

DZI Bernadottestraße 94 14195 Berlin

Thüringer Landtag
Ausschuss für Soziales, Arbeit, Gesundheit
und Gleichstellung
Jürgen-Fuchs-Str. 1
99096 Erfurt

Tel.: 030/83 90 01-0
Fax: 030/83 90 01-85
www.dzi.de
sozialinfo@dzi.de

Es schreibt Ihnen:
Burkhard Wilke
Durchwahl -11
wilke@dzi.de

Datum
01.6.2022 (2)

Stellungnahme des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI)

*Konsequenzen aus der Affäre um die AWO-AJS gGmbH in Thüringen ziehen –
Transparenzregister für Managergehälter in der Thüringer Wohlfahrtsbranche einführen
Antrag der Fraktion CDU
- Drucksache 7/1892 -*

und

*Soziale Arbeit weiterentwickeln, Freie Wohlfahrtspflege stärken – ein Kodex für Transparenz und Subsidiarität in Thüringen
Alternativantrag der Fraktion DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
- Drucksache 7/3071 -*

Einführung:

Das 1893 gegründete Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) ist ein unabhängiges wissenschaftliches Dokumentationszentrum für die Theorie und Praxis der Sozialen Arbeit und das Spendenwesen. Als Stiftung bürgerlichen Rechts wird es getragen vom Senat von Berlin, dem Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, dem Deutschen Industrie- und Handelskammertag, dem Deutschen Städtetag und der Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. Finanziert wird das DZI zu etwa gleichen Teilen aus öffentlichen Zuwendungen (Land Berlin, Bundesfamilienministerium, Bundesentwicklungsministerium) und aus eigenen Einnahmen.

Die öffentliche Bibliothek, die von über 200 Hochschulen abonnierte Literaturlieferbank DZI SoLit und die Fachzeitschrift Soziale Arbeit des DZI sind in der Wissenschaft, Ausbildung und Praxis der Sozialen Arbeit und Sozialpädagogik hoch angesehene Informationsquellen, die wesentlich zu einer hochwertigen Ausbildung, Forschung und Berufspraxis in den sozialen Berufsfeldern beitragen.

Deutsches Zentralinstitut für soziale Fragen · Stiftung bürgerlichen Rechts
Träger: Senat von Berlin, Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend, Deutscher Industrie- und Handelskammertag, Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege, Deutscher Städtetag

Bank für Sozialwirtschaft
Konto 3 015 200/BLZ 100 205 00
IBAN DE22 1002 0500 0003 0152 00
BIC BFSWDE33BER

Stellv. Vorsitzender des Vorstands: Dr. Ilja Nothnagel
Geschäftsführung: Burkhard Wilke

USt-IdNr.: DE 136623960

Seit seiner Gründung dokumentiert das DZI Spenden sammelnde Organisationen. Die DZI Spendenberatung ist praktischer Verbraucherschutz für Spendende. Sie ist die anerkannte Prüfinstanz, die unabhängig und kompetent das Geschäftsgebaren von Hilfsorganisationen bewertet. Mit ihren Empfehlungen gibt sie den Spendenden und der Öffentlichkeit Sicherheit, mit ihrer Kritik warnt sie vor Missständen und schwarzen Schafen. Die Spendenberatung dokumentiert derzeit 1.100 Organisationen vor allem aus den Bereichen Soziales, Umwelt und Naturschutz. Neben positiven und neutralen Auskünften veröffentlicht das DZI auf seiner Webseite unter der Rubrik „[Das DZI rät ab](#)“ auch negative Einschätzungen und Warnungen zu konkret benannten Organisationen. Als Mitglied im International Committee on Fundraising Organizations (ICFO) erkennt das DZI dessen anspruchsvolle [Grundsätze für die Prüfung von Spendenorganisationen](#) an.

Das DZI gehört dem Trägerkreis der von Transparency International Deutschland e.V. im Jahr 2010 initiierten Initiative Transparente Zivilgesellschaft (ITZ) an, die mit ihren zehn Punkten ein Mindest- bzw. Einstiegsstandard für Transparenz zivilgesellschaftlicher Organisationen ist. Wir verweisen insoweit auf die eingereichte schriftliche Stellungnahme des Trägerkreises der Initiative Transparente Zivilgesellschaft.

