SSOAR

Open Access Repository
www.ssoar.info

Transparenz in der Zivilgesellschaft

Strachwitz, Rupert Graf

Arbeitspapier / working paper

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:
SSG Sozialwissenschaften, USB Köln

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:
Strachwitz, R. G. (2010). *Transparenz in der Zivilgesellschaft.* (Opuscula, 46). Berlin: Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin. https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssoar-404091

Nutzungsbedingungen:
Dieser Text wird unter einer Deposit-Lizenz (Keine Weiterverbreitung - keine Bearbeitung) zur Verfügung gestellt. Gewährt wird ein nicht exklusives, nicht übertragbares, persönliches und beschränktes Recht auf Nutzung dieses Dokuments. Dieses Dokument ist ausschließlich für den persönlichen, nicht-kommerziellen Gebrauch bestimmt. Auf sämtlichen Kopien dieses Dokuments müssen alle Urheberrechtshinweise und sonstigen Hinweise auf gesetzlichen Schutz beibehalten werden. Sie dürfen dieses Dokument nicht in irgendeiner Weise abändern, noch dürfen Sie dieses Dokument für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, aufführen, vertreiben oder anderweitig nutzen.
Mit der Verwendung dieses Dokuments erkennen Sie die Nutzungsbedingungen an.

Terms of use:
This document is made available under Deposit Licence (No Redistribution - no modifications). We grant a non-exclusive, non-transferable, individual and limited right to using this document. This document is solely intended for your personal, non-commercial use. All of the copies of this documents must retain all copyright information and other information regarding legal protection. You are not allowed to alter this document in any way, to copy it for public or commercial purposes, to exhibit the document in public, to perform, distribute or otherwise use the document in public.
By using this particular document, you accept the above-stated conditions of use.

gesis Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Mitglied der Leibniz-Gemeinschaft

MAECENATA INSTITUT
FÜR PHILANTHROPIE UND ZIVILGESELLSCHAFT
AN DER HUMBOLDT-UNIVERSITÄT ZU BERLIN

Rupert Graf Strachwitz

Transparenz in der Zivilgesellschaft

Opusculum Nr. 46
Dezember 2010

Der Autor

Dr. Rupert Graf Strachwitz studierte Politikwissenschaft, Geschichte und Kunstgeschichte in den USA, in München und Münster. Nach langjähriger hauptamtlicher Tätigkeit für eine gemeinnützige Organisation, auch im Ausland, gründete er 1989 Maecenata Management GmbH als spezialisierte Beratungs- und Dienstleistungsgesellschaft für den gemeinnützigen Bereich. 1997 folgte die Gründung einer wissenschaftlichen Einrichtung, des heutigen Maecenata Instituts für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt Universität zu Berlin.

Neben seiner Forschungs- und Beratungstätigkeit lehrt er an der HU Berlin und an der Universität Münster. Er hat vielfach zu zivilgesellschaftlichen Fragen publiziert und ist ehrenamtlich in mehreren zivilgesellschaftlichen Organisationen aktiv.

Das Maecenata Institut

Das **Maecenata Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft** wurde 1997 als unabhängige wissenschaftliche Einrichtung gegründet. Das Institut hat die Aufgabe, das Wissen über und das Verständnis für die Zivilgesellschaft und den sogenannten Dritten Sektor mit den Themenfeldern Bürgerschaftliches Engagement, Stiftungs- und Spendenwesen durch Forschung, akademische Lehre, Dokumentation und Information sowie den Austausch zwischen Wissenschaft, Politik und Praxis zu fördern. Das Institut versteht sich als unabhängiger Think Tank. Im Rahmen eines Kompetenzzentrums für Gemeinnützigkeit ist es mit der Beratungs- und Dienstleistungsgesellschaft Maecenata Management GmbH verbunden.

Das Institut ist eine nicht rechtsfähige Einrichtung der Maecenata Stiftung (München) und hat seinen Arbeitssitz in Berlin. Seit 2004 ist das Institut durch Vertrag in der Form eines An-Instituts an die Humboldt-Universität zu Berlin (Philosophische Fakultät III, Institut für Sozialwissenschaften) angegliedert.

Weitere Informationen unter: **http://www.maecenata.eu/institut**

Die Reihe Opuscula

Die Reihe **Opuscula** wird seit 2000 vom Maecenata Institut herausgegeben. Veröffentlicht werden kleinere Untersuchungen und Forschungsarbeiten sowie Arbeitsberichte aus Projekten des Instituts. Nach der Umstellung der Publikationsstruktur des Maecenata Instituts in 2008, ist die Reihe *Opuscula* neben den im Verlag Lucius&Lucius erscheinenden *Maecenata Schriften*, ein wichtiger Publikationsweg des Instituts. Die Registrierung dieser in elektronischer Form erscheinenden Reihe unter der ISSN 1868-1840, sowie die Vergabe von Einzelkennungen (URNs) durch die Deutsche Nationalbibliothek sorgen für eine beständige Verfügbarkeit. Eine Übersicht der neuesten Exemplare erhalten Sie auf der letzten Seite jeder Ausgabe.

Die gesamte Reihe *Opuscula* finden Sie zum kostenlosen Download unter:
http://www.opuscula.maecenata.eu

Impressum

Herausgeber: MAECENATA Institut für Philanthropie und Zivilgesellschaft an der Humboldt-Universität zu Berlin, Albrechtstraße 22, 10117 Berlin,
Tel: +49-30-28 38 79 09,
Fax: +49-30-28 38 79 10,
E-Mail: mi@maecenata.eu,
Website: www.maecenata.eu
Reihe Opuscula ist frei erhältlich unter: www.opuscula.maecenata.eu
Redaktion Rupert Graf Strachwitz, Thomas Ebermann, Anna Steinfort
ISSN (Web) 1868-1840
URN urn:nbn:de:0243-122010op460
Alle Rechte vorbehalten! Nachdruck nur mit Genehmigung des Herausgebers.
Die Beiträge geben ausschließlich die Meinung der Verfasserin bzw. des Verfassers wieder.
Haftungsausschluss Trotz sorgfältiger inhaltlicher Kontrolle übernimmt das Maecenata Institut keine Haftung für die Inhalte externer Links. Für den Inhalt der verlinkten Seiten sind ausschließlich deren Betreiber verantwortlich.

Inhalt

Vorbemerkung 4

Verschwiegenheit und Transparenz gemeinwohlorientierter Akteure (2004) 7

Zur Transparenz in der Zivilgesellschaft (2006) 21

Warum muß Zivilgesellschaft transparent sein? (2007) 24

Vorbemerkung

Seit mehr als 35 Jahren bin ich ehrenamtlich, hauptamtlich, als ehrenamtliche Führungskraft, als Berater, Dienstleister, Publizist, Wissenschaftler und akademischer Lehrer mit dem Bereich der Gesellschaft verbunden, der nach eigenem Selbstverständnis bürgerschaftlich, das heißt privat organisiert, für das allgemeine Wohl wirkt. Schon seit Jahren beschäftigt mich die Frage, warum diese sogenannten gemeinnützigen Organisationen, heute in ihrer Summe üblicherweise die organisierte Zivilgesellschaft genannt, im wesentlichen die Vereine und Stiftungen, in keiner Weise verpflichtet sind, der Allgemeinheit zu sagen, was sie tun und woher sie die Mittel dafür haben.

Historisch ist die Begründung relativ einfach. Sie kommt aus der christlichen Ethik. Niemand soll damit prahlen, daß er anderen etwas Gutes tut. Daraus haben schon die Kirchen, später die kirchlichen und anderen Wohlfahrtsverbände und schließlich der ganze Sektor geradezu ein Gebot der Heimlichtuerei abgeleitet. Sie haben dabei verkannt, daß zwischen der persönlichen Wohltätigkeit von Bürger oder Bürgerin einerseits und den Organisationen, die ja nicht auf der Spender- sondern auf der Empfängerseite stehen, ein fundamentaler Unterschied besteht.

Inzwischen ist im Zusammenhang mit den Versuchen, zu mehr bürgerschaftlichem Engagement anzuregen, insbesondere dann, wenn Unternehmen zu mehr *Corporate Citizenship* angestoßen werden sollen, der Spruch ‚Tue Gutes und rede darüber' beliebt geworden. Aber immer noch gibt es keine bindende Norm für mehr Transparenz – *accountability* – im gemeinnützigen Sektor. Erst ganz allmählich setzt sich auch in dieser dritten Arena der Gesellschaft die Erkenntnis durch, daß dies ein unhaltbarer Zustand ist.

Die Gründe, mehr Transparenz einzufordern, haben gewiß nicht in erster Linie etwas mit einem allgemeinen Korruptionsverdacht zu tun. Angeführt werden viel mehr neben ethischen Grundsätzen einer guten Zivilgesellschaft – denn Zivilgesellschaft ist keineswegs *eo ipso* gut – eine Reihe von eher demokratietheoretischen Argumenten. Zum einen ist die offene Darlegung von Finanzquellen und Tätigkeit ein Ausgleich für die grundsätzlich fehlende Repräsentativität des Sektors. Eine gemeinnützige Organisation ist nicht insgesamt demokratisch legitimiert und wirkt doch mitunter ganz erheblich im öffentlichen Raum. (Eine wie immer geartete interne Demokratie ist dafür kein Ersatz.) Zum zweiten steckt wegen des

Verzichts auf Steuern im Zusammenhang mit Spenden, aber auch wegen oft hoher Leistungsentgelte und Subventionen aus öffentlichen Kassen in fast jedem von einem Verein oder einer Stiftung ausgegebenen Euro ein Anteil von Mitteln, die der Gesamtheit der Bürger „gehören“. Diese haben dementsprechend schon einen Anspruch darauf, zu wissen, was damit geschieht. Zum dritten dient die öffentliche Darlegung dem öffentlichen Diskurs, der durchaus auch kontroversen und auf Tatsachen gestützten Auseinandersetzung mit der Arbeit der Zivilgesellschaft und erfüllt damit die wichtigste Bedingung für die Entwicklung von Qualität in Führung, Arbeit und Ausbildung.

Es liegt mir fern, gegen die Zivilgesellschaft einen generellen Korruptions- oder Fehlallokationsverdacht zu erheben. Die meisten Organisationen arbeiten gut oder befriedigend, die übrigen haben eher defizitäre oder schlecht nachvollziehbare Entscheidungsstrukturen oder eine anzweifelbare Auswahl von Projekten oder Fördermaßnahmen zu verbergen als Betrug oder Verschwendung. Und doch ist der Korruptionsverdacht nicht aus der Luft gegriffen. Wenn sich z. B. eine Organisation im Sinne einer Themenanwaltschaft (*advocacy*) für eine bestimmte Form von nachhaltiger Energie einsetzt, soll der Bürger schon wissen, ob die Mittel dafür von Energieversorgungsunternehmen, Herstellern bestimmter Anlagen, interessierten Gebietskörperschaften oder einer Vielzahl von besorgten Bürgern stammen. In jedem Fall geht es um Beeinflussung der öffentlichen Meinung und politischer Entscheidungen mit unabsehbaren wirtschaftlichen Konsequenzen. Weitere Beispiele ließen sich anfügen.

Transparency International und dementsprechend auch sein deutsches Chapter haben sich, wenn ich es recht sehe, die Forderung nach Transparenz als der wichtigsten Voraussetzung für die Eindämmung von Korruption auf ihre Fahnen geschrieben. Damit ist für mich klar, daß es nicht nur um handfeste Zahlungen geht, sondern auch um die oft so wirksame „kleine“ Korruption, die kleine Geste, die dazu führt, daß Entscheidungen nach anderen als nach den Gründen erfolgen, die von der Sache her geboten erscheinen. Mehr noch: Transparenz ist durchaus auch als Wert an sich erkannt, als unerläßliches Reinigungsritual einer offenen Gesellschaft.

