

## Weiterführende Literatur

- Früchtel**, Frank u.a.: Sozialer Raum und Soziale Arbeit. Fieldbook: Methoden und Techniken. Wiesbaden 2007
- Hampe-Grosser**, Andreas: FGC: Über die Entwicklung einer respektvollen Hilfeplanung. In: <http://www.ibs-networld.de/ferkel/22/005.htm> 2007
- Hansbauer**, Peter u.a.: Zwischenbericht zum Modellprojekt: Implementation und Evaluation von „Family Group Conference (FGC)“-Konzepten. In: [https://www.fh-muenster.de/fb10/downloads/Zwischenbericht\\_family\\_group\\_conf.pdf](https://www.fh-muenster.de/fb10/downloads/Zwischenbericht_family_group_conf.pdf) 2007
- Jugendamt Mitte**: Verwandtschaftsrat (FGC). Eine sozialraumorientierte Form der Hilfeplanung für das Jugendamt Mitte? Unveröffentlichter Abschlussbericht zum Pilotprojekt Juli 2006 bis März 2007. Berlin 2007, S. 1-88
- Klünker**, Carmen; Nötzel, Gert: Experten in eigener Sache. In: Sozialmagazin 7-8/2007, S. 31-34
- Müller**, Katja; Kriener, Martina: Für mehr Partizipation: Hilfeplanung mal ganz anders. In: Forum Erziehungshilfen 1/2008, S. 44-48
- Straub**, Ute: Hilfe aus eigener Kraft. In: Sozialmagazin 4/2008, S., 10-18

# Mehr Schutz für Spender und Spenderinnen

## Die Weiterentwicklung der DZI-Spenderberatung

*Mareike Alscher; Christel Neff*

### Zusammenfassung

Am 2. Juli 2008 veranstaltete das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) zusammen mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) das Expertenkolloquium „Mehr Schutz für Spender – Die Weiterentwicklung der DZI-Spenderberatung“. Vor dem Hintergrund zunehmender Forderungen nach mehr Transparenz im Spendenwesen und eines wachsenden Wettbewerbs unter den gemeinnützigen Spenden sammelnden Organisationen diskutierten Vertreterinnen und Vertreter aus Wissenschaft, Politik und Praxis Inhalte, Instrumente, aktuelle Problemlagen sowie zukunftsweisende Modelle der DZI-Spenderberatung. Im Mittelpunkt standen sowohl die konkrete Arbeitsweise der DZI-Spenderberatung als auch die Erfahrungen vergleichbarer Spendendokumentationszentren im europäischen Ausland. Gleichzeitig wurden die Zusammenhänge von Spenderberatung und Transparenz aus ökonomischer sowie praxisorientierter Sicht behandelt. Die Teilnehmenden kamen zu dem Ergebnis, dass die DZI-Spenderberatung ein Maßstab und Meinungsbildner im deutschen Spendenwesen ist, dem vonseiten der Öffentlichkeit ein hohes Maß an Glaubwürdigkeit zugemessen wird. So trägt die Spenderberatung dazu bei, bundesweit die Markttransparenz vor allem im humanitär-karitativen Spendenwesen zu vergrößern, das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Spenden sammelnde Organisationen zu stärken, die Spendenbereitschaft insgesamt zu fördern, die Öffentlichkeit präventiv zu informieren und die Arbeit von öffentlichen Institutionen in diesem Sektor zu unterstützen. Gleichzeitig wurde Verbesserungspotenzial aufgezeigt, sowohl hinsichtlich der methodischen Weiterentwicklung als auch der Außenwirkung der Spenderberatung.

### Abstract

On 2nd July 2008, the German Central Institute for Social Issues (DZI) and the Social Science Research Center Berlin (WZB) hosted the experts' colloquium „More Protection for Donors – Future Trends of the DZI Donor Advisory Service“. In view of increasing demands for more transparency in fundraising and a growing competition among fundraising non-profit organizations, scientists, politicians and practi-

tioners discussed the contents, instruments, current problems and forward-looking models of the DZI donor advisory service. The discussions focused on the DZI's mode of practice in its donor consultation work and on the experiences of comparable fundraising documentation centres in Europe. At the same time, thought was given to the correlations between donor consultation and transparency, both from an economic and a practice-oriented point of view. Participants reached the conclusion that the DZI donor advisory service has become a leading opinion-forming institution which is accorded a high degree of credibility by the public. Thus donor consultation contributes a share in increasing market transparency on a nation-wide scale, most notably in the humanitarian charitable sector of fundraising, in fostering citizens' trust in fundraising organisations, in encouraging the overall readiness to give donations, in preemptively informing the public and in supporting the work of public institutions active in this field. It was also noted that there is a potential for improvement with regard to the methodical development as well as the visibility activities of DZI's donor advisory services.

### Schlüsselwörter

Spendenwesen – Gütesiegel – Beratung – Methode – Deutsches Zentralinstitut – Finanzierung – Transparenz

### Einleitung

Am 2. Juli 2008 veranstaltete das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) gemeinsam mit dem Wissenschaftszentrum Berlin für Sozialforschung (WZB) das mit Mitteln des Bundesministeriums für Familie, Senioren, Frauen und Jugend geförderte Kolloquium „Mehr Schutz für Spender – Die Weiterentwicklung der DZI-Spenderberatung“. Ausgewiesene Expertinnen und Experten aus Wissenschaft, Politik und Praxis diskutierten auf Basis eines breiten Vortragsangebots Inhalte, Instrumente sowie Entwicklungsmöglichkeiten der DZI-Spenderberatung. Die verschiedenen Fachbeiträge sowie die sich jeweils anschließenden Diskussionen beschäftigten sich konkret mit den Grundlagen von Spenderberatung und Spenderschutz, zeigten bestehende Probleme und Defizite im deutschen Spendensektor auf, diskutierten den Einfluss von Zertifizierungssystemen und anderen Anreizmöglichkeiten auf eine kontinuierliche Verbesserung der Arbeit von Spendenorganisationen, stellten Spenderberatung und Zertifizierung im europäischen Ausland vor, berichteten aus der Praxis beim Überwachen von Spendensammlungen und wiesen auf die Wichtigkeit des DZI für Spendenorganisationen selbst hin. Spenderschutz und Spenderberatung sind inzwi-

