



Kurzzusammenfassung

Bündnis für Gemeinnützigkeit (Hrsg.)

Transparenz im Dritten Sektor. Eine wissenschaftliche Bestandsaufnahme

Dr. Holger Krimmer, Prof. Dr. Birgit Weitemeyer u.a.

Das Informationsinteresse in der Bevölkerung im Hinblick auf die Tätigkeit und die Finanzierung gemeinnütziger Organisationen ist in den letzten Jahren erheblich gewachsen. Dazu haben auch einige Skandale aus dem gemeinnützigen Bereich beigetragen, bei denen ein gravierender Mangel an transparentem wirtschaftlichem Handeln im Innen- und Außenverhältnis im Mittelpunkt stand.

Die bisherigen Instrumente wie etwa das Spendensiegel des DZI oder die Mitgliedschaft im Deutschen Spendenrat sind hochgeschätzt, erfassen aber nur einen Teil der gemeinnützigen Organisationen in Deutschland. Initiativen aus dem Dritten Sektor heraus wie Transparency International Deutschland oder private Anbieter wie die Phineo gAG greifen das Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit auf und stellen weitere Angebote zur Verfügung. Die Politik reagiert ebenfalls, nachdem sie bisher auf freiwillige Selbstverpflichtungen der Organisationen gesetzt hatte.

Gleichzeitig befindet sich der Dritte Sektor noch immer eher im Schatten der öffentlichen Wahrnehmung und Erwartungshaltungen an vermehrte Transparenz. Der internationale Vergleich zeigt, dass die normativen Vorgaben für transparentes Organisationshandeln an den Dritten Sektor noch weit hinter denen in den USA, Großbritannien oder auch in Nachbarländern wie Frankreich und Österreich zurückbleiben. Kennzeichnend für das deutsche „Transparenzregime“ im Vergleich zu den Anforderungen in anderen Ländern ist eine Akteurs-Zentriertheit auf den Staat (Finanzbehörden) zusammen mit einer Konzentration auf die steuerrechtlichen Anforderungen der Abgabenordnung.

Die Diskussionen um das Thema Transparenz fokussieren sich derzeit meist auf einen Regelungsbedarf in den Bereichen Rechnungswesen und Publizität. Damit geht einher, dass auch die Voraussetzungen der entsprechenden Regelungsvorschläge fast ausschließlich und zudem meist pauschal an bestimmte Finanzaufgaben anknüpfen, ohne qualitativ nach Rechtsformen, nach der Art der Mittelbeschaffung oder der Tätigkeit der Organisation zu differenzieren. Es wird vielmehr befürchtet, dass einheitliche Standards für einige Organisationen zu einem Zuviel an Transparenz in vertraulichen Bereichen und zu einem Zuwenig an Transparenz in legitimationsempfindlichen Bereichen wie der Finanzierung führen können.

Zu der Vielgestaltigkeit der Organisationen des Dritten Sektors - von operativen Einheiten wie Krankenhäusern und Forschungseinrichtungen in gemeinnütziger Trägerschaft bis zum Aikido-Verein um die Ecke - kommt hinzu, dass in den vergangenen Jahren eine Vielzahl von Instrumenten zur Verbesserung der Transparenz und der Corporate Governance entstanden sind. Der entstandene Wildwuchs an Vorgehensweisen und Ansätzen hat auch dazu geführt, dass Organisationen mit unterschiedlichen Berichtspflichten zum Teil mehrfach belastet sind.

Forschungsauftrag

Trotz vorhandener Grundlagenforschung im nationalen wie im internationalen Umfeld fehlt bislang eine Studie, die sowohl die Transparenz- und Publizitätsanforderungen als auch die empirischen Strukturen

www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org



der unterschiedlichen Bereiche des Dritten Sektors in den Blick nimmt, bereits vorhandenen Regelungen und Mechanismen zusammenträgt, ihre tatsächliche Verbreitung und Akzeptanz untersucht und sachgerechte Kriterien zu Transparenz und Offenlegung entwickelt.

Diese Lücke soll mit der hier vorliegenden Studie geschlossen werden. Die Leitfrage ist damit, wie die Landschaft des Dritten Sektors unter dem Aspekt berechtigter Forderungen nach Transparenz in eine Ordnung zu bringen ist, die Vergleichbarkeit aber auch Abgrenzbarkeit ermöglicht. Die Ergebnisse dieser Studie dienen zunächst der Bestandsaufnahme und sollen zur Objektivierung der Transparenzdebatte beitragen.

Differenzierung tut Not – die Hauptergebnisse im Überblick

Im Dritten Sektor ist eine große Pluralität an Organisationsprofilen anzutreffen. Gleichzeitig variieren Instrumente und Kontrollmechanismen für Transparenz, Publizität und Rechnungslegung erheblich. In der Zusammenschau ergibt sich daher kein pauschaler Gesamtbefund, sondern ein sehr diversifiziertes Bild. Die zentralen Ergebnisse im Einzelnen:

ERSTER TEIL: DER DRITTE SEKTOR IM STATISTISCHEN PROFIL

Quantitative Dominanz von Vereinen

Der Verein ist die dominante Rechtsform im Dritten Sektors. Mit rund 580.000 von 616.000 Organisationen stellen Vereine einen Anteil von 94 Prozent aller Drittsektor-Organisationen.