Als Mitglied des Beirates habe ich mich daher seit 2005 dafür eingesetzt, daß Transparency International Deutschland dieses Thema aufgreift und bin froh, daß es heute die Initiative Transparente Zivilgesellschaft (ITZ) gibt. Jede zivilgesellschaftliche Organisation kann nun eine Selbstverpflichtung eingehen und nach Prüfung der notwendigen Unterlagen mit dem Logo der Initiative dokumentieren, daß sie den dort aufgestellten Kriterien folgt. Andere Initiativen, etwa die des Senats von Berlin oder des Bundesverbandes Deutscher Stiftungen

gehen in die gleiche richtige Richtung. Ob dies genügt, bleibt abzuwarten. Bekanntlich verpflichten in vielen anderen Ländern Gesetze die Organisationen, bestimmte Tatsachen und Daten über sich zu veröffentlichen. In Deutschland versucht die Zivilgesellschaft und versuchen andere, das Ziel auf freiwilliger Basis zu erreichen. Dies wird eine Zeitlang, darf aber nicht allzulange dauern. Gelingt dies nicht, werden Gesetze folgen müssen. Die von mir mit anderen schon 2005 vorgelegten Vorschläge für eine grundlegende Reform der Rahmenbedingungen der Zivilgesellschaft enthalten natürlich auch eine Transparenzforderung[1].

Mit dem Stichwort Transparenz ist freilich das Thema nicht gelöst. Durchaus komplizierte Einzelfragen müssen geklärt werden, damit öffentlich zugängliche Berichte glaubwürdig sind, das Geschehen und die Finanzströme tatsächlich abbilden, andererseits aber die Organisation vor unzumutbaren oder unberechtigten Einblicken in ihr Innenleben schützen und auch die Privatsphäre von spendenden Bürgerinnen und Bürgern hinreichend abschirmen.

Um die Diskussion zu befördern, sind nachfolgend zwei schon etwas ältere Aufsätze von mir zu dieser Thematik nochmals abgedruckt. Auf Änderungen wurde verzichtet, obwohl sich naturgemäß einige Einzelheiten wiederholen.

Berlin, im Dezember 2010

Rupert Graf Strachwitz

[1] Maecenata Institut (Hrsg.), Organisationen der Zivilgesellschaft und ihre Besteuerung. Vorschlag für eine grundlegende Reform des Gemeinnützigkeits- und Spendenrechts. Berlin: Maecenata Verlag (Opusculum Nr. 19) 2005. Download: www.maecenata.eu

Verschwiegenheit und Transparenz gemeinwohlorientierter Akteure[2]

I.

Einführung: Das Verschwiegenheitsgebot im gemeinwohlorientierten Handeln

Zu den zentralen kulturellen Rahmenbedingungen, in die das Tätigwerden für das gemeine Wohl traditionell eingebettet ist, gehört die Forderung, dies möglichst heimlich zu tun. „Habet acht, daß Ihr Eure Gerechtigkeit nicht übt vor den Leuten, um von Ihnen gesehen zu werden; wo nicht, so habt Ihr keinen Lohn vor Eurem Vater in den Himmeln. Wenn Du nun Almosen gibst, so laß nicht vor Dir her posaunen, wie die Heuchler tun in den Synagogen und auf den Gassen, damit sie von den Leuten gepriesen werden. Wahrlich, ich sage Euch: Sie haben ihren Lohn dahin. Wenn aber Du Almosen gibst, soll Deine linke Hand nicht wissen, was Deine rechte tut, damit Dein Almosen im Verborgenen sei; und Dein Vater, der ins Verborgene sieht, wird es Dir vergelten.“[3] So findet diese Forderung im Neuen Testament ihren Ausdruck. Sie gehört zur Bergpredigt und damit zum Kern des sozial-ethischen Forderungskatalogs des christlichen Glaubens. Ähnliches findet sich in Teilen auch in der griechisch-römischen, jüdischen oder islamischen Tradition, nirgendwo allerdings so ausgeprägt wie hier. Um den Rang dieser Aussage zu verdeutlichen, sei an das andere Bibelwort erinnert: „Du sollst den Herrn Deinen Gott lieben … Dies ist das größte und erste Gebot. Das zweite ist ihm gleich: Du sollst Deinen Nächsten lieben wie Dich selbst. An diesen zwei Geboten hängt das ganze Gesetz und die Propheten“. [4] Stärker als in jeder anderen religiösen Kultur erhält die Ausübung von Nächstenliebe hierdurch eine absolute Priorität.

Während die Verwurzelung in einer christlich geprägten Kultur als historisches Faktum heute von niemandem ernsthaft bestritten wird, so ist andererseits doch nicht zu übersehen, daß heute ein christlicher Normenkatalog das Handeln der Menschen nicht mehr unbestritten regelt. Zu den erhalten gebliebenen Normen zählt jedoch bis heute im öffentlichen Bewußtsein das Verschwiegenheitsgebot im gemeinwohlorientierten Handeln, obwohl dieses Handeln in vielen anderen Bezügen neu definiert und organisiert worden ist, nicht zuletzt

[2] Erstveröffentlichung in: W. Rainer Walz (Hrsg.), Rechnungslegung und Transparenz im Dritten Sektor. Köln: Heymanns (Schriftenreihe des Instituts für Stiftungsrecht und das Recht der Nonprofit-Organisationen, Band 3)2004, S. 203 - 214

[3] Matth. 6, 1-4 zit. nach der Züricher Bibel

[4] Matth. 22, 37-40; vgl. z.B. auch 1 Kor. 13 (Das Hohe Lied der Liebe)

durch das seit der Antike nachweisbare Entstehen großer, weit über individuelles Handeln hinausreichender institutioneller Gemeinwohlakteure. In den letzten zwei Jahrhunderten ist aus dem persönlichen Almosen schrittweise eine Norm der Solidarität geworden, aus der Freiwilligkeit der Gabe der Beitrag zur Gerechtigkeit, aus dem Dienst am Nächsten das bürgerschaftliche Engagement als rational für notwendig erachteter Beitrag zur Gesellschaft und zugleich als Vehikel der Selbstverwirklichung.

Diese Veränderungen sind im Zusammenhang dieses Beitrags nicht als solche zu kommentieren. Ziel ist es vielmehr zu untersuchen, ob es unter diesen veränderten Rahmenbedingungen gerechtfertigt erscheint, an dem Verschwiegenheitsgebot festzuhalten und ob es für die Formen gemeinwohlorientierten Handelns, für die es bis heute weithin in Anspruch genommen wird, prinzipiell zutreffen kann. Zunächst ist freilich zu fragen, welche Auswirkungen das angebliche oder tatsächliche Verschwiegenheitsgebot auf das Gebaren gemeinwohlorientierter Akteure zu Beginn des 21. Jahrhunderts hat, nachdem dieses Gebot seine Wirkungsmacht in hohem Maße erhalten konnte. Schließlich wird zu diskutieren sein, wie sich die Preisgabe dieses Gebotes vollziehen sollte.

II.
Fortgeltung des Verschwiegenheitsgebots

Während sich die veröffentlichte Meinung selbst im Verhältnis zu einer kaum eine Generation zurückliegenden Zeit heute für die erstaunlichsten Einzelheiten aus dem Privatleben einzelner Bürger interessiert, während professionelle Analysten mit immer ausgefeilteren Methoden die Leistungs- und Finanzströme von gewinnorientierten Unternehmungen bis ins kleinste ausleuchten und während sich selbst große Organisationen, etwa die Gewerkschaften und öffentliche Körperschaften einer ständigen Forderung nach mehr Transparenz ausgesetzt sehen, bleibt die Gruppe der gemeinhin nicht ganz korrekt als gemeinnützig bezeichneten Organisationen von Forderungen dieser Art nahezu vollständig verschont. Auch der Gesetzgeber macht, wie in den kürzlichen Reformen stiftungsrelevanter Gesetzesnormen[5] festzustellen war, keine erkennbaren Anstalten, an dem Grundsatz zu rütteln, daß diese Organisationen keinerlei Auskünfte über sich erteilen müssen, wenn sie dies nicht selbst – etwa zur Förderung ihrer Marketing-Anstrengungen – für richtig halten. Bemühungen entsprechender Verbände, gesetzlich keine Veränderung zu erzwingen, stoßen stets auf allgemeines Verständnis.

[5] Gesetz zur weiteren steuerlichen Förderung von Stiftungen v. 14. Juli 2000; Gesetz zur Modernisierung des Stiftungsrechts v. 15. Juli 2002)

Vorgeschobene Argumente, etwa mehr Transparenz würde die Verwaltungskosten unziemlich erhöhen, verfehlen in diesem Zusammenhang ihre Wirkung nicht. Selbst in den gelegentlich von den Medien aufgegriffenen Skandalgeschichten um mißbräuchliche Verwendung von Spendenmitteln ist es zu weitergehenden Überlegungen systematischer Art nie gekommen. Gerade die immer wieder aufgewärmte Diskussion um die sogenannten Verwaltungskosten bleibt meist in stereotypen und vorurteilsbeladenen Pauschaläußerungen stecken.

Das fortbestehende Verschwiegenheitsgebot hat, wie an diesem Beispiel abzulesen ist, zum Nachteil angegriffener Organisationen zur Folge, daß sich Instrumentarien der Transparenz nicht entwickeln konnten, Sodas die in die Defensive gedrängten Vorstände oder Geschäftsführer regelmäßig mit ungeeigneten oder sogar objektiv falschen Argumenten versuchen, sich der Angriffe zu erwehren. So werden z.B. Verwaltungskosten künstlich herunter gerechnet, es werden, da es ja meist um den für die Verwaltung verbrauchten Teil von Spenden geht, nur die für die Verwaltung des Spendeneingangs förderlichen Kosten angegeben und anderes mehr. Ein genereller Vorwurf ist daraus gar nicht abzuleiten, denn verbindliche oder auch nur allseits akzeptierte Regeln fehlen in der Tat. Jede selbst entwickelte Methode, so weitreichend sie auch angelegt sei, bleibt somit unter Verweis auf eine andere prinzipiell angreifbar. Der Rekurs auf Regeln des Handelsrechts hat sich in der Regel als nur bedingt tauglich erwiesen.

Das Beispiel offenbart im übrigen einen verhängnisvollen Zusammenhang mit einer bereits in der Bibelstelle angelegten Spezifizierung: „Wenn aber Du Almosen gibst, soll Deine linke Hand nicht wissen, was Deine rechte tut…“[6] Nicht nur Außenstehende sollen demgemäß über das Almosen möglichst wenig erfahren, auch sich selbst soll man sich keine Rechenschaft darüber geben. Modern ausgedrückt: Auch ein Controlling, eine interne Ex-post-Überprüfung des Erfolgs gewährter Almosen ist mit dem überkommenen Almosenbegriff als Ausdruck des Gebotes der Nächstenliebe im Grund unvereinbar.

Der Antagonismus gegen menschliche Verantwortlichkeit im Zusammenhang des Gemeinwohls ist so tief verwurzelt, daß die gesetzlichen Vorschriften für steuerbegünstigte Körperschaften bis heute keine Vorschriften für das Rechnungswesen enthalten, die denen von Wirtschaftsunternehmen auch nur annähernd vergleichbar wären. Während das Handelsrecht nicht nur Grundsätze für die Buchführung oder die Erstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen festschreibt, sondern darüber hinaus zahlreiche Einzelbestimmungen,

[6] loc. cit.

etwa zu Bilanzmethoden, zur Wertermittlung, zu Abschreibungen usw. enthält, beschränken sich die Vorschriften für die steuerbegünstigten Körperschaften auf ganz allgemeine Äußerungen über die Ordnungsmäßigkeit der Kassenführung. Angesichts der Tatsache, daß die Zahl der Vereine und Stiftungen insgesamt mit rund 1 Mio.[7] in etwa der der Wirtschaftsunternehmen entspricht und daß diese Organisationen mit rund 1,7 Mio. Arbeitnehmern sowie einer viel größeren Zahl von neben- und ehrenamtlich tätigen Mitarbeitern rund 5 % des Bruttoinlandsprodukts erwirtschaften,[8] ist dieser Verzicht auf Normierung seitens der gewählten Vertreter der Bürgerschaft in der Tat erstaunlich. In einer Zeit, in der sich die Träger der hoheitlichen Gewalt in fast allen Lebensbereichen in einer überbordenden Regulierungs- und Kontrollsucht überbieten, ist er nur aus einer so tiefen traditionellen kulturellen Verwurzelung überhaupt zu erklären. Damit ist freilich die Frage noch nicht beantwortet, ob diese traditionellen Normen richtig interpretiert sind oder ob der gegenwärtige Zustand sich nicht vielmehr einer Fehlinterpretation verdankt.

