



This document has been provided by the International Center for Not-for-Profit Law (ICNL).

ICNL is the leading source for information on the legal environment for civil society and public participation. Since 1992, ICNL has served as a resource to civil society leaders, government officials, and the donor community in over 90 countries.

Visit ICNL's **Online Library** at
<http://www.icnl.org/knowledge/library/index.php>
for further resources and research from countries all over the world.

Disclaimers

Content. The information provided herein is for general informational and educational purposes only. It is not intended and should not be construed to constitute legal advice. The information contained herein may not be applicable in all situations and may not, after the date of its presentation, even reflect the most current authority. Nothing contained herein should be relied or acted upon without the benefit of legal advice based upon the particular facts and circumstances presented, and nothing herein should be construed otherwise.

Translations. Translations by ICNL of any materials into other languages are intended solely as a convenience. Translation accuracy is not guaranteed nor implied. If any questions arise related to the accuracy of a translation, please refer to the original language official version of the document. Any discrepancies or differences created in the translation are not binding and have no legal effect for compliance or enforcement purposes.

Warranty and Limitation of Liability. Although ICNL uses reasonable efforts to include accurate and up-to-date information herein, ICNL makes no warranties or representations of any kind as to its accuracy, currency or completeness. You agree that access to and use of this document and the content thereof is at your own risk. ICNL disclaims all warranties of any kind, express or implied. Neither ICNL nor any party involved in creating, producing or delivering this document shall be liable for any damages whatsoever arising out of access to, use of or inability to use this document, or any errors or omissions in the content thereof.

MAECENATA INSTITUT

FÜR DRITTER-SEKTOR-FORSCHUNG

MEMORANDUM

DATUM: 5. März 1999

BETRIFFT: Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts

3. COLLOQUIUM DER EXPERTENKOMMISSION ZUR REFORM DES STIFTUNGS- UND GEMEINNÜTZIGKEITSRECHT AM 1. MÄRZ 1999 IN BERLIN

TEILNEHMER: Max Dehmel, Dr. Eike Gebhard, Geneviève Hesse, Dr. Karl-Heinz Heuer, Dr. Christiane Krautscheid, Dr. René Lohs, Dr. Anke Martiny, Dr. Christoph Mecking, Dr. Franz Merl, Dr. Christoph Müllerleile, Moritz Müller-Wirth, Prof. Dr. Karl-Heinz Paqué, Dr. Eckardt Priller, Andreas Richter, Dr. Michael Schornstheimer, Rupert Graf Strachwitz, Thomas Veser, Dr. Volker Then, Peter Walkenhorst, Prof. Dr. Olaf Werner

PROTOKOLL: Dr. Rainer Sprengel

Im Mittelpunkt des 3. Colloquiums der Expertenkommission zur Reform des Stiftungs- und Gemeinnützigkeitsrechts, berufen von der Bertelsmann-Stiftung und dem Maecenata Institut, steht der Problembereich Transparenz und Rechenschaftslegung. Dieses Expertengespräch richtet sich insbesondere auch an Vertreter der Medien, da diesen im Hinblick auf Transparenz eine besondere Funktion und Kompetenz zukommt.

Einführend geben die Veranstalter einen Überblick über die bisherigen Colloquien (vgl. die Protokolle der entsprechenden Veranstaltungen), sowie über den aktuellen Stand des Gesetzgebungsverfahrens. Neben dem schon vorliegenden Gesetzesentwurf der FDP und einem angekündigten Entwurf der CDU/CSU-Fraktion wird der von Bündnis 90/Die GRÜNEN in der letzten Legislaturperiode erarbeitete Entwurf als Koalitionsvorlage eingebracht. Alle Gesetzesinitiativen enthalten einen zivilrechtlichen und über einen steuerrechtlichen Teil. Im Gesetzgebungsverfahren werden diese beiden Teile getrennt, da die Reform des zivilrechtlichen Teils (Revision der Paragraphen 80-88b BGB) kaum Dissens zwischen den Fraktionen mehr enthält, während der steuerrechtliche Teil in Grundfragen des Gemeinnützigkeitsrechts, der allgemeinen Steuerreform und des EU-Rechts führt. Im zivilrechtlichen Teil wird es zu einer Verankerung des Rechts auf Stiften kommen, indem das bisherige Konzessionssystem durch ein Normativsystem ersetzt wird.

Schließlich erläutern die Veranstalter den Horizont der Problematik „Transparenz und Rechenschaftslegung“.