sehen wichtige Themenfelder einer Transparenzdebatte im gemeinnützigen Sektor, die zu einem öffentlichen Diskurs avanciert ist, der sich nicht mehr nur an die Non-Profit-Organisationen (NPO) der Zivilgesellschaft richtet. Hierfür sind insbesondere zwei Gründe zu nennen: Zum einen haben die Organisationen einen besonderen Bezug zur Demokratie, weil sie Orte öffentlicher Interessenartikulation sind. Damit sind sie aufgefordert, ihr Handeln offen zu gestalten. Zum anderen sind bei den zivilgesellschaftlichen Organisationen Entgrenzungstendenzen ins Wirtschaftliche zu beobachten, die eine stärkere Verbindung von wirtschaftlichen und zivilgesellschaftlichen Gesichtspunkten in Non-Profit-Organisationen nach sich ziehen. Dies betrifft unter anderem auch die Entgegennahme von Spenden, mit denen bestimmte Aktivitäten der Organisationen realisiert oder gefördert werden.

In Deutschland besteht für gemeinnützige Organisationen keine Verpflichtung, über die Verwendung ihrer Mittel gegenüber der Öffentlichkeit Rechenschaft abzulegen. Hieraus resultierende Informationsdefizite werden vor allem dann offenbar, wenn es zu Fehlverhalten aufseiten einer Spendenorganisation kommt. Das DZI Spenden-Siegel und die Auskünfte des DZI zu Hilfswerken ohne Spenden-Siegel tragen dazu bei, die bestehende asymmetrische Informationsverteilung zwischen Spendenden und Spendenorganisationen abzubauen, indem das DZI über Struktur und Mittelverwendung von Spendenorganisationen informiert und damit eine entscheidende Voraussetzung für das Vertrauen in die Arbeit von Spendenorganisationen und deren verantwortliche Gremien liefert. Insofern stellt die Spenderberatung – so die einhellige Meinung der Teilnehmenden des Kolloquiums – ein wesentliches Instrument zur Förderung von Transparenz im deutschen Spendenwesen dar.

In den Begrüßungsansprachen wiesen *Dr. Eckhard Priller*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter im WZB und *Burkhard Wilke*, Geschäftsführer des DZI, auf die Bedeutung von Spenderschutz hin. Gleichzeitig wurde betont, dass sich die Spendenthematik in der wissenschaftlichen Grundlagenforschung des WZB noch in den Anfängen befindet. Es folgten neun Vorträge mit Diskussionsforen sowie ein Abschlussplenum, in dem die Akzentsetzungen der Beiträge diskutiert wurden.

### Zur Situation der DZI-Spenderberatung

In ihrem Beitrag gab die Leiterin des Bereichs Spenderberatung des DZI, *Christel Neff*, einen umfassenden Einblick über die Entwicklung, den aktuellen

Stand und die Zukunft dieses Arbeitsfeldes. Dabei wurden sowohl die Dokumentationsgrundsätze dargestellt wie das aktuelle Leistungsangebot beschrieben, der gesellschaftliche Nutzen veranschaulicht und es wurden Verbesserungsbedarf sowie aktuelle Trends aufgezeigt. Es ging um Qualität und Quantität der Spenderberatung, aber gleichermaßen um Effizienz und Effektivität. Die vorrangigen Ziele der Spenderberatung bestehen laut *Neff* darin, eine breite Öffentlichkeit über die Seriosität von Spenden sammelnden Organisationen zu informieren, Wissensdefizite abzubauen, um so letztlich die Spendenbereitschaft insgesamt zu befördern.

*Neff* wies weiter darauf hin, dass das Spendenwesen in Deutschland, wie in anderen vergleichbaren Ländern auch, nur in sehr geringem Maße durch Gesetze und staatliche Kontrollen reguliert ist. Gerade deshalb besteht in der Öffentlichkeit ein großer Bedarf an verlässlichen Informationen hinsichtlich der Seriosität von Spenden sammelnden Organisationen. Die DZI-Spenderberatung stellt derartige Auskünfte und Einschätzungen bereit. Als ein bundesweit tätiger, unabhängiger Beratungsdienst gibt das DZI schon seit dem Jahr 1906 Interessierten Auskunft über humanitär-karitative Spendenorganisationen und seit dem Jahr 2004 auch über Organisationen aus den Bereichen Natur- und Umweltschutz. Bisher noch nicht erfasst sind Arbeitsinhalte wie beispielsweise Kultur, Denkmalschutz, Tierschutz oder Forschung. Die aktuelle DZI-Dokumentation umfasst derzeit etwa 1 000 Organisationen und liefert Informationen und Einschätzungen zu deren Tätigkeit, in der Regel jeweils auf Anfrage. In dringenden Fällen warnt das DZI zudem durch Pressemitteilungen ausdrücklich vor der Unterstützung bestimmter Spendenorganisationen. Darüber hinaus bereitet es zu den in den Medien besonders stark publizierten Katastrophenfällen Listen mit den Namen von förderungswürdigen Organisationen vor, die zu Spenden für die jeweilige Notsituation aufrufen. Außerdem vermittelt es Informationen zu allgemeinen Themen des Spendenwesens.

Eine besondere Auskunftsform der Spenderberatung ist das im Jahr 1992 eingeführte DZI Spenden-Siegel. Es wurde entwickelt, um dem gewachsenen Bedarf der Öffentlichkeit hinsichtlich einer kurzen, prägnanten, aber sehr zuverlässigen Auskunft und Entscheidungshilfe nachzukommen und zugleich dem von vielen Spendenorganisationen artikulierten Erfordernis einer unabhängigen, öffentlich einsetzbaren Einschätzung ihrer Arbeit gerecht zu werden. Auch sollte mit dem Spenden-Siegel die Zahl der aufwendig zu beantwortenden Einzelanfragen

an die DZI-Spenderberatung reduziert werden. Das Siegel wird auf freiwilligen Antrag und nach umfassender, bestandener Prüfung jeweils für die Dauer von zwölf Monaten zuerkannt. Antragsberechtigt sind alle gemeinnützigen Organisationen, die überregional Spenden sammeln. Derzeit tragen 230 Organisationen das Spenden-Siegel (Stand Juni 2008), deren gemeinsames Sammlungsvolumen rund 1,4 Mrd. Euro pro Jahr beträgt.