III.
Selbstverständnis des Dritten Sektors

Ohne Zweifel hat die Abwesenheit nachprüfbarer Erfolgsmechanismen einerseits dazu beitragen können, ein für die Gemeinwohlakteure – den 3. Sektor neben Markt und Staat – spezifisches Leitbild herauszubilden, das dem auf Rationalität von Entscheidungen und Effektivität des Handelns im Wirtschaftssektor und dem auf demokratische Nachprüfbarkeit im Staatswesen beruhenden prinzipiell entgegengesetzt ist. Daß es eines solchen autonomen, eigenen Gesetzmäßigkeiten folgenden Sektors in einer modernen politischen Ordnung bedarf, ist heute im Grunde unbestritten[9]. Insoweit ist das nicht nachzuprüfende Geschenk durchaus nicht nur negativ zu sehen[10].

Andererseits haben sich effektivitätsorientierte rationale Arbeitsgrundsätze für die Steuerung größerer Organisationen als erfolgreich, ja als unabdingbar erwiesen. Der Verzicht auf solche Steuerungsinstrumente führt, vielleicht nicht unbedingt[11], aber doch mit hoher

[7] Diese Zahl schließt die eingetragenen und nicht eingetragenen Vereine sowie die rechtsfähigen und die nichtrechtsfähigen Stiftungen ein.
[8] vgl. Eckhard Priller, Annette Zimmer: Der Dritte Sektor: Wachstum und Wandel, Aktuelle deutsche Trends; Gütersloh 2001
[9] Vgl. z.B. Robert Putnam (Hrsg.): Democracies in Flux, The Evolution of Social Capital in Contemporaray Society, New York 2002
[10] vgl. z.B. Marcel Mauss: Die Gabe, veröffentlicht in: Marcel Mauss: Soziologie und Anthropologie, Bd. 2, Frankfurt am Main, 1989
[11] Es ist nicht zu bestreiten, daß von besonderer Kohäsion, von einem sehr präsenten ideellen Leitbild und von weit überdurchschnittlichem gegenseitigem Vertrauen getragene Organismen bei völliger Leugnung der Anwendbarkeit konventioneller Organisationsprinzipien erstaunliche Leistungen vollbringen können. Sie bleiben jedoch Ausnahmeerscheinungen.

Wahrscheinlichkeit zu einem Qualitätsverlust und möglicherweise sogar zu einer Verschleierung von Unkorrektheiten vielfältiger Art[12]. In der Tat wird dieser Vorwurf regelmäßig gegen den 3. Sektor erhoben, ohne daß sich dieser so recht dagegen zur Wehr setzen könnte.

Hier scheint sich ein Dilemma zu offenbaren. Einerseits soll der 3. Sektor anders arbeiten als der 1. oder 2.[13] (und sich dabei möglicherweise nach wie vor an der Norm des Neuen Testaments orientieren); andererseits soll er die hohe Qualität seiner Arbeit nachvollziehbar unter Beweis stellen. Das Dilemma wird dadurch noch verstärkt, daß die Finanzierung der Tätigkeit ganz überwiegend[14] aus Mitteln erfolgt, die ihrerseits der Effektivitätskontrolle unterliegen müssen oder sollten. Kostenerstattungen durch Krankenkassen, öffentliche Zuwendungen usw. können billigerweise nur insoweit erfolgen, als deren optimaler Einsatz gewährleistet erscheint. In diesem Zusammenhang erscheint auch der Hinweis angebracht, daß nach herrschender, wenn auch nicht allgemeiner Auffassung[15] in jeder Spende ein Anteil von 30-50% quasi-öffentlicher Mittel enthalten ist, da die Absetzbarkeit von der Steuerpflicht für die öffentlichen Kassen zu einem Einnahmeverlust führt.

In den letzten Jahren haben die auf freiwilliger Basis zunehmend mit der Testierung auch von Abschlüssen steuerbegünstigter Körperschaften beauftragten Wirtschaftsprüfer über ihr verbandseigenes Institut Richtlinien für die Erstellung und Prüfung von Jahresabschlüssen entwickelt[16]. Diesen wohnt zwar kein unmittelbarer Anspruch auf Durchsetzung inne; jedoch ist ihnen, zumindest für den Bereich der Stiftungen eine erhöhte Verbindlichkeit dadurch zugewachsen, daß einige Länder in ihren Stiftungsgesetzen den staatlicher Aufsicht unterliegenden rechtsfähigen Stiftungen bürgerlichen Rechts die Testierung ihrer Jahresabschlüsse vorgeschrieben haben, was zur Folge hat, daß die mit der Prüfung beauftragten Wirtschaftsprüfer, die von ihrem Verband erarbeiteten Richtlinien umsetzen müssen.

Offenkundig ist hier, jedenfalls soweit es die Entwicklung eines regelgerechten Rechnungswesens betrifft, der Abschied vom bewußten Verzicht relativ weit fortgeschritten.

---

[12] vgl. Peter Eigen: Das Netz der Korruption; Frankfurt/New York 2003

[13] vgl. z.B. Wolfgang Seibel: Funktionaler Dilettantismus, Erfolgreich scheiternde Organisationen im Dritten Sektor zwischen Markt und Staat, Wiesbaden 1992

[14] Priller/Zimmer: loc. cit., S. 28 f.

[15] zur abweichenden Auffassung vgl. Christian Flämig: Die intranationale Harmonisierung des Stiftungsrechts und des steuerlichen Gemeinnützigkeitsrechts; in: Klaus Anderbrügge, Volker Epping, Wolfgang Löwer (Hrsg.): Dienst an der Hochschule, Festschrift für Dieter Leuze zum 70. Geburtstag, Schriften zum öffentlichen Recht, Bd. 906; Berlin 2003, S. 221-228

[16] Rechnungslegung und Prüfung spendensammelnder Organisationen nach den Richtlinien HFA 4/1995 des Instituts der Wirtschaftsprüfer (Stand: Dezember 1995) / Die Rechnungslegung von Stiftungen nach den Richtlinien IDW RS HFA 5 des Instituts der Wirtschaftsprüfer (Stand: 25. Feb. 2000) / IDW Prüfungsstandard: Prüfung von Stiftungen (IDW PS 740) (Stand: 25. Februar 2000)

Er entspricht der von jeher bestehenden, auch zunehmend streng durchgesetzten, aber nie sonderlich präzisierten Forderung der Finanzbehörden nach einem ordnungsgemäßen Rechnungswesen auch bei institutionellen Gemeinwohlakteuren. Insoweit ist also die Norm des Nichtwissens überholt.

Dies freilich eröffnet offenkundig noch nicht die Debatte um die Verschwiegenheit insgesamt. Zur Klärung dieser Problematik mag es hilfreich sein, ins Ausland zu schauen. In den USA beispielsweise haben seit der Steuerreform von 1969 steuerbefreite Organisationen eine Steuererklärung nach einheitlichem Muster abzugeben (Formular 990pf)[17]. Diese Steuererklärungen enthalten relativ detaillierte Aussagen über die Finanzen einer Organisation und sind öffentlich zugänglich. Seit einiger Zeit geschieht dies sogar in der Form, daß die amerikanische Finanzverwaltung sie auf CD zum Kauf anbietet. Der amerikanische Gesetzgeber hat also offenkundig zwischen dem Gebot der Verschwiegenheit nach innen und außen einerseits und einem legitimen Informationsbedürfnis der Öffentlichkeit andererseits klar unterschieden und entsprechende Konsequenzen daraus gezogen. Hierfür bildete weniger die Befriedigung einer allgemeinen Neugier den Ausgangspunkt als die im amerikanischen politischen Denken festverwurzelte Angst vor zu großer Machtentfaltung einzelner Gruppen, so daß Maßnahmen, die dieser Machtentfaltung entgegenwirken, eine höhere Priorität als dem christlichen Verschwiegenheitsgebot eingeräumt wurde. Dies aber konnte in einem trotz verfassungsgemäßer Trennung von Kirche und Staat (niedergelegt im 1. Zusatz zur Verfassung der USA, dem 1st amendment) nach wie vor stark vom Christentum geprägten Land nur über eine andere Interpretation dieses Gebots geschehen.

IV.
Neu-Interpretation:
Korporationen als Nichtadressaten des Verschwiegenheitsgebots

Das amerikanische Beispiel zeigt, daß die Verschwiegenheitsnorm nicht oder nicht mehr notwendigerweise als wesensinhärent für eine christliche geprägte Kultur der Gemeinwohlakteure zu gelten hat. Insofern ist die Heranziehung der zahllosen historischen Beispiele für eine deutliche Herausstellung von Wohltätigkeit durch den Wohltäter selbst für den Zusammenhang nicht notwendig.

[17] vgl. Stefan Toepler: Das gemeinnützige Stiftungswesen in der modernen demokratischen Gesellschaft, Ansätze zu einer ökonomischen Betrachtungsweise, München 1996

Vielmehr ist zwischen persönlicher Wohltätigkeit und institutionellen Gemeinwohlakteuren ein deutlicher Unterschied zu machen. Für letztere gilt, so ist zu folgern, daß die Norm des Neuen Testaments entweder als nicht mehr gültig oder daß ihre Interpretation als irrig angesehen wird. Sie kann von diesen nicht für sich in Anspruch genommen werden.

In der Tat wird bei näherer Betrachtung deutlich, daß sich das Verschwiegenheitsgebot ausschließlich an einzelne Menschen richtet, für die das Almosen einen wesentlichen Teil ihres persönlichen Lebensentwurfs darzustellen hat. Von Vereinigungen ist im ganzen Zusammenhang der Bergpredigt nicht die Rede. Sie sind überhaupt für die Botschaft des Neuen Testaments bei weitem nicht so zentral. An sie richten sich, wenn überhaupt, ganz andere normative Forderungen, zumindest gewiß nicht die, verschwiegen zu sein.

Es ist daher wohl legitim, zwischen der Verpflichtung des einzelnen Menschen und den dazugehörigen kulturell-religiösen Normen einerseits und zivilgesellschaftlichen sozialen Gruppierungen andererseits zu unterscheiden, wobei letztere wohl eher in dem Spannungsfeld zwischen Freiheit und Verantwortung im gesellschaftlichen Kontext zu sehen sind. Vereine oder Stiftungen sind demgemäß, insoweit sie als solche handeln, nicht oder jedenfalls nicht nur Verwirklichungen individueller Lebenspläne, sondern stellen korporative Akteure dar. Aus dieser Argumentation heraus hat der säkulare, überkommene kulturell-religiöse Normen jedoch achtende Staat zweifellos Geheimhaltungswünsche einzelner Bürgerinnen und Bürger zu respektieren – sie andererseits freilich nicht zu fordern. Für eine Übertragung solcher Wünsche auf Korporationen versagt hingegen diese Argumentation. Auch auf gemeinwohlorientierte korporative Akteure sind die Regeln für alle korporativen Akteure anzuwenden.