Kleine und Kleinstorganisationen bestimmen das Feld

Obwohl der Dritte Sektor jährlich eine Bruttowertschöpfung von 89 Milliarden Euro aufweist, sind weite Teile von wirtschaftlich weitestgehend inaktiven Vereinen geprägt. 81 Prozent der Vereine arbeiten ausschließlich auf ehrenamtlicher Basis, 87 Prozent der Vereine haben jährliche Gesamteinnahmen von unter 100.000 Euro, etwas mehr als die Hälfte der Vereine von unter 10.000 Euro.

Die zwei Gesichter des Dritten Sektors

Die hohe jährliche Bruttowertschöpfung und eine Gesamtbeschäftigung von 2,3 Millionen sozialversicherungspflichtig Beschäftigten erklären sich dadurch, dass der Dritte Sektor über stark voneinander abweichende Organisationssegmente verfügt. Das Gegengewicht zu den vorwiegend ehrenamtlich arbeitenden Vereinen und weiten Teilen der Stiftungslandschaft stellen Genossenschaften und gemeinnützige Kapitalgesellschaften dar, Organisationsfelder mit einer dezidiert wirtschaftlichen Ausrichtung. Bezahlte Beschäftigung spielt bei ihnen eine wesentlich größere Rolle. Auch unterscheiden sich die jährlichen Gesamteinnahmen stark von denen der Vereine und Stiftungen.

Aus Sicht rechtlicher Regelungen überwiegen kleine und mittlere Organisationen

Nach den im HGB und GenG geltenden Einteilungen in kleine, mittlere und große Organisationen sind die meisten gemeinnützigen Kapitalgesellschaften und Genossenschaften – zumindest gemessen am Kriterium der bezahlten Beschäftigung – den kleinen und mittleren Organisationen zuzurechnen.

Starke Diversität von Einnahmequellen

Bereiche, die sich fast ausschließlich über Mitgliedschaftsbeiträge finanzieren (Sport, Freizeit und Geselligkeit u.a.), stehen anderen gegenüber, für die selbsterwirtschaftete Mittel oder Einnahmen aus Spenden und Sponsoring eine viel höhere Bedeutung haben. Damit gehen auch andere Gruppen von Stakeholdern einher, deren Anforderungen an Transparenz die Organisationen erfüllen müssen.



ZWEITER TEIL: DAS RECHTSGUTACHTEN

Pluralismus an Instrumenten

Den Dritten Sektor durchziehen zahlreiche Instrumente und Kontrollmechanismen für Transparenz, Publizität und Rechnungslegung. Jede gemeinnützige Organisation in Deutschland unterliegt zwingend der Kontrolle durch die Finanzverwaltung, deren Resultate der Öffentlichkeit allerdings nicht zugänglich sind.

Bereichsspezifik

Die Mechanismen sind nach Rechtsformen und Branchen zu unterscheiden. Soweit steuerpflichtige, wirtschaftliche Geschäftsbetriebe oberhalb der Umsatzgrenze von 35.000 Euro pro Jahr unterhalten werden und eine Bilanzierungspflicht entweder wegen Überschreitung der weiteren Umsatz- oder Gewinn Grenzen nach § 141 AO oder aufgrund von Satzungsvorgaben besteht oder gemeinnützige Organisationen freiwillig nach HGB bilanzieren, müssen sie seit dem 1.1.2014 die Angaben in die neuartige und von der Finanzverwaltung vorgegebene Taxonomie der E-Bilanz einarbeiten.

Transparenz bei rechtsfähigen Stiftungen

Rechtsfähige Stiftungen des Bürgerlichen Rechts (BGB) unterliegen der Rechtsaufsicht durch die Stiftungsbehörden der Länder, die kirchlichen Stiftungen der Kontrolle durch die kirchliche Aufsicht und die öffentlich-rechtlichen Stiftungen der Kontrolle durch die Landes- oder Bundesrechnungshöfe. Zudem werden sie wie alle gemeinnützigen Organisationen durch die Finanzverwaltung kontrolliert. Die Eintragung der Stiftung in das Stiftungsregister begründet anders als bei Vereinen, Handelsgesellschaften und Genossenschaften keine Publizitätswirkung für die Vertretungsmacht der Stiftungsorgane. Auf die Richtigkeit der Eintragungen kann sich der Rechtsverkehr daher nicht verlassen.

Transparenz bei Vereinen und nichtrechtsfähigen Stiftungen

Nicht rechtsfähige Treuhandstiftungen und Idealvereine werden intern nur durch ihre Stifter bzw. durch die Mitgliederversammlung sowie extern durch die Finanzverwaltung kontrolliert. Beide Formen der internen wie der externen Überwachungsmechanismen sind nicht mit einer verpflichtenden Publizität gegenüber der allgemeinen Öffentlichkeit verbunden.