Das DZI berücksichtigt für die Spenderberatung auch außerhalb des Siegels grundsätzlich nur gemeinnützige Organisationen mit Sitz in Deutschland. Dabei orientiert es sich an der Anzahl der Nachfragen, das heißt es werden nur die Organisationen in die Dokumentation aufgenommen, zu denen das Institut regelmäßig eine Mindestanzahl von Anfragen erhält. Dies trifft zumeist nur auf Organisationen zu, die überregional oder sogar bundesweit um Spenden werben. Dieses Vorgehen ermöglicht eine bedarfsgerechte Auswahl der relevanten Organisationen. Diese werden in der Regel jährlich um die Zusendung aktueller aussagekräftiger Unterlagen gebeten, darunter der Freistellungsbescheid des Finanzamts, die jüngste Jahresrechnung, der Jahresbericht sowie das aktuelle Werbe- und Informationsmaterial.

Neben den Grundlagenmaterialien fließen in die Dokumentation auch Drittinformationen ein, die sorgfältig auf ihre Aussagekraft, Zuverlässigkeit und gegebenenfalls auch Zitierfähigkeit überprüft werden. Hierzu gehören Hinweise von Staatsanwaltschaften, Polizeidienststellen oder Ordnungsämtern ebenso wie Medienberichte oder Beschwerden von Spendern und Spenderinnen. Die Übersendung der vom DZI erbetenen Unterlagen ist für die Hilfswerke freiwillig. Die weitaus meisten kommen dieser Bitte aus einer wohl verstandenen Verpflichtung zur Transparenz nach. Auf der Basis der vorgenannten Informationen erarbeitet das DZI seine Auskünfte, die eine Beschreibung der jeweiligen Organisation und ihrer Arbeit sowie teilweise eine Einschätzung des DZI zur Förderungswürdigkeit beinhalten. Eine Negativliste mit sogenannten „schwarzen Schafen“ des Spendensektors veröffentlicht das DZI bisher nicht. Unter den Auskünften finden sich jedoch auch solche, die mit einer negativen Einschätzung enden.

Die Leistungsfähigkeit der DZI-Spenderberatung wird anschaulich, wenn man die Arbeit quantifiziert. Im Jahr 2007 beantwortete das DZI 4 500 Einzelanfragen, und zwar durch ausführliche Einzelauskünfte, individuelle Antwortbriefe, themengebundene Profilver Recherchen, Spender-Tipps und Spenden-Infos sowie telefonisch. Bei komplexeren Fragestellungen,

die mittels standardisierter Auskünfte nicht beantwortet werden können, sind individuell formulierte Antworten erforderlich. Hiermit sind vor allem zwei wissenschaftliche Mitarbeiterinnen befasst, die im Jahr 2007 knapp 1 000 Anfragen bearbeitet haben. Diese Zahl ist gegenüber dem Vorjahr erneut gestiegen und bestätigt letztlich den vom DZI beobachteten Trend, dass die Spenderinnen und Spender bestimmte Sachverhalte zunehmend kritisch hinterfragen und sich dabei nicht mit standardisierten Antworten begnügen.

Nach *Neff* befindet sich die Spenderberatung in einem Spannungsfeld zwischen zeitnaher Auskunftserteilung einerseits und der Bereitstellung verbindlicher, anspruchsvoller Informationen andererseits. Konkret sieht sich die Spenderberatung damit konfrontiert, dass sich insbesondere die Erarbeitung kritischer Auskünfte als arbeitsintensiv erweist und einer längeren Bearbeitungszeit bedarf. In diesen Fällen muss besonders konsequent recherchiert, nachgehakt und juristisch unangreifbar formuliert werden. Gerade wegen des großen öffentlichen Interesses, auf das das DZI mit seinen Warnungen stößt, wäre es wünschenswert, hier mehr Personalkapazität einsetzen zu können.

In dem sich anschließenden *Meinungsaustausch* wurden die Zusammenhänge von Spenderberatung und Spenden-Siegel, der Einfluss der Krise um UNICEF Deutschland (2007/8) auf Spenderberatung und Spenden-Siegel-Standards sowie die Zielgruppe des Siegels und damit die fehlende Antragsberechtigung für kleine, lediglich lokal oder regional sammelnde Spendenorganisationen erörtert. Vom DZI wurde betont, dass die Ereignisse in Zusammenhang mit dem Deutschen Komitee für UNICEF e.V. keinen unmittelbaren Einfluss auf die Spenden-Siegel-Kriterien haben werden. Dies liege vor allem darin begründet, dass der Entzug des Spenden-Siegels bei UNICEF Deutschland vor allem auf Falschangaben der Organisation, ein darauf folgendes zögerliches Auskunftsverhalten gegenüber dem DZI und auf Managementfehler zurückzuführen gewesen sei. Solche Vorkommnisse seien schon nach den bestehenden Kriterien sanktionierbar und auch durch veränderte beziehungsweise verschärfte Prüfungskriterien nicht auszuschließen. Angesichts der zahlreichen und teilweise aggressiven Spendenwerbung von Tierschutzorganisationen wäre es nach Aussage eines Teilnehmers wünschenswert, dass das DZI seine Spenderberatung auch auf diesen bisher noch nicht erfassten Bereich ausweitet. Zudem empfehlen die Teilnehmenden dem DZI, im Rahmen der Weiterentwicklung seiner Spenderberatung zukünf-

tig eine Art „Negativliste“ zu veröffentlichen. Die Stiftung Warentest hat nach Angaben von *Lutz Wilde*, Redakteur der Zeitschrift „Test“ gute Erfahrungen mit solchen Negativlisten gemacht. Im Sinne von Spenderschutz ist es nach übereinstimmender Meinung aller Diskussionsteilnehmer notwendig, dass das Institut seine Öffentlichkeitsarbeit aktiver gestaltet und weiter ausbaut.