Grundsätzlich geht es dabei um die Frage nach dem Bild der Stiftungen in der Öffentlichkeit und nach der Akzeptanz durch die Öffentlichkeit. Dem Gesichtspunkt der Verantwortlichkeit kommt angesichts der Tatsache, daß Stiftungsorgane grundsätzlich fremdes Vermögen verwalten und (zu 96%) eine steuerliche Ausnahmestellung beanspruchen, besondere Bedeutung zu. Öffentlichkeit und Teilhabe erscheinen als Wesensmomente einer Zivilgesellschaft in der Demokratie. Dementsprechend schließt das Projekt, Stiftung als Engagement Vieler und als von Vielen akzeptiertes Engagement verankern zu wollen, die Notwendigkeit ein, die Öffentlichkeit zu suchen. Nur so läßt sich auch eine Legitimation einer Verbreiterung und Intensivierung des Stiftungswesens erhalten.

Momentan jedoch halten sich die meisten Stiftungen und nicht zuletzt auch öffentlich-rechtliche Stiftungsverwaltungen eher bedeckt, was eine Information über ihre Tätigkeit angeht. Die Berichtstätigkeit bleibt zumeist auf die gesetzlich vorgeschriebenen Formen beschränkt, d.h. auf die Berichtspflicht gegenüber Aufsichts- und Steuerbehörden. Mit anderen Worten: infolge der damit verbundenen Geheimhaltungsverpflichtungen der Behörden erhält die Öffentlichkeit keinen Einblick in Tätigkeit und Finanzgebahren der Stiftungen.

Als Gründe für die restriktive Informationspolitik von Stiftungen läßt sich einerseits die Angst vor einer Zunahme von Anträgen an Stiftungen nennen, andererseits aber auch das Fehlen von Richtlinien für das Erstellen von Jahresabschlüssen bzw. von Tätigkeitsberichten. Letztlich beinhaltet sie aber häufig die Verschleierung von organisatorischen Mißständen, ungenügender Projektprüfung und im schlimmsten Fall an Korruption heranreichender Mißbräuche.

In verschiedene Aspekte der Thematik Transparenz und Rechnungslegung führen dann drei Referenten ein. Diese geben Gelegenheit zu einer jeweiligen kurzen Diskussion im Anschluß an das Referat und zu einer längeren abschließenden Debatte.

Im ersten Referat werden Ergebnisse einer empirischen Studie auf der Grundlage einer Datenbasis von annähernd 2400 Fragebögen (Rücklauf von 9000 verschickten Fragebögen) vorgestellt, die die Zweischneidigkeit des Verhältnisses zur Öffentlichkeitsarbeit im deutschen Non-Profit-Sektor insgesamt erkennen läßt. So läßt sich feststellen, daß die Öffentlichkeit von Organisationen im dritten oder gemeinnützigen Sektor vor allem dann aktiv gesucht wird, wenn eine Organisation Probleme, insbesondere solche finanzieller Natur hat. Die Öffentlichkeit wird hingegen weniger als ein Adressat angesehen, dem gegenüber Rechenschaft abgelegt werden sollte.

Gleichwohl ist ein Bemühen um eine qualifizierte Öffentlichkeitsarbeit vorhanden: so würden 75% der antwortenden Organisationen freie Mittel als erstes in Personal für Öffentlichkeitsarbeit stecken wollen und gleich hinter der EDV rangiert die Weiterqualifizierung von Mitarbeitern bzw. ehrenamtlichen Mitarbeitern (87% setzen hier Ehrenamtliche ein) im Bereich Öffentlichkeitsarbeit an zweiter Stelle der Prioritätenliste.

Schließlich läßt sich feststellen, daß solche Non-Profit-Organisationen, die in den Feldern Gesundheit, Internationales, Kultur und Soziales arbeiten, stärker als andere auf eine qualifizierte Öffentlichkeitsarbeit achten.

In der unmittelbar anschließenden Diskussion geht es um die Frage der Repräsentativität der Untersuchung sowie der Übertragbarkeit vom gemeinnützigen Sektor insgesamt auf den speziellen Bereich der Stiftungen. So wird darauf hingewiesen, daß doch wahrscheinlich gerade die Organisationen, die keinen Wert auf Öffentlichkeitsarbeit legen zu denen gehören, die entsprechend auch nicht den Fragebogen zurückgeschickt haben. Andererseits wird darauf verwiesen, daß etwa im Stiftungsbereich solche Stiftungen, deren Mittel dauerhaft an ein Projekt oder eine Anstalt gebunden sind, gar keine Veranlassung haben, irgendeine Öffentlichkeitsarbeit zu betreiben.

Die Repräsentativität wird als durchaus vorhanden verteidigt. Zwar mache es die Tatsache, daß es keine Zahlen über die Grundgesamtheit gibt, prinzipiell schwer von Repräsentativität zu sprechen, jedoch sei der hohe Rücklauf und die Gesamtmenge im Bereich der soziologischen Empirie vergleichsweise hoch und völlig hinreichend, um zu begründeten Aussagen über Tendenzen zu kommen. Auf den grundsätzlichen Unterschied zwischen Öffentlichkeitsarbeit als Teil des Marketings und als Ausdruck der Verantwortlichkeit wird hingewiesen.

