellende Organisation mehr als die Hälfte ihrer Ausgaben an eine weitere Organisation (üblicherweise mit Sitz im Ausland) zum endgültigen Mitteleinsatz weiterleitet, muss deren Jahresabschluss ebenfalls dem DZI vorgelegt und in die Antragsbearbeitung einbezogen werden (Transparenz der grenzüberschreitenden Mittelweiterleitung);

- zur Sicherung langfristig angelegter Hilfsmaßnahmen muss eine Einnahmen- und Ausgabenplanung erstellt und dem DZI vorgelegt werden (Planungstransparenz);
- Rücklagen sind zweckentsprechend auszuweisen und dem DZI zu begründen; Zinsen aus zweckgebundenen Rücklagen unterliegen derselben Zweckbindung wie die Rücklagen selbst;
- Gehälter von Beschäftigten, die oberhalb des Niveaus im öffentlichen Dienst liegen, sind dem DZI mitzuteilen und zu begründen (Vergütungstransparenz);
- werden Provisionen für die Spendenwerbung gezahlt, so ist das den Personen mitzuteilen, bei denen um eine Spende geworben wird;
- das Werbe- und Informationsmaterial muss wahr, eindeutig und sachlich gestaltet sein;
- Ähnlichkeiten von Namen, Logos etc. mit denen anderer Organisationen sind zu vermeiden;
- der Einsatz des Namens oder Logos in kommerzieller Werbung/Vertrieb ist als solcher kenntlich zu machen;
- bei der Spenden-Siegel-Prüfung berechnet das DZI den Anteil der Werbe- und Verwaltungsausgaben an den jährlichen Gesamtausgaben (nach DZI-Maßstab) und veröffentlicht die Höhe des Anteils nach vier Rubriken (niedrig, angemessen, vertretbar, unvertretbar) in seinen öffentlich abrufbaren Einzelauskünften und im jährlich neu erscheinenden DZI Spenden-Almanach (hier nur die ersten drei Rubriken);
- das im Jahr 2006 umfassend aktualisierte DZI-Konzept zur Berechnung der Werbe- und Verwaltungskosten Spenden sammelnder Organisationen (www.dzi.de/Verwaltungskonzept.pdf) ist zusammen mit dem fast inhaltsgleichen Konzept der Schweizer Stiftung ZEWÖ die weltweit wohl umfassendste Berechnungsgrundlage für die Abgrenzung von Werbe- und Verwaltungsausgaben bei Spendenorganisationen; sie bietet damit eine wichtige Voraussetzung für transparente, vergleichbare Angaben zur Höhe der Werbe- und Verwaltungskosten;
- ist ein Mitglied des Leitungsgremiums hauptamtlich tätig oder ist mindestens die Hälfte der Mitglieder des Leitungsgremiums miteinander verwandt, so ist ein besonderes Aufsichtsorgan erforderlich;
- Sachspenden dürfen nur nach einem gesicherten Bewertungsverfahren in der Rechnungslegung erfasst werden;
- Organisationen mit jährlichen Sammlungseinnahmen zwischen 50 000 Euro und 250 000 Euro müssen ihre Rechnungslegung intern durch eine fachkompetente Person prüfen lassen;
- Organisationen mit jährlichen Sammlungseinnahmen zwischen 250 000 und 750 000 Euro müssen ihre Rechnungslegung durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer prüfen lassen;
- Organisationen mit jährlichen Sammlungseinnahmen von mehr als 750 000 Euro müssen ihren Jahresabschluss nach handelsrechtlichen Grundsätzen erstellen und durch einen Wirtschaftsprüfer oder vereidigten Buchprüfer prüfen lassen.

14. Sieht die Bundesregierung die Gefahr, dass das Spendensiegel durch die Vorgänge bei UNICEF Schaden nimmt, und wenn ja, wie beabsichtigt sie hierauf in den Gremien des DZI zu reagieren?

Die Bundesregierung sieht diese Gefahr nicht. Aufgrund der Leitlinien und Ausführungsbestimmungen des Spenden-Siegels besteht für das DZI ausreichend die Möglichkeit, wirksam auf später bekannt gewordene Verstöße gegen die Vergabekriterien im Bereich einer Siegel tragenden Spendenorganisation zu reagieren, um etwaige Schäden für das Ansehen des Spenden-Siegels abzuwenden. Nach eigenen Angaben betreibt das DZI auch eine fortlaufende Qualitätsentwicklung und umfassende Überarbeitung seiner Spenden-Siegel-Kriterien. Unmittelbar nach Bekanntwerden der Vorgänge beim Deutschen Komitee für UNICEF e. V. hat das DZI noch Ende November 2007 mit einer Sonderprüfung der erhobenen Vorwürfe begonnen, die am 20. Februar 2008 zum Entzug des Spenden-Siegels führten (vgl. Pressemitteilung des DZI vom 20. Februar 2008).