### Transparenzfördernde Instrumente

Professor *Dr. Andreas Ortmann*, Karls-Universität Prag, diskutierte in seinem Vortrag „Markttransparenz im Spendenwesen – Instrumente, Wirkungen und Herausforderungen“ verschiedene transparenzfördernde Instrumente mit dem Ergebnis, dass Zertifizierungssysteme und damit auch die DZI-Spenderberatung anderen transparenzfördernden Instrumenten der Selbstregulierung überlegen sind. Seine Analyse basiert auf dem spieltheoretisch hergeleiteten Principal-Agent-Prinzip, dem eine asymmetrische Informationsverteilung als Problemstellung zugrunde liegt, hier zwischen Non-Profit-Organisationen (Principals) und ihren Anspruchsgruppen (Agents). Dabei haben die Organisationen gegenüber der Öffentlichkeit und den Spendern einen Informationsvorsprung hinsichtlich ihrer Arbeitsweise.

Um das Vertrauen in Spenden sammelnde Organisationen zu fördern, ist es notwendig, das bestehende Informationsgefälle abzubauen. Hierzu bieten sich verschiedene Instrumente an. Nach *Ortmann* wurden durch empirische und theoretisch hergeleitete Vergleiche von Selbstregulierungs- und Zertifizierungssystemen Letztere als die vertrauensbildenden Instrumente ermittelt. Als Beispiel für eine potenziell vertrauensbefördernde Selbstregulierung verwies er vor allem auf das Modell GuideStar, das die möglichst umfassende Abbildung des Dritten Sektors mittels einer Online-Datenbank zum Ziel hat. GuideStar bietet Non-Profit-Organisationen die Möglichkeit, auf Basis freiwilliger Selbstauskunft eine breite Öffentlichkeit über Ziele, Inhalte und Tätigkeiten ihrer Arbeit zu informieren. Die ökonomische Theorie (*Maxwell* u.a. 2000) zeigt allerdings, so *Ortmann*, dass Selbstregulierung ausschließlich den Versuch darstellt, staatliche Regulierung zu antizipieren und überdies zu Zugangsbeschränkungen führt (*Shaked; Sutton* 1981). Außerdem belege die theoretische Arbeit von *Nunez*, dass sich die Wahrscheinlichkeit der Informationstäuschung beziehungsweise der Unterschlagung von Informationen bei selbstregulierten Organisationen erhöhe. Mit Blick auf das Beispiel von GuideStar USA, das gemeinhin als sehr erfolgreich dargestellt werde, verweist *Ortmann* darauf, dass auch bei dieser ame-

rikanischen Datenbank nicht mehr als 10 Prozent der Non-Profit-Organisationen die Möglichkeit der zusätzlichen Informationsbereitstellung nutzen. Ähnlich verhält es sich in Großbritannien. In Deutschland liegt die Hauptschwierigkeit darin begründet, dass keine Publizitäts- und Rechnungslegungspflicht für NPO existiert, so dass sich GuideStar Deutschland ausschließlich auf Eigenangaben dieser Organisationen verlassen muss. Zu den zentralen Problemen von Selbstregulierung zählen Anreizkompatibilität und eine fehlende systematische Evaluation der Selbstregulierungssysteme.

Dem Instrument der Selbstregulierung stehen nach *Ortmann* Zertifizierungssysteme gegenüber, denen empirische Arbeiten eine höhere Effektivität zusprechen. Die diversen Zertifizierungssysteme unterscheiden sich hinsichtlich ihrer Preis- und Finanzierungsmodis, Misserfolge und Erfolge sowie ihrer jeweiligen Praxis zur Qualitätssicherung. Gemeinsam ist ihnen jedoch, dass sie Fragen zur Arbeit der betreffenden Organisation beantworten. Ein mit der Zertifizierung verbundenes Siegel kann dann öffentlichkeitswirksam eingesetzt werden.

*Bekkers* (2003/2006) zufolge hat die Zertifizierung von Organisationen vor allem drei Wirkungen: Die entsprechenden Organisationen erhalten mehr Zuwendungen und Mittel von Großspendern; auch die Erträge des Fundraisings sind höher. Überdies lässt sich nachweisen, dass sich Zertifizierungssysteme konkurrenzlos in einzelnen Ländern etabliert haben. Sie werden nach *Ortmann* in ihrer Informationsfunktion sowohl von öffentlichen Institutionen als auch von Medien anerkannt. Diese Entwicklung ist, so *Ortmann*, ein weiterer Beleg für ihren Erfolg. Trotzdem sehen sich Zertifizierungssysteme mit zahlreichen Fragestellungen konfrontiert, die (noch) nicht abschließend beantwortet werden können. Beispielsweise geht es um Aspekte, wie Zertifizierungssysteme ihre Reputation erwerben und erhalten können oder wer die Kontrolleure kontrolliert.

In der Diskussion über den Beitrag wurde betont, dass Zertifizierungssysteme und analog zu ihnen auch die unabhängige Spenderberatung das Informationsgefälle zwischen NPO und Spendenden nicht völlig aufheben können. Ein wesentlicher Schritt hin zu mehr Transparenz im deutschen Spendenwesen würde nach Auffassung der Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Kolloquiums durch die Verpflichtung zu einer öffentlichen Berichterstattung über Mittelherkunft und Mittelverwendung erreicht. Grundsätzlich sind aber nicht nur steuerlich relevante, sondern auch andere Informationen von Bedeu-

tung. *Ortmann* erwiderte, dass eine Publizitätspflicht hinsichtlich der Jahresabschlüsse zwar ein Schritt in die richtige Richtung wäre, jedoch hinsichtlich der Wirkung nicht überschätzt werden dürfe. Schließlich gebe es etwa in den USA eine seit Jahren andauernde Fachdiskussion um die Verlässlichkeit der öffentlichen Daten aus den Steuererklärungen der gemeinnützigen Organisationen. Betont wurde zudem, dass eine Hierarchisierung transparenzfördernder Instrumente nicht zielführend sei, da man der Vielfalt des Dritten Sektors hinsichtlich Organisationsformen, Tätigkeitsfeldern und Funktionen ausschließlich mit Zertifizierungssystemen nicht gerecht werden könne. Es stelle sich somit die Frage nach der Kompatibilität der Systeme, da jedes Informationssystem seine Grenzen habe. So sei zum Beispiel für kleine Organisationen der Erwerb eines Siegels sowohl hinsichtlich der damit verbundenen Gebühren als auch der bereitzustellenden Informationen häufig nicht leistbar. Einer Datenbank wie GuideStar Deutschland könne dabei eine ergänzende Funktion zukommen, auch wenn ihre Informationstiefe als gering einzustufen sei.