Im zweiten Referat geht es um die Dimension der Rechnungslegung für Stiftungen. Momentan besteht das Problem, daß es für die Rechnungslegung zu wenig Regelungen in den Stiftungsgesetzen gibt bzw. diese mitunter mit unzutreffenden Begriffen arbeiten. Das habe als eine Konsequenz, daß die Gründung von Stiftungen häufig ausdrücklich empfohlen wird, um die Auflagen des Handelsrechts zu vermeiden.

Im Entwurf von Bündnis 90/Die GRÜNEN wird konsequent die Anwendung des Handelsrechts auf Stiftungen vorgeschlagen. Demgegenüber plädieren die Wirtschaftsprüfer für ein abgestuftes Verfahren. Für kleine Stiftungen mit wenig Buchungen im Jahr soll auch weiterhin die Möglichkeit bestehen, sich mit einer Einnahme-Ausgaben-Rechnung zu begnügen. Sowie dadurch aber nicht mehr hinreichend Klarheit und Wahrheit gewährleistet werden kann, müsse die doppelte Buchführung und die periodengerechte Rechnungslegung zur Pflicht werden. Angesichts verfügbarer Software, verbreiteter Kenntnisse Ehrenamtlicher bzw. der relativ geringen Kosten für

ein entsprechendes Outsourcing sei dies nicht bloß zumutbar, sondern es liegt auch im Interesse der Vermögenserhaltung von Stiftungen. Zudem sei nur so Transparenz des Finanzgebahrens herstellbar, die im Hinblick darauf, daß bei Stiftungen, wie bei Aktiengesellschaften, fremdes Vermögen verwaltet wird, verlangt werden müsse.

In der Diskussion wird darauf hingewiesen, daß die Landesstiftungsgesetze aus zwei Gründen vermeiden, Handelsrechtsvorschriften zur Anwendung zu bringen. Einerseits gehöre diese vor allem in die Gesetzgebung des Bundes, andererseits ähnele die Einnahmen-Ausgaben-Rechnung dem kameralistischen Prinzip.

Kontrovers wird diskutiert, ob nicht dem Großteil der kleinen und mittleren Stiftungen mit doppelter Buchführung ein Verwaltungsaufwand aufgebürdet wird, der sich letztlich in Kosten niederschlägt, die im Verhältnis zu den zur Verfügung stehenden Mitteln als erheblich anzusehen sind. Dagegen wird eingewendet, daß ansonsten eine Opazität fortgeschrieben wird, die im heutigen Kontext die Legitimität des Stiftungswesens beschädigt.

Ein weiterer Diskussionspunkt ist die Frage, ob eine nach Haushaltsrecht prinzipiell hergestellte Prüfbarkeit tatsächlich schon zu öffentlicher Transparenz im Sinne einer Berichtspflicht führt. Diese kann schließlich darauf beschränkt bleiben, daß von Wirtschaftsprüfern zwar Testate erstellt werden können, ohne aber daß die Führung der Geschäfte selbst öffentlich wird. Hierbei wurde analogisch auf die Vergabe von Spendensigeln verwiesen, bei dem zur Zeit zwei Modelle konkurrieren. So vertritt das DZI die Auffassung, daß die Berichtspflicht einer Organisation erfüllt ist, wenn sie an das DZI berichtet. Der Deutsche Spendenrat hingegen verlangt von seinen Mitgliedern zusätzlich eine Veröffentlichung.

Schließlich wird darauf hingewiesen, daß Reformvorschlägen wie die durch die Wirtschaftsprüfer schnell der Ruf anhaftet, das eigene Tätigkeitsfeld ausbauen zu wollen. Es wäre daher eine Angelegenheit etwa des Bundesverbandes deutscher Stiftungen, entsprechend offensiv für Transparenz einzutreten. Strittig bleibt in der wiederholt aufbrandenden Diskussion, ob der Verband tatsächlich in dieser Richtung initiativ war/ist, oder ob er nicht eher den status quo erhalten will.

Das dritte Referat führt in den Themenbereich Transparenz versus Korruption ein, insbesondere auch in die Arbeit von Transparency International, die sich um die Umsetzung der OECD-Richtlinie gegen Bestechung im internationalen Handelsverkehr, um die Bekämpfung von Korruption im Gesundheitswesen und um ein allgemeines Informationsfreiheitsrecht bemüht. Im Vergleich zu anderen Ländern wie USA, Schweden oder Dänemark fällt auf, daß in Deutschland ein hoheitsrechtliche Verständnis der öffentlichen Verwaltung herrscht, das als hinterwäldlerisch bezeichnet werden kann. Das bedeutet konkret, daß