Ob persönliche Wohltätigkeit intransparent sein kann oder ob heute andere Prioritäten die alte Norm überlagern, soll hier nicht weiter erörtert werden. Sicher ist, daß institutionalisierte Gemeinwohlakteure eben nicht als solche opferbereit sind oder ein Gebot der Nächstenliebe erfüllen. Dies trifft, und hier häufig, allenfalls auf die in den Organisationen handelnden Personen zu, deren persönliches Engagement in der Tat am wenigsten nachprüfbar bleibt. „Almosen“, die einer Institution zur Verfügung gestellt werden, sind ipso facto keine Almosen mehr, sondern zweckgebundene Mittel, deren Verwalter über ihre Verwendung zur Rechenschaft gezogen werden können und müssen. Organisationen legitimieren sich eben nicht als Wohltäter, sondern als Sachwalter des Gemeinwohls.

V.

Ungenügtheit der derzeitigen Transparenz

Gerade in der Entstehungsgeschichte des modernen deutschen Verfassungs- und Rechtsstaates des frühen 19. Jahrhunderts kommt dem Kampf um die Legitimität solcher Akteure hohe Bedeutung zu. Während der erste französische Demokratieentwurf (1789/91) die Daseinsberechtigung anderer korporativer Akteure innerhalb der Republik ausdrücklich ausgeschlossen hat, hat der Kampf um die Vereinigungsfreiheit die politische Auseinandersetzung des 19. Jahrhunderts in Deutschland gerade unter dem Aspekt der Freiheit beherrscht. Heute ist dieses Recht gewiß in Europa unbestritten. Es ist in die europäische Menschenrechtskonvention eingeflossen und beim Europäischen Gerichtshof für Menschenrechte individuell einklagbar. Es ist als Grundrecht ausdrücklich hervorgehoben[18]. Daß in einer modernen Gesellschaft neben gewinnorientierten korporativen Akteuren auch gemeinwohlorientierte einen festen und legitimen Platz haben, gehört zu den Grundelementen unserer politischen Ordnung. Der Kampf um die Versammlungsfreiheit wurde gerade für diese korporativen Akteure geführt und gewonnen.

Daraus folgt freilich auch, daß, wiederum analog zu gewinnorientierten Akteuren, die Abwehr von Nachteilen für die Gesellschaft und die Mehrheit ihrer Mitglieder in einem grundsätzlichen Sinne als Konsequenz aus dieser Freiheit zu ziehen ist. In der Tat ist diese Abwehr von Nachteilen für die Gesellschaft etwa in der Umwelt-, Verbraucher- oder auch Wettbewerbsgesetzgebung geradezu zur Maxime staatlichen Handelns geworden. Da es aber fast ausgeschlossen ist, daß eine Vermeidung von Nachteilen aus der Tätigkeit von Akteuren, die subjektiv genau das gegenteilige Ziel, d.h. die Gewinnung von Vorteilen für die Gesellschaft im allgemeinen verfolgen, in jedem Fall als allgemeines Prinzip ex ante definiert werden kann, ist die Befugnis, dies im Einzelfall zu definieren, von ausschlaggebender Bedeutung. Traditionell hat der Staat diese Definitionsmacht für sich reklamiert. Der Gesetzgeber spricht dementsprechend folgerichtig von einem Steuerprivileg, wörtlich einer Steuerbe- oder vergünstigung, die er, unter bestimmten Voraussetzungen, zu gewähren imstande ist[19].

---

[18] so auch: Art. 9,1 GG

[19] vgl. u.v.a.: Änderung des Anwendungserlasses zur Abgabenordnung (AEAO), BMF-Schreiben vom 10. September 2002 – IV C 4 – S 0171 – 93/02), S. 1: „... 1. ...1. Unter Körperschaften ..., die für eine Steuervergünstigung in Betracht kommen, ...“

Folgt man der etwa von Flämig vertretenen Auffassung[20], daß eine solche Privilegierung die Kompetenzzuweisung an den Staat prinzipiell überschreitet und sich nicht dem Staat übertragene Gemeinwohlaufgaben der Steuerung und damit auch Besteuerung durch diesen von vorneherein entziehen, bleibt als Definitionsmacht hinsichtlich der Vermeidung von Nachteilen für die Gesellschaft nur die Gesamtheit der Mitbürgerinnen und Mitbürger, die diese freilich nur in einem öffentlichen Diskurs ausüben können, der seinerseits nur bei Vorhandensein aussagekräftiger Informationen sachgerecht geführt werden kann.

Folgt man dieser Ansicht nicht, kommt man freilich, wenn auch in einer längeren Argumentation zu einem ähnlichen Ergebnis. Hierzu ist zunächst festzustellen, daß auch der Staat seine Definitionsmacht nur auf der Grundlage hinreichender Sachkenntnis in vertretbarer Weise ausüben kann. Unser Staat hat in der ganzen Zeit, in der er diese Definitionsmacht für sich beansprucht hat, den in jedem anderen Tätigkeitsfeld geradezu selbstverständlichen Schritt, hierfür eine Fachbehörde im Sinne eines Kompetenzzentrums zu bilden, nicht getan. Im Gegensatz etwa zu England und Wales, wo in Gestalt der Charity Commission eine solche Fachbehörde tatsächlich besteht, überläßt es die deutsche Gesellschaft im wesentlichen den Steuerbehörden, die Gesamtheit der Bürgerschaft bei der Beurteilung der Frage, was unzumutbare Nachteile für die Gesellschaft mit sich bringen könnten, zu vertreten.

Eine solche Aufgabenzuweisung ist nicht nur mit dem Vordringen des Konzepts einer offenen Gesellschaft[21] wohl kaum noch zeitgemäß. Neuen Themen die Gemeinwohlrelevanz so lange zu versagen, bis die Steuerbehörden hierzu ihr Einverständnis gegeben haben, ist nicht eine der modernen Gesellschaft angemessene Form des Umgangs mit neuen Entwicklungen. Es ist naheliegend, daß, wie das Beispiel des ehemals gemeinnützigen Wohnungsbaus zeigt, die Steuerbehörden zumindest dort, wo politische Widerstände nicht dagegenstanden, beim Entzug des Steuerprivilegs schneller handeln als bei dessen Gewährung.

Mit einer sachgerechten Beurteilung sind die Steuerbehörden auch systematisch überfordert. Ihre allgemeine Beurteilungskompetenz richtet sich nämlich im Kern auf die Frage, ob die steuerliche Belastung einer Tätigkeit richtig berechnet worden ist, eine Fragestellung, die offenkundig von der, ob eine Tätigkeit mit Nachteilen für die Gesellschaft verbunden ist, weit entfernt ist. Aus dem Blickwinkel der Steuerbehörden verengt sich daher die Beurteilung regelmäßig auf die Frage, ob eine Tätigkeit für die Gesellschaft oder noch enger für den

[20] loc. cit.
[21] vgl. z.B. Karl Popper: Die offene Gesellschaft und ihre Feinde, 1940

Staat oder gar für den Fiskus von Vorteil ist. Es ist wohl ohne weiteres erkennbar, daß eine so veränderte Fragestellung unserem Gesellschaftsmodell einer offenen Gesellschaft ebenso wenig entspricht wie dem grundgesetzlichen Anspruch auf freie Entfaltung der Persönlichkeit und daß sie notwendigerweise zu ganz anderen Antworten führen muß.

Hinzu kommt, daß gerade dadurch, daß sich die beurteilenden Behörden auf ein enges Spektrum von Fragestellungen beschränken müssen, gesellschaftspolitisch höchst relevante Tatbestände, etwa im Hinblick auf Verflechtungen und Verbindungen zwischen einzelnen Akteuren oder die Qualität von Entscheidungen, sich jeder Erörterung entziehen können. Daß bei allem anerkennensswerten Bemühen der mit dieser Aufgabe betrauten Beamten persönliche Meinungen, politische Vorgaben und fiskalische Interessenskonflikte über Gebühr entscheidungsbestimmend wirken können, sei nur am Rande vermerkt, ebenso daß angesichts der Aufsplitterung der Materie in eine kaum überschaubare Zahl von Einzelvorgängen die parlamentarische Kontrolle und Mitwirkung zugunsten einer Dominanz der Verwaltung stark zurückgedrängt wird. Daraus folgt, daß das überkommene System quasi-öffentlicher Rechnungslegung der Akteure, welches diese auf zuständige staatliche Behörden beschränkt, jedenfalls in seiner heutigen Ausformung nicht genügt.

Ein weiteres kommt hinzu: Die Steuerverwaltung geht gewiß aufgrund vieler leidvoller Erfahrungen mit Steuerpflichtigen in der Beurteilung grundsätzlich von einer Mißbrauchsvermutung aus. In diesem Klima können aber die Ideen nicht reifen, die für die Entwicklung unserer Gesellschaft von ausschlaggebender Bedeutung sind. Sie bedürfen vielmehr eines Vertrauensklimas, wie es nur aus einer ständigen von anderen Interessen freien Beobachtung und Abwägung erwachsen kann.

Wohlgemerkt ist es nicht das Ziel dieser Überlegungen, den Wert individueller, oft minderheitsorientierter Maßnahmen, in Frage zu stellen, indem etwa Mehrheiten als Zeugnisse für die Qualität von Akteuren verstanden werden. Im Gegenteil, es geht darum, die Angreifbarkeit einzelner Akteure auf die Vermeidung von Nachteilen zu reduzieren. Hierzu ist in Abwesenheit einer hierzu nicht nur demokratisch, sondern auch fachlich legitimierten Instanz der öffentliche Diskurs unerläßlich.

Schließlich ist dabei auch nicht zu übersehen, daß das Parlament, so es überhaupt mit dieser Materie befaßt war, sich in den vergangenen Jahrzehnten keineswegs mit der Abwehr von Nachteilen, sondern mit der Gewährung von Vorteilen für ganz bestimmte Akteure auseinandergesetzt und dabei die Formulierung von grundsätzlichen Leitbildern in geradezu sträflicher Weise vernachlässigt hat. So konnte es geschehen, daß die Regeln, nach denen

Steuerbefreiung gewährt wird, in vieler Hinsicht unverändert die Zeitläufe überstanden und jedenfalls moderne Konzepte einer Zivilgesellschaft und deren Beiträge zur Entwicklung der Gesellschaft im allgemeinen kaum rezipiert haben.

VI.
Transparenz als Fundament eines öffentlichen Diskurses

Folgt man dieser Argumentation müssen sich korporative gemeinwohlorientierte Akteure einerseits einer außenstehenden Beurteilung stellen, andererseits aber – abgesehen von der Einhaltung allgemeiner Grundsätze wie dem Ausschüttungsverbot, der Ordnungsmäßigkeit der Rechnungslegung oder der Vermeidung von Wettbewerbsverzerrungen – nur im Hinblick auf die Frage, ob ihre Tätigkeit mit Nachteilen für die Gesellschaft verbunden ist. Im Lichte der Einschätzung, daß Parlament und Staatsverwaltung sich hierfür als weitgehend ungeeignet erwiesen haben, fällt zunächst diese Aufgabe der Bürgerschaft insgesamt wieder zu, wobei sich diese einer in einem ordnungsmäßigen demokratischen Verfahren gebildeten Fachbehörde bedienen könnte, sich aber in einer so zentralen Frage, wie der Verfolgung des gemeinen Wohls von einer eigenen Beurteilung wohl kaum entbinden kann. Infolgedessen erscheint ein öffentlicher Diskurs als das einzige akzeptable Verfahren. Es liegt jedoch auf der Hand, daß dieser Diskurs nur sachgerecht geführt werden kann, wenn den Teilnehmern hinreichende Informationen vorliegen. Nur eine informationsgestützte Debatte vermag die Irrationalismen der Vertrauensbildung und des Vertrauensverlustes zu beseitigen, die die bruchstückhafte öffentlich Diskussion, die bis heute geführt wird, beherrschen. Gerade den Akteuren selbst müßte daran gelegen sein, diese Diskussion zu befruchten, um absurde Diskussionen über die Natur der Akteure oder ihrer Arbeitsgrundsätze zu vermeiden[22]. Nur eine von bedingtem Vertrauen in steuerbegünstige Organisationen als solche getragene öffentliche Meinung kann der von Mißtrauen getragenen Haltung der Finanzbehörden entgegenwirken oder etwa im Bereich der Mitteleinwerbung neue Spenderkreise erschließen, anstatt um einen kaum wachsenden Spenderbestand immer härtere Verteilungskämpfe zu führen.