### Information schafft Vertrauen

Im dritten Vortrag „Information schafft Vertrauen – Vertrauen stützt Bürgerschaftliches Engagement“ wies *Dr. Burkhard Gnärig*, Geschäftsführer und Mitbegründer des Berlin Civil Society Center, auf die Einflussmöglichkeiten sowohl des DZI als auch der Spendenden hin, zukünftig mehr Transparenz, Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit in der Arbeit von Non-Profit-Organisationen zu erreichen. Die Ursachen für ineffizientes Handeln zivilgesellschaftlicher Organisationen liegen für *Gnärig* in dem nicht vorhandenen Gewinnstreben, unzureichendem Informations- und Effizienzdruck sowie mangelnden Zielsetzungen und Erfolgsmessungen von Organisationen begründet. Um die Arbeit von zivilgesellschaftlichen Organisationen und das in ihnen zum Tragen kommende Engagement zur vollen Wirkung zu bringen, bedarf es seiner Meinung nach eines höheren Maßes an Innovation und Kreativität. Dabei seien die Hilfswerke den Spendern wie auch den Begünstigten gleichermaßen als ihren „Kunden“ verpflichtet.

Dem DZI komme mit seinen Standards, Prüfungen und Auskünften in diesem „Dreiecksverhältnis“ die Rolle eines zentralen Intermediärs in puncto Transparenz und Rechenschaftsfähigkeit zu. Die Aufgabe des DZI bestehe *Gnärig* zufolge nicht nur darin, die Spendenden zu informieren, sondern auch, sie in die Transparenzförderung aktiv miteinzubeziehen. Stärker als bisher müsse das DZI außerdem eine Rechenschaftslegung und Transparenz der Organi-

sationen gegenüber ihren Begünstigten einfordern. *Gnärig* plädiert in seinen Ausführungen dafür, dass sich die DZI-Spenderberatung in der Zukunft auf die wichtigsten Spendenorganisationen im deutschen Spendenmarkt konzentrieren sollte. Die Auskunftserteilung des DZI sollte sich dabei neben den besonders förderungswürdigen Organisationen mit Spenden-Siegel auf die nachweisbar negativ zu beurteilenden Vereinigungen beschränken. Auf diesem Weg, so *Gnärig*, und durch die Fokussierung der DZI-Spenderberatung auf einige wesentliche Organisationen („Klasse statt Masse“ – „Tops und Flops“) könne sowohl die Effizienz der zivilgesellschaftlichen Organisationen als auch die Spenderberatung verbessert werden. Deutlich abraten müsse er hingegen von einer verstärkten Individualberatung durch das DZI – etwa hinsichtlich der Entscheidungsprozesse von Großspender. Außerdem empfahl er dem DZI, die zunehmende internationale Öffnung der Spendenmärkte bei der Weiterentwicklung seiner Prüfmethode im Blick zu haben.

### Berichte aus Österreich und der Schweiz

Bei den sich anschließenden Vorträgen handelte es sich jeweils um Berichte zur Spenderberatung in Österreich und der Schweiz. *Dr. Martina Ziegerer*, Geschäftsführerin der Schweizer Stiftung ZEWO, stellte in diesem Rahmen die Schweizerische Zertifizierungsstelle für gemeinnützige Spenden sammelnde Organisationen vor, deren Finanzierung ähnlich wie beim DZI sowohl durch Gebührenzahlungen der Gütesiegel tragenden Organisationen als auch über öffentliche Zuwendungen erfolgt. Die Stiftung ZEWO versteht sich als eigenständige Auskunft- und Zertifizierungsstelle, die den Spenderschutz und die Aufklärung über den Spendenmarkt zum Ziel hat.

Zu ihrem breiten Nutzerkreis zählen Spendende in gleicher Weise wie Behörden und Medien. Die Auskunftserteilung basiert auf einem eigenen Kriterienkatalog und bezieht sich dabei sowohl auf Organisationen mit als auch auf solche ohne Gütesiegel. In diesem Rahmen beschäftigt sich die Stiftung ZEWO zum Beispiel mit Fragen zu Sammlungsmethoden oder wie viel Geld letztendlich bei den Bedürftigen ankommt. Zudem gibt sie bei Bedarf Auskunft über die Zweckorientierung von Organisationen und beurteilt deren Profil. Als weitere Informationsquelle steht eine Online-Datenbank über die Organisationen mit Gütesiegel zur Verfügung, die Recherchen zu Tätigkeitsschwerpunkten ermöglicht. In schriftlicher Form gibt die Stiftung Tipps rund um das Thema Spenden. Insgesamt verfolgt der Informationsdienst der ZEWO einen reaktiven Ansatz

und orientiert sich am Bedarf. Sofern sich eine Organisation durch mangelnde Transparenz auszeichnet, weil sie der Bitte der Stiftung ZEWO um Übermittlung aussagekräftiger Unterlagen nicht nachkommt, wird sie in einer Negativliste der Stiftung, die im Internet verfügbar ist, namentlich genannt. Eine wesentliche Zielsetzung der Stiftung ZEWO besteht darin, in Zukunft Fehlverhalten und Missbrauch bei Spendenorganisationen stärker als bisher zu verfolgen. Dies könne beispielsweise durch die Einleitung rechtlicher Schritte und damit Klagen gegen die betreffende Organisation geschehen. Abschließend betonte *Ziegerer* jedoch, dass sich die Arbeit der Stiftung ZEWO weiterhin vor allem darauf konzentrieren solle, aufzuklären statt anzuklagen, da mit jeder öffentlichen Warnung auch das Image des gesamten gemeinnützigen Sektors beschädigt werden kann.