sogenannte öffentliche Ausschreibungen eben nicht einschließen, daß der einzelne Bürger ein Informationsrecht dergestalt besitzt, daß er Einsicht in die Unterlagen erhalten kann. Ebenso ist es dem einzelnen Bürger verwehrt, Einsicht in die Prüfberichte der Gewerbeaufsicht etwa über die Hygiene in Gaststätten zu nehmen oder nachzuprüfen, wie die Krankenkassen eigentlich ihre Rücklagen angelegt haben. Mit anderen Worten: staatlicherseits vorhandene Informationen bleiben dem Bürger unzugänglich. Ein Preis dafür ist, daß Deutschland als ein entwickeltes Land lediglich auf Platz 11 der Rangliste korruptionsanfälliger Staaten liegt. Gegen das Fortwirken der strukturellen Intransparenz setzt Transparency International zunächst einmal auf die Ausbildung eines Bewußtseins darüber, daß Intransparenz für eine Demokratie schädlich ist. Gegenüber der sehr festgefahrenen und im europäischen Vergleich rückständigen deutschen Lage kommt auch die EU, gerade weil sie zu einem Prozeß der Selbstreinigung gezwungen ist, als ein Faktor in Frage, der zu einem mehr an Bürgerinformationsfreiheit führen kann.

In der anschließenden Diskussion wird die Frage nach dem Zusammenhang von Transparenz und der Reform des Stiftungsrechts thematisiert.

Eine Argumentationsrichtung sieht in der Ersetzung des Staates durch Öffentlichkeit einen sinnvollen, aber auch notwendigen Fortschritt. Sinnvoll, weil gerade die Praxis von Institutionen der öffentlichen Hand, die nichtrechtsfähige Stiftungen verwalten, hochgradig von Intransparenz gekennzeichnet sind, die es nicht gestatten zu prüfen, ob dem Stifterwillen überhaupt noch Rechnung getragen wird. Notwendig wiederum, weil der Übergang zum Normativsystem nicht von Kontrolle entlasten kann. Ebenso wird darauf hingewiesen, daß Stiftungen von sich aus die Öffentlichkeit suchen und Transparenz herstellen müssen, ehe Skandaldruck und daran eventuell anschließende restriktive Gesetzesentwürfe zu ihnen kommen. Gerade auch der Anspruch auf Innovationsfähigkeit seitens von Stiftungen läßt sich nicht mit Undurchsichtigkeit vereinbaren.

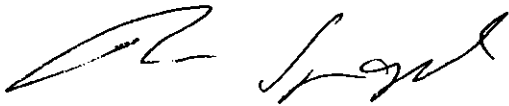
Eine zweite Argumentationsrichtung wendet ein, daß eine Praxis unter dem „gleißenden“ Licht der Öffentlichkeit besonderen Zwängen unterliege, die kontraproduktiv wirken könne. Insbesondere könnte eine Dynamik hin zum kleinsten gemeinsamen Nenner eintreten. Mit anderen Worten: die Innovationsfähigkeit könnte beschädigt werden. Desweiteren wird darauf hingewiesen, daß es zwar für große operative Stiftungen oder für den noch jungen Zweig der Bürgerstiftungen Teil ihrer Eigenart sei, die Öffentlichkeit zu suchen, dies aber für viele kleinere und mittlere Stiftungen keinen Sinn mache.

Im weiteren Verlauf der Diskussion wird der Begriff der Herstellung von Transparenz durch Öffentlichkeit differenziert. Die Dimension der Kontrolle könnte auch durch die Zielgruppe einer Stiftung hergestellt werden

(vergangene, gegenwärtige und potentielle Destinatäre). Eine weitere Möglichkeit läge in der Etablierung von Zwischenkontrollinstanzen (charity commission).

Zum Abschluß werden zusammen mit den Medienvertretern explizit Erwartungen und Ängste diskutiert. Vertreter von Medien weisen darauf hin, daß es zwar wahr sei, daß man schlechte Nachrichten mit weniger Worten an den Mann bringen kann als gute, gleichwohl aber zumindest die seriöse Presse lieber an einer Berichterstattung über gute Praxis interessiert sei. Eine kontinuierliche Berichterstattung über Stiftungen setzt aber eine Kontinuität an Informationen voraus, an der es zur Zeit noch fehle. Zu einem positiven Dauerthema werde es letztlich erst, wenn es in allen Redaktionen einschlägig informierte Ansprechpartner gebe. Der Aufbau eines entsprechenden Informationsverteilers wird als wünschenswert vorgeschlagen. Gleichwohl müsse die Stiftungswelt aber auch bereit sein, schwarze Schafe nicht aus Angst vor einer auch einmal negativen Berichterstattung decken zu wollen.

Berlin, 3. März 1999

A handwritten signature in black ink, appearing to read 'R. Sprengel', written in a cursive style.

(Dr. Rainer Sprengel)