Letztlich speist sich auch die niedrige Priorität, die Politik und Medien diesem Bereich zumessen, aus einem Mangel an verwertbaren Informationen. Den betroffenen Verbänden wäre daher anzuraten, für mehr Publizität und Transparenz zu plädieren, anstatt das bisherige System der Informationsverweigerung und Verschleierung zu verteidigen.

[22] Erinnert sei beispielsweise an die von Sachkenntnis ungetrübte immer wieder aufkommende Debatte um den angeblichen Kampf um Verletzte, den die Rettungsdienstorganisationen an der Unfallstelle führen.

VII.
Möglicher Umfang eines Transparenzgebots

Mit einer grundsätzlichen Bejahung der erweiterten Transparenzverpflichtung ist freilich über den Umfang der anzubietenden Informationen noch nichts gesagt. Die Neu-Interpretation des von korporativen Akteuren zu Unrecht, von einzelnen Menschen aber durchaus zu Recht für sich reklamierten Verschwiegenheitsgebots führt notwendigerweise zu der Folgerung, daß die persönliche philanthropische Gabe, bestehe sie nun in Vermögenswerten, Zeit, Ideen oder auch Mitgefühl, keiner Veröffentlichungsverpflichtung unterliegen kann. Es liegt in der Logik dieser Argumentation, daß dies auch Stiftungsgründer und Großspender einschließt. Diese können, zumindest gegenüber der Öffentlichkeit ihre Anonymität jederzeit wahren. Daß sie zur Erlangung persönlicher steuerlicher Vorteile ihre Identität gegenüber der mit der Prüfung der Berechtigung beauftragten Steuerbehörde offen legen müssen, steht diesem Grundsatz nicht entgegen. Das korporative Handeln, welches demgegenüber eben nicht einen Akt persönlicher Philanthropie, sondern allenfalls dessen Exekution darstellt, kann dargestellt und publiziert und in einem nach einheitlichen Kriterien aufgestellten Rechnungswerk dokumentiert werden. Zahlreiche praktische Erprobungen haben das häufig vorgebrachte Argument widerlegt, kleinen ehrenamtlich geführte Organisationen sei die Aufstellung eines Jahresabschlusses nach kaufmännischen Grundsätzen nicht zuzumuten. Die technische Unterstützung ist inzwischen so ausgereift, daß dies keine Probleme mehr bereitet. Als Basis für die Aufstellung der Rechnungswerke können die von den Wirtschaftspürfern vorgelegten Richtlinien ohne weiteres gelten, was eine Weiterentwicklung und Vervollkommnung nicht ausschließt. Konkret sollten dementsprechend die folgenden Informationen über jede den Gemeinwohl verpflichtete Organisation allgemein zugänglich sein:

1. Die Satzung;
2. die Namen der entscheidungsbefugten Akteure (Mitglieder des Vorstandes, Stiftungsrates, Kuratoriums, die Geschäftsführung usw.);
3. ein Bericht über die Tätigkeit im abgelaufenen Geschäftsjahr;
4. der Jahresabschluß für das abgelaufene Geschäftsjahr.

Schwerer wiegt der häufig gemachte Einwand, daß gerade kleine Organisationen mit der Herstellung und Versendung von solchen Informationen überfordert wären. In der Tat könnte eine Verpflichtung, jedermann diese Informationen zuzusenden, bei böswillig mißbräuchlicher Ausnutzung zum Untergang der Organisation führen. Es ist daher vorzusehen, einige wenige Hinterlegungsstellen zu definieren, zu denen beispielsweise die eigene Website, aber auch bestimmte Verbände oder unabhängige Dokumentationsstellen zählen könnten. Bei vernünftigem Aufbau eines Systems von Hinterlegungsstellen müßte sich die Versendungspflicht der einzelnen Organisation auf zwei bis drei Exemplare beschränken lassen. Es ist übrigens anzunehmen, daß sich hierfür ein Markt bilden wird.

VIII.
Ausblick: Nutzung einer Transparenzverpflichtung für deren Adressaten

War bisher im Wesentlichen vom Wert hinreichender Informationen für die Beurteilung der Tätigkeit durch Außenstehende die Rede, so soll abschließend auf den Nutzen hingewiesen werden, den gemeinwohlorientierte Akteure selbst aus der Verbreitung von Informationen ziehen können. An erster Stelle wird schon seit längerem die Verbesserung der Marktchancen auf dem Spendenmarkt gesehen. In der Tat regen gute Informationen zu vermehrten Spenden an. Darüber hinaus können sich die Spendenempfänger durch rechtzeitige freiwillige Informationen von berechtigten und unberechtigten Fragen hinsichtlich der Verwendung von Spendenmitteln, nicht zuletzt für illegale Zwecke, wirksam schützen. Darüber hinaus dient schon die Erstellung der entsprechenden Dokumente der Förderung der Selbstreflexion. Durch die Verschriftlichung von Projektentwürfen, Projektergebnissen, Fördermaßnahmen oder Entwicklungen in eigenen Institutionen wird unweigerlich auch eine interne Debatte über Motive, Leitbilder und Erfolge in Gang gesetzt. Es kann kein Zweifel bestehen, daß vielen Organisationen eine solche interne Debatte gut bekommen würde. Daß eine weitergehende Reflexion durch die Wissenschaft oder ganz generell eine verbesserte wissenschaftliche Durchdringung der Thematik des gemeinwohlorientierten Handelns diesem Bereich der Gesellschaft einen erheblich höheren Stellenwert verleihen würde, steht darüber hinaus außer Zweifel. Insofern erscheint es fast schon müßig, abschließend an demokratietheoretische Grundsätze zu erinnern, nach denen Verantwortlichkeit der unabdingbare Komplementär der Freiheit ist. Soll die Ausübung der Freiheit nicht zu schwerwiegenden Nachteilen für Dritte führen, so ist ihr verantwortungsvoller Gebrauch eine Norm von zentraler Bedeutung. Diese Norm gilt gewiß auch für individuelles Handeln. Wird Freiheit für korporatives Handeln in Anspruch genommen, wird deren verantwortlicher

Gebrauch zu einer der bestimmenden Normen. Nach den Regeln unserer Gesellschaft kann ein Urteil über diese Verantwortlichkeit nur von Dritten gesprochen werden.

Zur Transparenz in der Zivilgesellschaft

Ein Thema für den Beirat von Transparency International Deutschland

I.
Rahmen und Aktualität

Im Herbst 2006 wird das Bundesfinanzministerium den Entwurf eines Gesetzes zur Reform des Gemeinnützigkeitsrechts vorlegen. Dieser soll bis zur Sommerpause 2007 verabschiedet werden und zum 1. Januar 2008 in Kraft treten. In den Diskussionen im Vorfeld dieses Diskussionsprozesses spielt spätestens seit Vorlage des Abschlußberichts der Enquete Kommission des Deutschen Bundestages ‚Zukunft des bürgerschaftlichen Engagements' (2002) die Frage eine herausragende Rolle, ob die den gemeinnützigen, mildtätigen und kirchlichen Körperschaften gewährte Befreiung von Ertrags- und Vermögenssteuern im Gegensatz zur derzeitigen Rechtslage mit der Verpflichtung verknüpft werden soll, über Tätigkeit und Finanzen gegenüber der Öffentlichkeit Auskunft zu geben. Von Wissenschaft und Experten wird dies einhellig gefordert, auch die Dachverbände der Zivilgesellschaft (Bundesarbeitsgemeinschaft der freien Wohlfahrtspflege, Deutscher Olympischer Sportbund, Deutscher Kulturrat, Deutscher Naturschutzring, VENRO, Bundesverband Deutscher Stiftungen usw.) befürworten im Grundsatz heute mehr Transparenz. Das früher oft gehörte Argument des zu hohen Aufwandes ist durch die weite Verbreitung eigener Internet-Auftritte obsolet geworden.

Durch diese grundsätzliche Positionierung ist allerdings noch nichts Entscheidendes gewonnen. Es kommt vielmehr darauf an, das Transparenzgebot mit Argumenten zu untermauern, die auch die zahllosen, daran nicht gewöhnten Träger gemeinnütziger Einrichtungen und Initiativen überzeugen können, und darüber hinaus im einzelnen festzulegen, welche Angaben zu veröffentlichen sind.

In diesem Zusammenhang ist nicht zu übersehen, daß die Europäische Kommission ihrerseits an verbindlichen Richtlinien hierzu arbeitet, die Teil des europäischen Maßnahmenpakets zur Terrorismusbekämpfung bilden werden.

Zu diesem dringend notwendigen und sehr aktuellen Diskurs kann TI Deutschland auf Grund seiner Themenstellung und können besonders die Mitglieder des Beirats auf Grund ihrer

jeweiligen spezifischen Tätigkeitsgebiete entscheidendes beitragen. Für den Beirat selbst ergeben sich die Möglichkeit der Beschäftigung mit einer konkreten Fragestellung und die Möglichkeit der öffentlichen Profilierung.

II.
Argumente für mehr Transparenz

Jede steuerbegünstigte Körperschaft wird mindestens insoweit von der Gemeinschaft der Steuerzahler mitfinanziert, als sie auf die Besteuerung dieser Körperschaft verzichtet und einen Steuerausfall durch steuerliche Vorteile für Spender in Kauf nimmt. Schon dies legt die Überlegung nahe, daß ebendiese Gemeinschaft – und nicht nur das dem Steuergeheimnis unterworfene Finanzamt – das Recht hat zu erfahren, was diese Körperschaften tun.

Darüber hinaus gehört es aber im Rahmen der Entwicklung der Zivilgesellschaft zu einem eigenständigen und gleichrangigen gesellschaftlichen Aktionsfeld neben Markt und Staat zu den unstrittigen Qualitäts- und Legitimationsmerkmalen einer guten Zivilgesellschaft, ihre Tätigkeit einem öffentlichen Diskurs zu unterwerfen, nicht zuletzt deshalb, weil ihr eine demokratische Repräsentativität prinzipiell abgeht.

Nur durch diese Unterwerfung unter einen öffentlichen Diskurs kann die Zivilgesellschaft dem Vorwurf begegnen, sie bzw. Teile von ihr verträten gar nicht Anliegen des gemeinen Wohls, sondern Partikularinteressen ihrer Geldgeber. Dieser Diskurs ist nur relevant, wenn ihm konkrete Daten zugrunde liegen. Er ist ohnehin schwierig, da die Übergänge fließend sind. Im Mittelpunkt steht nicht so sehr die Tatsache der Mittelherkunft im Einzelnen, sondern die Nachprüfbarkeit des Hintergrunds von Sachaussagen im Verhältnis zur Herkunft der Mittel.

Darüber hinaus ist auch die Zivilgesellschaft, sowohl in ihrer Themenanwalts- als auch ihrer Dienstleistungsfunktion nicht frei von Korruption. Wie aus Markt und Staat bekannt ist, führt der Kampf gegen diese über die Transparenz. Darüber hinaus steht es der Zivilgesellschaft im Zusammenhang mit ihren normativen Positionen gut an, in diesem Kampf Vorreiter und nicht Nachzügler zu sein.

III.
Umfang der Transparenz

Die vielfach geforderte Abstufung der Transparenzerfordernisse nach der Größe der Organisationen ist nicht nur schwierig zu konkretisieren (z.B. Umsatz oder Anlagevermögen oder Zahl der Beschäftigten oder „Ehrenamtlichen“ als Bemessungsgrundlage?), sondern im Zeitalter standardisierter und automatisierter Buchhaltung auch obsolet. Es muß gelingen, einheitliche Maßstäbe für den Umfang der Veröffentlichungspflicht zu erarbeiten.