*Florian Bittner*, Wissenschaftlicher Mitarbeiter der Österreichischen Forschungsstiftung für internationale Entwicklung (ÖFSE), stellte das in die ÖFSE institutionell eingebundene Österreichische Institut für Spendenwesen vor, dessen rechtliche Selbstständigkeit vorbereitet wird. Die Finanzierung erfolgt derzeit durch die ÖFSE; ein wesentlicher Faktor ist die kostenfreie, ehrenamtliche Mitarbeit. Ihre Funktion sieht die österreichische Spenderberatung in der Dokumentation, Anfragebeantwortung, Interessenvertretung sowie in der Mitgestaltung gesetzlicher Rahmenbedingungen. Das Spendenvolumen des Landes lag im Jahr 2007 bei 400 Millionen Euro, wobei die meisten Spenden in die Bereiche Entwicklungszusammenarbeit, Soziale Dienste und Gesundheit flossen. Die Beratungstätigkeit der ÖFSE, die sich beispielsweise an Privatpersonen mit Rechtsfragen und an Medien hinsichtlich spendenbezogenem Datenmaterial richtet, bezieht sich in Form von Auskünften zum Spendengütesiegel auch auf Non-Profit-Organisationen. Das Gütesiegel wird in Österreich auf Grundlage eines vom gemeinnützigen Sektor erarbeiteten Kriterienkataloges durch die Kammer der Wirtschaftstreuhänder (das heißt Wirtschaftsprüfer) vergeben, und zwar unter Bezug auf eine erweiterte Abschlussprüfung des Wirtschaftsprüfers der jeweiligen Organisation.

In der Diskussion wiesen die Diskutanten besonders auf zwei Problemfelder hin: Zum einen wurde der Zusammenhang von Gemeinnützigkeitsstatus und Gütesiegel problematisiert. Ein Konflikt ergibt sich hier insofern, als dass das Siegel nicht zwangsläufig zeitnah bei Wegfall des Gemeinnützigkeitsstatus entzogen werden kann, denn Letzteres wird wegen des Steuergeheimnisses zunächst nicht öffentlich.

Zum anderen wurden Bedenken gegenüber der externen Siegelvergabe in Österreich geäußert, da es sich bei den prüfenden Wirtschaftstreuhändern um „fachfremdes“ Personal handelt. Demgegenüber seien Siegelvergabe und Spenderberatung durch unabhängige, mit dem Spendensektor seit Langem vertraute Einrichtungen wie dem DZI oder der Stiftung ZEWO deutlich aussagekräftiger. Längerfristig ist jedoch offenbar auch in Österreich geplant, das Gütesiegel durch das Österreichische Institut für Spendenwesen mit dem Einsatz eigener spezialisierter Prüfer zuzuerkennen.

### **Nutzen und Bedeutung von Spenderberatung**

*Beate Moser*, Leiterin des Referats 212 „Wohlfahrtspflege, Soziale Infrastruktur“ beim Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ), hob in ihrem Beitrag „Bedeutung der DZI-Spenderberatung“ den besonderen Nutzen hervor, den die Spenderberatung des DZI heute vor dem Hintergrund des wachsenden Stellenwertes von zivilgesellschaftlichen Organisationen hat. Mit einem jährlichen Spendenaufkommen von 3 bis 5 Milliarden Euro und 23 Millionen freiwillig Engagierten in Deutschland werde es immer wichtiger, das Vertrauen und die Transparenz im Bereich des Zivilengagements zu stärken. Spenderschutz durch die unabhängige Spenderberatung des DZI sei hierfür ein wesentliches Instrument. Es habe sich als Pendant zu staatlichen Maßnahmen wie zum Beispiel den Gemeinnützigkeitsprüfungen der Finanzämter wie auch zu Bestrebungen der Selbstregulierung durch Dachverbände sehr bewährt. Die Initiative ZivilEngagement des BMFSFJ oder die gesetzliche Verbesserung der steuerlichen Abzugsfähigkeit von Spenden zeigen, so *Moser* weiter, dass es eine zunehmende Verzahnung staatlicher und privater Aktivitäten gibt, die sich auf den Bereich des Zivilengagements richten. Das BMFSFJ sieht in diesen Entwicklungen die Spenderberatung des DZI zusätzlich legitimiert und damit auch die Notwendigkeit seiner finanziellen Förderung. Im Rahmen der stetigen Weiterentwicklung der Leistungen des DZI sollte seine Arbeit deshalb auch in Zukunft die Entwicklung der Beurteilungsmaßstäbe gegenüber den Organisationen in den Fokus stellen sowie ethische Fragen der Spendenwerbung und nicht zuletzt auch den Wirkungsgrad seiner Beratung in der allgemeinen Öffentlichkeit berücksichtigen.

### **Zur Sammlungsaufsicht**

*Dirk Taron* vom Ordnungsamt der Stadt Arnsberg veranschaulichte in seinem Statement „Die Sammlungsaufsicht in den Bundesländern“ die Rolle der Sammlungsgesetze beim Einwerben von Spenden

auf Straßen, öffentlichen Plätzen und an der Haustür. Er zeigte potenzielle Missbrauchsmöglichkeiten auf und verwies auf die Gefahren, die mit der Aufhebung der Sammlungsgesetze verbunden sind, zu der sich in den zurückliegenden Jahren zahlreiche Bundesländer mit dem Argument des Bürokratieabbaus entschieden haben. Durch die dort nunmehr fehlende Gesetzesgrundlage wird laut *Taron* die Möglichkeit zum Betrug durch Spenden sammelnde Personen und Organisationen erhöht. Er verwies auf zwei Fälle, anhand derer deutlich wurde, dass eine präventive Aufsicht den Spenderschutz verstärkt. Missbrauch kann zum Beispiel durch unberechtigten Einsatz von Sammeldosen vorliegen, weil entweder für die Organisation keine Anerkennung auf Gemeinnützigkeit erteilt wurde oder wenn nur geringe Teile des gesammelten Geldes dem Sammlungszweck zugeführt werden. Im Sinne des Verbraucherschutzes ist die heute in ihren rechtlichen Möglichkeiten deutlich eingeschränkte Sammlungskontrolle umso mehr auf die Informationen des DZI angewiesen.

In der Diskussion wurde in erster Linie die fehlende Abstimmung zwischen der Sammlungsaufsicht der Länder und den Finanzämtern problematisiert sowie eine mangelnde Kommunikation der Finanzämter untereinander. Da auch die Auskunftsberechtigung der Finanzämter über den vorliegenden Steuerstatus eingeschränkt ist, würden so Spendensammlungen unseriöser Organisationen begünstigt. Auch hier mahnten Diskussionsteilnehmer eine Verbesserung des Spenderschutzes an, die kurzfristig durch eine Zentralisierung und bessere Zugänglichkeit der Vereinsregister erreicht werden könnte.