Transparenz bei Kapitalgesellschaften und Genossenschaften

Gemeinnützige Kapitalgesellschaften oder Genossenschaften sind bilanzierungspflichtig, werden in der Regel durch einen Abschlussprüfer bzw. einen Prüfverband geprüft und müssen ihre Abschlüsse und weitere Berichte im Bundesanzeiger veröffentlichen. Kleine und Kleinstkapitalgesellschaften sind hiervon jedoch weitgehend ausgenommen.

Transparenz bei Spenden sammelnden Organisationen

Die präventive Überprüfung von Spendensammlungen findet nur in den Ländern Baden-Württemberg, Mecklenburg-Vorpommern, Rheinland-Pfalz, dem Saarland und Thüringen auf der Grundlage von Sammlungsgesetzen statt.

Transparenz durch Zuwendungsgeber

Vielfach erhalten Organisationen des Dritten Sektors hohe Zuwendungen von privaten Stiftungen, Unternehmen und anderen privaten Förderinstitutionen sowie von öffentlicher Seite, deren ordnungsgemäße Verwendung die privaten Zuwendungsgeber sowie die zuständigen Ministerien und andere staatlichen Stellen überprüfen.



Freiwillige Selbstverpflichtungen

Im Übrigen bieten vor allem die Institutionen des DZI und des Deutschen Spendenrates eine freiwillige Überprüfung der Spenden sammelnden Organisationen an. Daneben lassen sich einige Organisationen von Zertifizierungsstellen überprüfen und richten externe Ombudsstellen ein, an die sich vor allem Mitarbeiter mit Beschwerden richten können.

Sonderrolle freie Wohlfahrtspflege

Weitere verpflichtende externe Kontroll- und Überwachungsmechanismen bestehen für Organisationen der sozialen Wohlfahrt wie Krankenhäuser, Alten- und Pflegeheime, Kinder- und Jugendheime, Werkstätten für behinderte oder in das Arbeitsleben einzugliedernde Menschen unabhängig von der Rechtsform. In diesem Bereich sind erste Ansätze für eine verpflichtende Transparenz erkennbar. Landesverbände der Pflegekassen müssen nach § 115 Abs. 1a SGB XI sicherstellen, dass die Ergebnisse der Qualitätsprüfung anonymisiert und für Pflegebedürftige und deren Angehörige verständlich, übersichtlich und vergleichbar sowohl im Internet als auch in anderer geeigneter Form kostenfrei veröffentlicht werden.

Uneffektive Parallelität von Transparenzregelungen

Wenn sich Organisationen freiwillig auf der Grundlage von Kodizes, Zertifizierungen oder durch Ombudsleute weiteren Überwachungsmechanismen unterwerfen – wie etwa dem Spendensiegel des DZI, der Mitgliedschaft im Deutschen Spendenrat, der Bilanzierung nach HGB sowie der Abschlussprüfung –, sind sie mit verschiedenen Anforderungen und Rechnungslegungsstandards belastet, etwa der Gewinnermittlung, dem Geschäftsbericht und der Mittelverwendungsrechnung sowie der E-Bilanz (bei wirtschaftlichem Geschäftsbetrieb) gegenüber dem Finanzamt, dem Rechnungslegungsstandard des IDW und den freiwilligen Selbstverpflichtungen. Für die Organisationen der freien Wohlfahrtspflege kommen noch die weiteren branchentypischen Kontrollmechanismen hinzu, so dass mehrfach und mit unterschiedlichen Standards Rechnung zu legen ist, ohne dass ein Mehrwert hierfür erkennbar wäre.

Bündnis für Gemeinnützigkeit (Hrsg.): Transparenz im Dritten Sektor.

Autoren: Dr. Holger Krimmer, Prof. Dr. Birgit Weitemeyer, Saskia Kleinpeter, Friedrich von Schönfeld, Dr. Benedikt Vogt, Bucerius Law School Press, 1. Auflage 2014, ISBN: 978-3-86381-059-7, Printed in Germany

Herstellung und Auslieferung: tredition GmbH, Mittelweg 177, 20148 Hamburg

Bestellmöglichkeit: <http://www.publish-books.de/BLSP/books/ID14526/Transparenz-im-Dritten-Sektor>

Zum Bündnis für Gemeinnützigkeit:

Das Bündnis für Gemeinnützigkeit wird getragen von den folgenden Organisationen:

Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege; Bundesarbeitsgemeinschaft der Senioren-Organisationen e.V.; Bundesverband Deutscher Stiftungen; Deutscher Bundesjugendring; Deutscher Kulturrat; Deutscher Naturschutzring; Deutscher Olympischer Sportbund; Deutscher Spendenrat; Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft; VENRO – Verband Entwicklungspolitik Deutscher Nichtregierungsorganisationen e.V. Weitere Informationen: www.buendnis-gemeinnuetzigkeit.org

Die Studie wurde finanziert durch:

Bundesverband Deutscher Stiftungen, Caritas, Deutscher Olympischer Sportbund, Deutscher Spendenrat, Deutsches Rotes Kreuz, Stifterverband für die Deutsche Wissenschaft, VENRO