Dabei treten folgende Probleme auf:

- Das Veröffentlichte muß relevant sein und die Tätigkeit und Finanzströme tatsächlich widerspiegeln. So kann etwa durch die Ausgliederung wesentlicher Tätigkeiten in Tochtergesellschaften die Transparenzverpflichtung unterlaufen werden, indem dem Zahlenwerk der Muttergesellschaft jede Aussagekraft genommen wird.
- Die Veröffentlichung darf andererseits nicht die Wettbewerbssituation insbesondere der gemeinnützigen Dienstleister dadurch beeinträchtigen, daß Wettbewerber und Kostenträger einen vollständigen Einblick in die Innenkalkulation erhalten.
- Das Spenden durch einzelne Bürgerinnen und Bürger ist auch ein privater schützenswerter Vorgang. Die Identität privater Spender darf nicht gegen deren Willen zum öffentlichen Wissen werden.

Es muß daher nach Wegen gesucht werden, Offenlegungs- und Schutzerfordernisse auf einen Nenner zu bringen. Es erscheint wahrscheinlich, daß eine öffentliche fachkundige (d.h. nicht fiskalische, sondern für Zivilgesellschaft fachkundige) Stelle für manche sensible Informationen der einzige Adressat sein könnte, während andere Informationen tatsächlich jedermann zugänglich sein müssen. TI Deutschland könnte hier eine Mittlerfunktion übernehmen und den öffentlichen Diskurs anstoßen oder sogar moderieren.

Berlin, 25. Juni 2006

Rupert Graf Strachwitz

Warum muß Zivilgesellschaft transparent sein?[23]

Seit einigen Jahren schon wird innerhalb und außerhalb der Zivilgesellschaft die Frage der Transparenz diskutiert. Allerdings ist die Diskussion über den Stand einer plakativen Forderung nach mehr Transparenz einerseits und deren dilatorische Behandlung andererseits bisher kaum hinausgekommen und hat insbesondere zu keinen politisch-regulativen Konsequenzen geführt. Dies ist eigentlich verwunderlich. Publikationsverpflichtungen für Wirtschaftsunternehmen sind heute auch hinsichtlich ihres Umfangs relativ genau definiert. Andere öffentliche Diskurse über Informationsrechte der Öffentlichkeit gehen heute regelmäßig zugunsten von erweiterten Offenlegungspflichten aus. Das kürzlich ergangene Urteil des Bundesverfassungsgerichts zur Offenlegungspflicht von Abgeordneten hinsichtlich ihrer Nebeneinnahmen ist dafür ein Beispiel, die andauernde Debatte um das Bekanntwerden von Gehältern angestellter Manager ein anderes. Wie kann es dann sein, daß Organisationen, die nach eigenem Selbstverständnis dem Gemeinwohl dienen, bisher von dieser Debatte weder betroffen noch in größerem Umfang ergriffen worden sind? Diese Frage kann der hier vorgelegte Beitrag nicht beantworten. Er will jedoch einige der vorgetragenen Argumente für und gegen mehr Transparenz abwägen, für eine gründlichere Diskussion plädieren und schließlich begründen, warum diese stattfinden muß.

I.
Warum ist die Zivilgesellschaft nicht transparent?

An der marginalen Relevanz der gesellschaftlichen Akteure der Zivilgesellschaft, die man zur Unterscheidung von den Sektoren Markt und Staat auch den Bürgersektor nennen kann, kann es wohl kaum liegen. Auch wenn diese Relevanz in der Öffentlichkeit weithin unterschätzt wird, kann der Aufwand im Verhältnis zu dem erwarteten Ertrag nicht ernsthaft als zu hoch angesehen werden. Ein Aktionsfeld, das in Deutschland immerhin knapp 2 Millionen Arbeitsplätze vorhält und rd. 18 Millionen Bürgerinnen und Bürger für freiwilliges unentgeltliches Handeln zugunsten der Allgemeinheit mobilisiert, ist nicht marginal. Dies wird noch deutlicher, wenn man bedenkt, daß hier rd. 5% des Brutto-Inlandsprodukts erwirtschaftet werden, rd. doppelt so viel wie in der Landwirtschaft, deren Erzeugnisse, Arbeitsbedingungen und Wirtschaftsdaten akribisch erfaßt und veröffentlicht werden. Um es auf eine kurze Formel zu bringen: jedes Ei, das in der EU gelegt wird, wird gezählt und

[23] Erstveröffentlichung: Newsletter des Bundesnetzwerks Bürgerschaftliches Engagement, Juli 2007

gestempelt, aber wie viele Vereine und Stiftungen es gibt, schon gar, was diese tun und wie sie sich finanzieren, ist nur schätzungsweise bekannt; die Akteure selbst unterliegen nach wie vor keiner Verpflichtung, zu einer Verbesserung dieser Situation beizutragen, und viele von ihnen verteidigen diesen Ausnahmestatus nach wie vor. Auch das jüngst im Bundestag verabschiedete ‚Gesetz zur weiteren Stärkung des bürgerschaftlichen Engagements' enthält keinerlei Verpflichtungen für die Körperschaften, die wegen ihrer Tätigkeit keine Ertragssteuern zu entrichten haben, der Öffentlichkeit irgend etwas über diese Tätigkeit mitzuteilen, obwohl dies bei der Diskussion um dieses Gesetz mehrfach vorgeschlagen wurde.

Es scheint eine tief verwurzelte kulturelle Tradition zu sein, die den ethischen Wert des selbstlosen Handelns gerade damit in Verbindung bringt, daß der Handelnde nicht darüber spricht, will heißen, damit nicht öffentlich prahlt. Das biblische Postulat ‚Die linke soll nicht wissen, was die rechte tut' gilt unvermindert fort – und dies, so will es zunächst scheinen, aus guten Gründen. Denn in der Tat hängt eine gute Tat ursächlich mit ihrem Geschenkcharakter zusammen, das heißt ausdrücklich mit dem Fehlen der Erwartung einer konkreten Gegenleistung. Wird diese erwartet und gewährt, haben wir es eben nicht mit einem Geschenk, sondern mit einem Tausch zu tun, haben die Handlungslogik des bürgerschaftlichen Engagements verlassen und befinden uns in der – in sich ebenso schlüssigen wie legitimen – des Marktes.

Aber hier begegnen wir einigen weitverbreiteten Denkfehlern. Schenkt ein Bürger selbstlos, kann er zu seinem eigenen Vorteil zumindest das Privileg der Vertraulichkeit für sich in Anspruch nehmen. Wer wirklich schenkt, darf tatsächlich bestimmen, ob er damit bekannt wird. Dies sieht aber anders aus, wenn etwa ein Unternehmen etwas „schenkt". Nicht zufällig begleiten Unternehmen solche Geschenke regelmäßig mit der Formel „Tue Gutes und rede darüber", was den alten Leitsatz „Tue Gutes, aber rede nicht darüber" offenkundig in sein Gegenteil verkehrt. Anders könnten (dem Tausch verhaftete) Unternehmen ihre „Geschenke" denn auch gar nicht rechtfertigen. Sie haben nichts zu verschenken, sondern müssen für ihre „Geschenke" eine wie auch immer geartete Gegenleistung verlangen, und sei es nur die des immateriellen Ansehensgewinns.

Dieser freilich ist auch dem privaten Schenker als Erwartungshaltung nicht fremd. Sie wird von vielen, die das Schenken propagieren, ja auch ausdrücklich anempfohlen. Damit andere dies nachmachen, mögen doch, so heißt es, die Stifter und Spender öffentlich herausgestellt und gewürdigt werden. Dies aber führt zu einem Dilemma, denn ein Schenker kann nicht gleichzeitig das Vertraulichkeitsprivileg in Anspruch nehmen und sozialen Lohn erhalten, sei

dieser nun als Orden und Ehrenzeichen, durch Stifterempfänge oder Entgegenkommen in einem Bauverfahren gewährt. Damit kein Mißverständnis aufkommt, sei hinzugefügt: solche Erwartungen, und viele tatsächlich gewährten Gegenleistungen sind keineswegs illegitim, auch ist damit, schon wegen der mangelnden Begrenztheit des Kreises der Beschenkten, bei weitem nicht in allen Fällen die Grenze zum Tausch wirklich überschritten, von der Qualität des Geschenks und dem Nutzen für den Beschenkten ganz zu schweigen. Es geht hier nur um die Frage, ob man in einer solchen Konstellation dennoch auf seinem Vertraulichkeitsprivileg bestehen darf. Soweit ist dies der Mehrheit der Schenker durchaus bewußt. Niemand nimmt mehr für sich in Anspruch, für eine „große“ Spende geehrt zu werden, wenn er nicht mitteilt, wie groß sie wirklich ist. Damit allerdings ist das Thema noch bei weitem nicht erschöpfend behandelt. Der großzügige Mäzen, der seit Jahren der Stadt Görlitz jedes Jahr 500.000 Euro spendet, ohne seine Identität zu offenbaren, handelt insofern völlig korrekt. Er verzichtet auf jedwede Form sozialen Lohns, ein ebenso typisches Schenkerprivileg.

II.
Profile von Schenkern

Ein anderes Beispiel ist das des Kunstsammlers Heinz Berggruen. Sein persönliches Schicksal ist über jede Auseinandersetzung erhaben. Der Wert der Sammlung, die er 2000/2001 der Stiftung Preußischer Kulturbesitz übertrug, wurde auf 750 Millionen Euro geschätzt. Zu den Leistungen der Stiftung, die durch die Gemeinschaft der Bürger finanziert wurde, gehörte u.a. ein Wohnrecht in dem Haus, in dem Sammlung untergebracht wurde, ein erhebliches Mitspracherecht bezüglich der Hängung und ein Geldbetrag von 126 Millionen Euro, was dem Wert zwar bei weitem nicht entsprach, aber doch nicht unerheblich war. Dennoch wurden Berggruen bis zu seinem Tode und darüber hinaus alle erdenklichen Ehrungen zuteil, die klassischen, selbstlosen Mäzenen allenfalls angeboten werden. Im Lichte dieser Gegenleistungen darf wohl schon darüber gesprochen werden, ob und inwiefern ihm alle Privilegien des Schenkers tatsächlich zustehen.

Das Privileg der Vertraulichkeit hat Berggruen nun nicht in Anspruch genommen, sehr wohl aber das des sozialen Lohns. Sehen wir uns das Profil vieler Spender von Zeit, Ideen, Vermögenswerten und Empathie an. Die meisten würden ohne weiteres zugeben, für sich persönlich großen Gewinn aus ihrem Tun gezogen zu haben – nicht materiellen Gewinn natürlich, sondern persönliche Erfüllung, wichtige Lernerfahrungen, soziale Kompetenz, Integrationserfolge und sehr persönliche Belohnungen, ein gutes Gefühl, neben klassischen

Attributen des sozialen Lohns. Natürlich bleibt den unter diesen Bedingungen gewährten Spenden der Geschenkcharakter in vollem Umfang erhalten, denn in der Tat wird eine konkrete Gegenleistung materieller Art weder erwartet noch gewährt, und die oft etwas zynisch so genannte Umwegrentabilität solcher Prozesse ist viel zu vage und letztlich auch zu lebensfern. Spenden und Schenken muß letztlich Spaß machen, und den „echten“ Spender und Schenker danach zu beurteilen, daß ihm das ausdrücklich keinen Spaß macht und er jede Leistung an ihn, die auch nur im entferntesten mit seiner Tat in Verbindung gebracht werden könnte, ausdrücklich zurückweist, würde jede soziale Kommunikation veröden lassen. Das kann nicht Ziel eines Prinzips sein. Nur: bei näherem Hinsehen zeigt sich, daß zwischen echtem Schenken und einem Tauschgeschäft – und ebenso zwischen einer dankenden Entgegennahme und einer Gegenleistung – eine unübersehbare Fülle von Abstufungen ausgemacht werden kann, sodaß es schwer wird, irgendwo eine Grenze zu ziehen.