### **Verbraucherschutz – Spenderschutz**

Der geplante Vortrag „Verbraucherschutz und Spenderschutz“ wurde auf Grund der kurzfristigen Verhinderung der Referentin durch ein kurzes Inputreferat von *Burkhard Wilke* ersetzt. Aufgezeigt wurden hier einzelne Schnittstellen zwischen Spender- und Verbraucherschutz. Zu den Institutionen des Spenderschutzes, die in den Verbraucherschutz eingebunden sind, zählen die Stiftung Warentest, der Bundesverband der Verbraucherzentralen und die einzelnen Verbraucherzentralen der Bundesländer. Letztere sind beispielsweise als Beratungsstellen aktiv, die von den Spendenden in Form von Rechtsberatung genutzt werden. Thematisch kann es hier zum Beispiel um die Rücktrittsrechte bei Fördermitgliedschaften gehen. In Zukunft gilt es jedoch, im Rahmen der Weiterentwicklung der Spenderberatung in Deutschland die Verbindungsmöglichkeiten von Spender- und Verbraucherschutz auszubauen.

## Spenderschutz – Spenderschutz

Zum Abschluss des Kolloquiums erläuterte *Christian Osterhaus*, Bereichsleiter Marketing der Deutschen Welthungerhilfe e.V., das Thema „Unabhängige Spenderberatung und Spenderschutz“ aus Sicht einer Organisation. Aus dieser Perspektive sei Spenderschutz ohne Zweifel ein wesentliches Instrument des Verbraucherschutzes, sagte *Osterhaus*. Er betonte, dass im Zuge des starken Bedeutungszuwachses von Spenden für Non-Profit-Organisationen eine besondere Notwendigkeit darin bestehe, den guten Ruf des Dritten Sektors zu erhalten. Dem stehen jedoch unzureichend transparente Arbeits- und Handlungsstrukturen, fehlende Professionalität, steigerungsfähige Effizienz der Non-Profit-Organisationen sowie Mängel bei der Selbststeuerung entgegen. Infolgedessen bedarf es Strategien, die dazu beitragen, die Qualität und Wirksamkeit der Organisationen zu erhalten beziehungsweise zu verbessern und die auch bei der Weiterentwicklung von Spenden-Siegel und Spenderberatung Berücksichtigung finden sollten.

Das DZI bietet hierfür bereits jetzt wertvolle Ansätze, indem es mit seiner Arbeit Druck auf die organisationsinternen Verfahrensabläufe ausübt. Mit seinem Spenden-Siegel und der Spenderberatung sei das DZI in Deutschland die einzige unabhängige Institution, die über das Knowhow für die zuverlässige Prüfung von Spendenorganisationen verfüge. Dennoch würden sich auch für das DZI in Zukunft neue Herausforderungen ergeben, um mit einer weiteren Verbesserung der Spenderberatung zur Professionalisierung der Spendenorganisationen beizutragen. Hierzu zählen die bislang zu geringe Zahl der vom DZI erfassten Organisationen (zwei Drittel der NPO in Deutschland werden vom DZI nicht dokumentiert), der noch zu geringe Bekanntheitsgrad des DZI, der verbesserungswürdige Umgang mit potenziellem Fehlverhalten von Organisationen sowie das Ziel einer breiteren Finanzierungsbasis. So sei aus Sicht der Organisationen insbesondere die Bundesregierung aufgefordert, ihren Beitrag zu einer ausreichenden Finanzierung des DZI zu stärken. Nur so hätten letztlich auch kleine Organisationen die Möglichkeit, das Spenden-Siegel zu ausreichend günstigen Konditionen zu erwerben. Zudem solle das DZI stärker als Motor transparenzfördernder Entwicklungen agieren (zum Beispiel bei der Vergabe des Transparenzpreises durch Price-waterhouse-Coopers). Im Unterschied zu *Dr. Gnärig* vom Berlin Civil Society Center sieht *Osterhaus* die wesentliche Aufgabe des DZI zukünftig darin, dass es mit seiner Dokumentations- und Auskunftstätigkeit den Sektor in seiner gesamten Breite erfassen

sollte, also eine Ausweitung sowohl auf bisher noch nicht vom DZI abgedeckte Bereiche als auch auf die Gruppe der kleinen Organisationen.

In der Abschlussdiskussion zur Weiterentwicklung der DZI-Spenderberatung wurden Finanzierungswege erörtert, die bei einer Ausweitung des Leistungsangebots der DZI-Spenderberatung zwangsläufig erforderlich sein würden. Besprochen wurde auch der zukünftige Umgang mit unseriösen Organisationen und Fällen von Spendenmissbrauch sowie eine Neuausrichtung des Tätigkeitsspektrums der Spenderberatung im Spannungsfeld zwischen Schwerpunktsetzung und Konzentration auf wenige wichtige Spendenorganisationen einerseits und einer möglichst breiten Abdeckung des Spendensektors andererseits.

Hinsichtlich der Finanzierung stellt sich die Frage, welche Formen der zusätzlichen Mittelakquirierung denkbar sind. Derzeit finanziert sich das DZI zu 45 Prozent aus öffentlichen Zuwendungen und zu 55 Prozent aus eigenen Einnahmen. Das Einwerben von Spenden durch das DZI selbst wurde von Seiten des Instituts bisher ausgeschlossen, weil es nicht auf demselben Markt in Konkurrenz zu den Organisationen treten will, die es prüft und beurteilt. In dieser Haltung wird das DZI von den Diskussionspartnern eindeutig bestärkt. Alternativ bietet sich für das DZI die Möglichkeit der Einwerbung von Zustiftungen. Die Wahrscheinlichkeit, hierfür potenzielle Geldgeber zu finden, wird von der Mehrzahl der Anwesenden jedoch als eher gering eingeschätzt. Da eine weitere Erhöhung des Gebührenaufkommens wegen der Gefahren für die Unabhängigkeit des DZI und der drohenden Überforderung kleiner Organisationen zugleich mehrheitlich kritisch gesehen wird, gerät nach den Kürzungen der vergangenen Jahre vor allem wieder eine stärkere öffentliche Finanzierung in den Blickpunkt. *Christian Osterhaus* unterstrich, die Transparenzinitiative deutscher Spendenorganisationen habe im Frühjahr 2008 für ihre Forderung, das DZI zu stärken, unter anderem Beifall von Bundesministerien erhalten. Diese seien nun auch in der Pflicht, selbst entsprechend zu handeln.