Dies allerdings war auch biblisch nicht intendiert. Denn auch zwischen einem Angeben vor den Mitmenschen mit gewährten Geschenken („siehe, sie haben ihren Lohn schon bekommen!“) und der Erwartung himmlischen Lohns („der Vater sieht, was im verborgenen ist“), der durchaus als legitim erscheint, wird ein großer Unterschied gemacht. Für den gläubigen Christen, vergleichbar übrigens auch für den Gläubigen in vielen anderen Religionsgemeinschaften, gibt es also die Erwartung des Lohns, der allerdings, und damit wird die Sache vollends schwierig, nur unter der Bedingung gewährt wird, daß ein irdischer nicht angestrebt worden ist.

Für unser Thema ist dies insofern von Bedeutung, als der plakative Verweis auf das biblische Gebot im Grunde als Argument für eine in Anspruch genommene Verschwiegenheit nur sehr bedingt taugt. Das Geflecht von Geschenk, Erwartung, tatsächlicher Gegenleistung und persönlichem und sozialem Lohn ist dafür zu vielschichtig.

III.
Der Vollzug von Schenkungen

Einfacher scheint es, den organisierten Vollzug von Schenkungsimpulsen von der tatsächlichen Schenkung abzugrenzen. Ein Verein schenkt selbst niemandem etwas, sondern vollzieht satzungsgemäß den Willen der oft zahlreichen Mitglieder und Spender und ist diesen für den ordnungsgemäßen Vollzug verantwortlich. Gleiches gilt für die Stiftung, nur mit dem Unterschied, daß der Stifter, dem die Rechenschaft geschuldet ist, schon lange

verstorben sein kann. Hier setzt denn auch ein wesentlicher Kritikpunkt an der Resistenz der organisierten Zivilgesellschaft gegen eine Veröffentlichung zentraler Informationen an. Es wird, so die Kritiker, das Schenkerprivileg zu Unrecht in Anspruch genommen. Dem kann freilich entgegengehalten werden, die vertrauliche, der Öffentlichkeit nicht anzuzeigende Schenkung sei die Intention des Schenkers gewesen; es sei daher unerheblich, ob sich dieser eines Agenten in Gestalt einer Organisation bediene. Besonders Stifter argumentieren häufig so, wenn sie gestiftet und damit die Ziele ihrer Tat abschließend bestimmt haben, im einzelnen aber zu Lebzeiten weiter am Vollzug beteiligt sein, andererseits aber auch von unwillkommenen Gesuchstellern nicht behelligt werden wollen.

Ganz von der Hand zu weisen ist dieses Argument nicht, zumal eine Reihe von gesetzlichen Vorgaben die Einschaltung eines körperschaftlich organisierten Agenten in praktisch allen Fällen größerer Schenkungsakte unabdingbar erscheinen läßt. Die Wahrung einer gewissen Anonymität zumal privater Schenker kann daher durchaus als legitime Beschränkung der Transparenz gesehen werden. Dies ist freilich dann schwierig, wenn wesentliche Informationsbedürfnisse der Allgemeinheit dem entgegenstehen. Nehmen wir das Beispiel einer Initiative zur Förderung oder Verhinderung einer bestimmten Art der Energiegewinnung. Daß eine solche Initiative im Rahmen der zivilgesellschaftlichen Themenanwaltschaft legitim ist, steht außer Frage. Für die Beurteilung von deren Aussagen ist es allerdings von hoher Relevanz, ob die dafür notwendigen Ressourcen unmittelbar oder mittelbar von Personen oder Organisationen stammt, die an dieser Förderung oder Verhinderung ein besonderes Interesse haben. Jeder Versuch, eine Themenanwaltschaft dieser Art durch regulative hoheitliche Maßnahmen zu verhindern, ist letztlich wirklichkeitsfremd. Die Vertreter wirtschaftlicher Interessen werden stets Möglichkeiten der Umgehung suchen und finden. Abhilfe schafft nur der öffentliche Diskurs, der wiederum, um sachgerecht geführt zu werden, einer Informationsgrundlage bedarf. Tendenziell wird daher das öffentliche Informationsbedürfnis dem privaten Streben nach Anonymität vorgehen müssen.

Das lange Zeit vor allem vorgebrachte Argument für eine größere Transparenz, die öffentliche Verantwortlichkeit, die sich aus der Quasi-Inanspruchnahme öffentlicher Mittel ergibt, wird dadurch zwar nicht aufgehoben, scheint mir aber doch in den Hintergrund zu treten. Gewiß ist es richtig, daß auf Grund der Absetzbarkeit von Zuwendungen an fast jede zivilgesellschaftliche Organisation vom steuerpflichtigen Einkommen rechnerisch in einem Großteil der Einnahmen einer solchen Organisation ein nicht unerheblicher Anteil steckt, dem ein Einnahmeausfall der öffentlichen Kassen gegenübersteht. So gesehen, ist die Behauptung richtig, in jeder Spende stecke ein Anteil, für den der Empfänger der

Gemeinschaft der Bürger verantwortlich ist und Rechenschaft ablegen muß. Diese Rechenschaftspflicht durch die Berichterstattung an die Finanzämter als erfüllt anzusehen, ist eine wenig tragfähige Schutzbehauptung, denn diese prüft – durchaus zu Recht – die Einhaltung der mit den Einnahmen und Ausgaben verbundenen Regularien, nicht dagegen beispielsweise die mit der Zuwendung einhergehende Interessenlage, die für die Beurteilung der transportierten Inhalte von ausschlaggebender Bedeutung ist. Auch haben sich Steuer- und andere öffentliche Behörden bekanntermaßen in der Beurteilung von gesellschaftlichen Prozessen weder als besonders innovationsorientiert, noch überhaupt als besonders treffsicher erwiesen. In einem modernen Gesellschaftsverständnis müssen sich Initiativen des sozialen Wandels im öffentlichen Diskurs, nicht in einer obrigkeitlichen Zensierung bewähren. Musterknaben der Transparenz sind öffentliche Einrichtungen im Übrigen auch selten gewesen.

Allerdings stoßen wir hier auf ein neuerliches Dilemma. Ist schon die Inanspruchnahme von mit Zuwendungen verbundenen Vorteilen Grund für einen notwendigen Verzicht auf das Vertraulichkeitsprivileg? Wäre es andererseits gerechtfertigt, einer Organisation, die solche Vorteile ausdrücklich nicht gewährt, dieses Privileg zuzuerkennen?

IV.
Transparenz als Chance

Es ist noch komplizierter. Bekanntermaßen erhalten Organisationen des Bürgersektors in hohem Maße auch unmittelbare finanzielle Zuwendungen aus den Kassen der öffentlichen Körperschaften, und zwar sowohl als Entgelte für Dienstleistungen, die sie auf vertraglicher Grundlage im Auftrag dieser Körperschaften erbringen, als auch als Subventionen für ihre Arbeit im Allgemeinen. Insgesamt wurde schon vor 10 Jahren der Anteil öffentlicher Mittel (einschl. solcher aus der gesetzlichen Sozialversicherung) an der Finanzierung des Bürgersektors auf rd. 63% geschätzt! Die Grenze zwischen beiden Zuwendungsarten ist oft schwer auszumachen und wird gerade von den Zuwendungsgebern gern vorsätzlich verwischt, da die Subvention stets als „freiwillige“ Leistung hingestellt und dementsprechend ohne Einhaltung von vertraglichen Fristen bei knapper Haushaltslage, neuer Prioritätensetzung oder mangelnder Willfährigkeit eingestellt werden kann. Daß dies ein vorzügliches Gängelungsinstrument darstellt, braucht nicht weiter ausgeführt zu werden. Der vielfach beschriebene Korporatismus als spezifisch deutsche Ausformung des Zusammenwirkens unterschiedlicher gesellschaftlicher Kräfte findet hier eines seiner Organisationsprinzipien. Insofern allerdings Organisationen des Bürgersektors dieser

Verklammerung entkommen wollen, bietet der öffentliche, informationsgestützte Diskurs eine hervorragende Möglichkeit. Auf einen kurzen Nenner gebracht, ist die allgemeine Anerkennung der gesellschaftlichen Wünschbarkeit einer bürgerschaftlichen Tätigkeit der beste Ausweg aus dem ständigen Umschmeicheln einzelner Entscheidungsträger. Daß es in einem solchen Befreiungsprozeß auch Verlierer gibt, die in einer abgeschotteten Nische gut gelebt haben, liegt auf der Hand, ist aber unvermeidlich. Unter dem Gesichtspunkt der Gerechtigkeit ist jedenfalls die öffentliche Arena in der Regel vorzuziehen.

Die Scheu vor dieser Arena wird bei deren Gegnern bis heute regelmäßig mit dem Argument artikuliert, die Veröffentlichung von Jahresberichten sei ein übermäßiger, in keinem angemessenen Verhältnis zum Ertrag stehender, die Organisation überfordernder Aufwand. Eine kleine Organisation könne geradezu in böswilliger Absicht durch große Mengen von Anforderungen solcher Berichte lahmgelegt werden. In vielen Fällen beruht dieses Argument schlicht auf einem Mißverständnis. Transparenz heißt nicht, jede Organisation sei verpflichtet, einen gedruckten Jahresbericht herzustellen und gar noch in großer Auflage zum Versand an jedermann bereitzuhalten. Das in der Tat wäre für die meisten eine sinnwidrige Überforderung. Nicht für jede Tätigkeit interessieren sich andere Bürger in großer Zahl, und es ist nicht dieses quantitative Interesse, das einen Gradmesser der gesellschaftlichen Akzeptanz oder Duldung einer bestimmten Tätigkeit abgeben könnte. Noch viel weniger ausschlaggebend ist die äußere Form der Berichterstattung. So wird in den meisten Fällen eine schlichte, möglicherweise sogar gekürzte Kopie des jährlichen Berichts, den ein Vorstand oder Geschäftsführer einer Mitglieder- oder Gesellschafterversammlung, einem Stiftungsrat oder Kuratorium ohnehin abzugeben hat, alles enthalten, was für den erstrebten Diskurs vonnöten ist, nämlich Aussagen über Mittelherkunft und Mittelverwendung sowie die damit verbundene Entscheidungsfindung. Die Beantwortung der drei zentralen Fragen ‚Woher kommen die Mittel?', ‚Was ist damit gemacht worden?' und ‚Wie ist darüber entschieden worden?' bedarf keiner Hochglanzbroschüren und aufwendiger Gestaltung, um aussagefähig zu sein.

Seit rd. 10 Jahren hat die Zivilgesellschaft hingegen ein Instrumentarium zur Verfügung, welches ihr die Umsetzung einer Transparenzverpflichtung wesentlich erleichtert: das Internet. Zu Recht wird das Internet als beste Waffe der Zivilgesellschaft in ihrem Kampf um Anerkennung, Stärkung, Durchsetzung gegen die hoheitliche Gewalt und die Macht des Marktes gelobt und geliebt. Ohne Internet wäre, global betrachtet, die positive Entwicklung der Zivilgesellschaft undenkbar gewesen. Dieses Instrumentarium wird zum Spenden- und Anerkennungsmarketing, zur Publikation von Projekten, Angeboten und Programmen gerade von den kleinen Organisationen inzwischen fast durchweg genutzt. Es ist weit verbreitet,

unvergleichlich billig und aufwandsarm zu handhaben. Neben – legitimen – werblichen Ankündigungen und emotionalen Berichten auch nüchterne Informationen ins Netz zu stellen, kann heute jeder Organisation zugemutet werden. Ältere Vorschläge, wie der Aufwand für die notwendige Transparenz begrenzt werden könnte, sind dadurch obsolet geworden.