Hinsichtlich der methodischen Weiterentwicklung der DZI-Spenderberatung zeigten die Teilnehmer und Teilnehmerinnen des Kolloquiums verschiedene Alternativen auf. Einigkeit herrschte darüber, dass die DZI-Spenderberatung ihre Außendarstellung deutlich verstärken sollte. Im Sinne eines wirksamen Spenderschutzes sollten insbesondere unseriöse beziehungsweise mangelhaft transparente Organi-

sationen in Zukunft vom DZI stärker als bisher proaktiv öffentlich benannt werden. Derzeit sei zum Teil feststellbar, dass Organisationen, die Misserfolge öffentlich darstellen, eine negativere Beurteilung durch das DZI erfahren als Organisationen, die Fehler und Misserfolge verschweigen oder sich Auskünften überhaupt verweigern. Hier werden methodische Korrekturen beispielsweise orientiert am Umgang der Stiftung ZEWO mit intransparenten Organisationen empfohlen. Darüber hinaus wurde die Option angesprochen, ein Ratingverfahren zu entwickeln, das die bisherige Spenderberatung methodisch sinnvoll ergänzen könnte. Auf diese Weise wären nicht nur die seriös oder unseriös arbeitenden Organisationen kenntlich gemacht, sondern es würde auch ein Ansatz geschaffen, eine möglichst positive Beurteilung und damit eine bessere Stellung im Einwerben von Spenden zu erlangen.

### Fazit

Die wesentlichen Ergebnisse des Expertenkolloquiums lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- ▲ Das bisherige Leistungsangebot der DZI-Spenderberatung ist in Deutschland einzigartig und hat sich als Ergänzung staatlicher Kontrollen auf der einen und der Selbstregulierungsansätze der Dachverbände auf der anderen Seite bewährt.
- ▲ Die DZI-Spenderberatung leistet einen erheblichen Beitrag zu mehr Transparenz im deutschen Spendenwesen und steigert damit das Vertrauen der Bürgerinnen und Bürger in Spenden sammelnde Organisationen.
- ▲ Spenderschutz ist ein wesentliches Instrument des Verbraucherschutzes. Das belegen unter anderem die enge Zusammenarbeit zwischen dem DZI und den Verbraucherzentralen, die sich überlappenden Probleme unseriöser Vertriebsformen für kommerzielle und gemeinnützige Angebote und die Aufnahme des DZI Spenden-Almanachs in den „Aktionsplan Verbraucherschutz“ der Bundesregierung aus dem Jahr 2003.
- ▲ Festzustellen ist, dass die Ansprüche der Öffentlichkeit an Informationen zunehmen und zugleich der Spendensektor immer komplexer wird. Das DZI muss dem bei der Weiterentwicklung der Spenderberatung Rechnung tragen. Einige Teilnehmende befürworteten die Fokussierung der Spenderberatung auf wenige „wichtige“ Organisationen im Spendenmarkt. Andere betonten die Notwendigkeit, das Vertrauen in Spendenorganisationen durch eine möglichst breite Beobachtung und Abdeckung des gesamten deutschen Spendensektors zu stärken. Das DZI soll so bald wie möglich in die Lage versetzt werden, wichtige Bereiche wie Tierschutz und Kultur in seine Spenderberatung einzubeziehen.

- ▲ Das DZI muss seine Öffentlichkeitsarbeit deutlich verstärken und den Bekanntheitsgrad erhöhen.
- ▲ Die hohe Qualität von Spenderberatung und Spenden-Siegel muss beibehalten und weiterentwickelt werden. Darüber hinaus muss das DZI durch eine bessere Finanzierung in die Lage versetzt werden, proaktiver zu informieren und bei Neuentwicklungen der Transparenz als „Treiber“ zu wirken.
- ▲ Chancen und Potenzial von Zertifizierung, aber auch anderen transparenzfördernden Instrumenten wurden im Rahmen des Kolloquiums verdeutlicht.
- ▲ Vergleiche mit Spendendokumentationszentren im Ausland zeigen Möglichkeiten der Optimierung bestehender Standards sowie alternative Vorgehensweisen bei der Spenderberatung und Siegelvergabe auf. Zu nennen ist in diesem Zusammenhang die Stiftung ZEWO in der Schweiz, die im Unterschied zum DZI intransparente Organisationen auf eigene Initiative hin öffentlich benennt und kritisiert.
- ▲ Die Synergieeffekte der Spenderberatung wurden verdeutlicht. Auf Seiten der Spendenorganisationen selbst werden Spenderberatung und die von ihr aufgestellten Qualitätsstandards als Mittel zur Verbesserung der eigenen Effizienz und der Projektarbeit wie auch der öffentlichen Reputation angesehen.
- ▲ Regelmäßig erhält das DZI Anfragen von Behörden der Kommunen (wie Ordnungsämtern), der Bundesländer und des Bundes. Hier ergeben sich wichtige Synergieeffekte in der Weise, dass staatliche Aufsichtsfunktion und die unabhängige Prüfung, wie das DZI sie bereitstellt, eng miteinander verzahnt werden können.
- ▲ Die vorgeschlagenen Möglichkeiten der Fortentwicklung sind zum Teil mit Kosten verbunden. Die Frage nach der Finanzierung ist eng verbunden mit der Frage nach den Interessenten einer Stärkung des DZI und seiner Spenderberatung.

### Literaturverzeichnis

- Bekker:** Trust, Accreditation, and Philanthropy in the Netherlands. In: Nonprofit & Voluntary Sector Quarterly 2003
- Bekker:** Keeping the Faith: Origins of Confidence in Charitable Organizations and its Consequences for Philanthropy. Warwick University 2006
- Maxwell, J. u.a.:** Self-Regulation and Social Welfare: The Political Economy of Corporate Environmentalism. In: Journal of Law & Economics, University of Chicago Press 2/2000, S.583-617
- Shaked, A.;** Sutton, J.: Natural oligopolies. London 1981