Eine solche Informationspolitik ist freilich mehr als eine zumutbare Belastung. Sie ermöglicht es, öffentlich deutlich zu machen, für was die Organisation letztlich eintritt und wie sie daran geht, ihre Ziele umzusetzen. In einer Zeit, in der Ziele, die im weitesten Sinn einen Systemwandel bezwecken, längst gleichberechtigt neben solche der persönlichen Hilfeleistung getreten sind, liegt dies im ureigenen Interesse organisierter Zivilgesellschaft, um so mehr, als die öffentliche und veröffentlichte Meinung bürgerschaftliches Engagement allzugern auf ebenjene persönliche Hilfeleistung reduziert oder reduzieren will. Selbst die leidige und oft bar jeden Verständnisses geführte Diskussion um die sogenannten Verwaltungskosten kann nur mit Hilfe einer offenen Informationspolitik versachlicht werden, indem deutlich gemacht wird, daß das Organisieren von Hilfe ebenso wie von sozialem oder kulturellem Wandel eben nicht zum Null-Tarif zu haben ist.

V.
Die Systematik der Transparenz

Eine Frage ist noch nicht angeschnitten, auch nicht durch den Hinweis auf die zentralen Aussagen, die zur Erfüllung des Transparenzgebots notwendig erscheinen: die Frage nach der Systematik der Berichterstattung. Zur Stärkung der Zivilgesellschaft in den gesellschaftlichen Prozessen ist es zunächst unumgänglich, daß eine Systematik vorgegeben wird, damit die veröffentlichten Daten aggregierbar sind. Rd. 1 Million Vereine, Stiftungen und sonstige Organisationen können ihre Leistungskraft und ihren Beitrag zur Gesellschaft insgesamt nur dokumentieren, wenn dies empirisch unterlegt und belegt werden kann. Die Schätzungen und Hochrechnungen, mit denen heute gearbeitet wird, genügen den Anforderungen einer modernen Sozialwissenschaft über weite Strecken nicht. Es ist nicht verwunderlich, daß die vorgestellten Zahlen vielfach nicht ernst genommen, nicht geglaubt oder leicht widerlegt werden. Daß im vorliegenden Zusammenhang noch vielfach mit 10 Jahre alten Daten (aus dem Johns Hopkins Comparative Nonprofit Sector Project, Phase 2) argumentiert werden muß, spricht für sich.

Gewiß, Empathie ist nicht zählbar, und manche andere Facetten bürgerschaftlichen Engagements sind es ebensowenig. Aber viele sind es eben doch, und das Unzählbare zu verteidigen kann nur gelingen, wenn das Zählbare dokumentiert ist. Alles, was die Zivilgesellschaft tut, pauschal für unzählbar und unmeßbar zu erklären, erscheint nicht mehr akzeptabel.

Des Weiteren muß die Berichterstattung aussagekräftig sein, sie muß ein tatsächliches Bild von der Struktur und Tätigkeit vermitteln. Dies wird dann schwierig, wenn große Organisationen ihre operative Tätigkeit weitgehend in Tochtergesellschaften auslagern. Sie tun dies aus guten Gründen und nicht überwiegend zur Verschleierung; dennoch kann die veröffentlichte Bilanz eines großen Verbandes dann nicht mehr aussagefähig sein, wenn ihre wichtigsten Arbeitsbereiche darin nur noch als Beteiligungen an Tochtergesellschaften zu relativ fiktiven Nominalwerten erscheinen.

Ein ganz anders gelagertes, sehr reales Problem beschäftigt insbesondere die Teile der Zivilgesellschaft, die in hohem Maße Dienstleistungen erbringen, namentlich die Wohlfahrtsverbände. Die Honorierung ihrer Leistungen gründet sich auf Verträge, die sie mit überaus mächtigen, kartellartig zusammengeschlossenen, überwiegend staatlichen oder para-staatlichen „Kostenträgern“, d.h. vor allem den Sozialversicherungsträgern abzuschließen haben. Naturgemäß wollen diese aus den veröffentlichten Angaben Argumente für ihre Verhandlungsposition herausfiltern. Hier bewegen sich die Organisationen unbeschadet ihres durch das Gewinnausschüttungsverbot bestimmten Status als Teile der Zivilgesellschaft im Marktgeschehen und haben ein berechtigtes Interesse daran, sensible Daten ihrer Innenkalkulation vor der Analyse durch ihre Verhandlungsgegner zu schützen.

In Verbindung mit dem schon diskutierten, in Teilen ebenfalls berechtigten Anonymitätsanspruch privater Wohltäter ergibt sich somit eine Reihe von Parametern, die entscheidenden Einfluß auf Umfang und Systematik einer Offenlegungsverpflichtung haben. Stellt man dem die ebenfalls bereits erörterte Notwendigkeit einer einheitlichen Systematik gegenüber, so wird die Notwendigkeit einer verbindlichen Festlegung evident. Für diese allerdings sind zahlreiche Einzelheiten zwischen den Betroffenen und den sonstigen ‚Stakeholder’ noch zu diskutieren, sind Interessen abzuwägen. Mit der plakativen Forderung nach Transparenz ist es also nicht getan. Sie macht nur Sinn, wenn sie durch vernünftige Regularien abgestützt ist.

VI.
Transparenz und gute Zivilgesellschaft

Eines allerdings bleibt ebenso evident: die gesellschaftlichen Veränderungen der letzten Jahrzehnte, die unter anderem zur Stärkung der Zivilgesellschaft als gesellschaftliches Aktionsfeld geführt haben, lassen eine Neubestimmung des Transparenzgebots als unabdingbar erscheinen. Der Vorwurf, die Zivilgesellschaft oder deren Teile mischten sich in gesellschaftliche Prozesse ein, ohne hierzu demokratisch legitimiert zu sein, und dies sei in einer grundlegend auf Demokratie aufgebauten Gesellschaft inakzeptabel, wird immer wieder von Gegnern der Zivilgesellschaft, aber auch von nüchternen Beobachtern erhoben. Natürlich wird dieser Vorwurf als Totschlagargument benutzt, um die oft unbequeme, lästige Stimme des Bürgersektors zum Schweigen zu bringen. Natürlich ist der Vorwurf in dieser Pauschalität unsinnig, denn auch die Stimme von Wissenschaftlern, Künstlern oder anderen Persönlichkeiten wird – überwiegend zu Recht – gehört, obwohl diese nur für sich sprechen können, während andererseits in demokratisch legitimierten Gremien zustande gekommene Positionen vielfach politischen Kompromissen geschuldet sind und im Rückblick als alles, nur nicht als sachgerecht oder weiterführend erscheinen. Aber es bleibt doch die bohrende und in der Zukunft voraussehbar noch bohrender werdende Frage, wie denn eine Organisation des Bürgersektors, sei sie nun Wohlfahrtsverband, private Stiftung, Bürgerinitiative oder Geselligkeitsverein ihre Positionen, ihre Vorschläge, ihre Arbeitsgrundsätze, kurz ihren Beitrag zur Gesellschaft, den sie ja nach eigener Einschätzung leistet, erarbeitet hat und wen sie dabei tatsächlich vertritt. Auch in der Demokratie, ja gerade in ihr ist es statthaft, daß Bürger, auch korporative Bürger sich mit ihren divergierenden Überzeugungen in die Gemeinschaft einbringen. Sie müssen dazu weder das große Ganze im Auge haben noch möglichst viele Mitstreiter mobilisieren. Auch eine kleine Stiftung, auch ein kleiner Verein kann dies wortmächtig und nachhaltig tun, aber stets mit offenem Visier.

Zivilgesellschaft ist nicht inhärent gut. Sie bedarf ethischer Normen. Zu diesen gehört, anders als bei den Trägern hoheitlicher Gewalt, nicht die größtmögliche Repräsentativität, wohl aber, und dies durchaus auch im eigenem kollektiven Interesse, die größtmögliche Offenheit, zumindest dort, wo es um Mittelherkunft, Mittelverwendung und Entscheidungsprozesse geht. Darum stehen auch hier alte Privilegien auf dem Prüfstand, was nicht heißt, daß sie alle fallen müssen. Darum aber ist letztlich die Verbesserung der Transparenz eine so fundamentale Forderung. Sie einzulösen, sollte der Bürgersektor nicht den Sektoren mit anderer Handlungslogik überlassen, sondern selbst gestalten.

Reihe Opuscula (Auszug)

Kostenfreier Download unter http://www.opuscula.maecenata.eu

2008	**Nr.27**	**Zivilgesellschaftspolitik** *Rolf Berndt, Peer Steinbrück, Rupert Graf Strachwitz, Benjamin Gidron, Robert Nef*
	Nr.28	**Zivilgesellschaft, Trialog, Integration** *Eva Maria Hinterhuber*
	Nr.29	**Stiftungen und ihr Beitrag zu gesellschaftlichen Veränderungsprozessen** Drei Beispiele *Jennifer Andres, Vanessa Krieg und Ronny Studzinski*
	Nr.30	**Die Kultur des Stiftens –** **reaktualisiert und angewendet auf aktuelle Stiftungsdiskurse.** *Melanie Waschetzko*
	Nr.31	**Protokoll des Workshops Bürgerengagement und Stadtentwicklung.** Strukturen und Bedarfe. *Maecenata Institut*
2009	**Nr.32**	**Effizienzuntersuchung gemeinnütziger Stiftungen** Ein internationaler Vergleich aus Managementperspektive *Janna Lena Förschner*
	Nr.33	**Die Einnahmequellen des 3. Sektors in Ungarn** *Kata Imre, Mariusz Rybak und Szabina Nemes*
	Nr. 34	**Das Konzept „Social Franchising“** Die systematische Verbreitung von gemeinnützigen Projekten *Christian Schreier*
	Nr. 35	**Nachhaltige Kapitalanlagen für Stiftungen.** Chancen und Herausforderungen für Stiftungen im 21. Jahrhundert. *Melinda Köszegi*
	Nr. 36	**Stiftungen und bürgerschaftliches Engagement.** Problemaufriss für den Engagement-Bericht des Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung. *Rupert Graf Strachwitz, Thomas Ebermann, Henrik Neuke*
	Nr. 37	**Zivilgesellschaftspolitik in Japan.** Die Entwicklung der organisierten Zivilgesellschaft. *Daniel Backhouse, Robert Hoffmann und Christian Schreier*
	Nr. 38	**Maecenas Erben. Vom Mäzenatentum zum Sponsoring?** Gründungsideen und heutige Organisationsformen deutschsprachiger Kultureinrichtungen in Italien. *Corinna Pregla*
	Nr. 39	**Der zivilgesellschaftliche Mehrwert** Beiträge unterschiedlicher Organisationen *Amanda Groschke, Wolfgang Gründinger, Dennis Holewa, Christian Schreier und Rupert Graf Strachwitz*
	Nr. 40	**Zivilgesellschaft in der Stadt- und Raumentwicklung** *Elke Becker*
2010	**Nr. 41**	**Bürgergesellschaftskonzepte** Programmatische und demokratietheoretische Betrachtung von Reformleitbildern der SPD und CDU *Christian Schreier*
	Nr. 42	**50 Jahre DESY** Zur Rechtsformproblematik einer vom Staat gegründeten Stiftung *Wiebke Eggers*
	Nr. 43	**Engagierte Menschen** Vier Fallstudien *Priska Daphi, Angela Berger, Sandra Rasch und Anna Steinfort*
	Nr. 44	**Tranzparenz, Akzeptanz und Legitimität** Der Bund der Vertriebenen in zivilgesellschaftlicher Perspektive *Eva Maria Hinterhuber und Rupert Graf Strachwitz* *Mitarbeit: Christoph Kahlert*
	Nr. 45	**Erfolgskritische Governancestruktur in Netzwerken** *Alexander Freiherr v. Strachwitz*

URN: urn:nbn:de:0243-122010op460

ISSN (Reihe Opuscula) 1868-1840