Dies vorausgeschickt nehmen wir gemäß unserer Arbeitsschwerpunkte zu ausgewählten Fragen aus den beiden Anträgen wie folgt Stellung:

I. Vom Ausschuss beschlossene Fragen der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN

6. Gibt es verbindliche Regelungen zur Transparenz und Subsidiarität in anderen Bundesländern und/oder Sektoren, an denen sich Thüringen orientieren sollte?

- Im Zeitraum 2017 / 2018 hat eine länderoffene Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerien der Bundesländer in mehreren Sitzungen intensiv über genau dieses Thema beraten und Empfehlungen zu „Rahmenbedingungen und Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Publizität im Rahmen öffentlicher Förderung in den Bundesländern“ entwickelt, die dann von den 95. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 5./6.12.2018 in Münster unter TOP 5.17 zur Kenntnis genommen wurden. An der Erarbeitung des Papiers waren als externe Teilnehmende der Arbeitsgruppe auch Transparency International Deutschland e.V. und das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) beteiligt. Die Abgeordneten des Thüringer Landtags und die Landesregierung sollten diese differenzierten, praxisnahen Empfehlungen sowie den kurzen Bericht über die Tätigkeit der ASMK-Arbeitsgruppe (ebenfalls dem Protokoll der 95. ASMK beiliegend) bei ihren Beratungen und Planungen berücksichtigen.
- Es gibt in zwei Bundesländern im Ansatz als positiv zu bewertende Regelungen, die jedoch allein noch nicht ausreichend sind, um Fällen von Machtmissbrauch, Intransparenz und daraus resultierendem Vertrauensverlust wirksam vorzubeugen: Als erstes Bundesland hat Berlin 2009 eine Transparenzcharta sowie eine Transparenz- und Zuwendungsdatenbank eingeführt. Mecklenburg-Vorpommern hat 2019 ein Wohlfahrtsfinanzierungs- und -transparenzgesetz verabschiedet und im Rahmen dessen ebenfalls eine Transparenz- und Zuwendungsdatenbank eingeführt, Hessen arbeitet an einer entsprechenden Regelung.

Die in den Transparenzdatenbanken geforderten Angaben orientieren sich in etwa an der Selbstverpflichtungserklärung der Initiative Transparente Zivilgesellschaft und gehen in Mecklenburg-Vorpommern in Teilen noch darüber hinaus. Die Datenbank von Mecklenburg-Vorpommern ist nutzerfreundlicher gestaltet als die von Berlin, und deutlich mehr Angaben sind verpflichtend. Angaben zu Vergütungen sind dort als freiwillige Angabe enthalten. Positiv zu bewerten ist auch die Möglichkeit zur Meldung von Falschangaben über ein Onlineformular. In Mecklenburg-Vorpommern sind jedoch anders als in Berlin nur Organisationen aus dem Bereich der Freien Wohlfahrtspflege und der Sozialen Arbeit eintragungspflichtig. Wichtig wäre eine Ausweitung auf alle Empfänger öffentlicher Zuwendungen und somit auch, wie im Land Berlin, die Einbeziehung gewerblicher Zuwendungsempfänger.

- Am 15.12.2020 haben das Bundesministerium für Familie, Senioren, Frauen und Jugend (BMFSFJ) und die [Bundesarbeitsgemeinschaft der Freien Wohlfahrtspflege e.V. \(BAGFW\)](#) gemeinsam erarbeitete [Transparenz- und Compliance-Standards einschließlich erläuternder FAQs](#) verabschiedet, die seit dem Förderjahr 2021 als verbindliche zuwendungsrechtliche Auflagen in die Förderbescheide des BMFSFJ an die Verbände der Freien Wohlfahrtspflege aufgenommen werden. Die Standards bauen auf den Regelungen der Initiative Transparente Zivilgesellschaft und den Standards des DZI Spenden-Siegels auf.
- Ein wesentlicher Beitrag zur Transparenz und Vertrauensbildung im Kontext zivilgesellschaftlicher Organisationen wäre es, wenn sich das Land Thüringen in der Handhabung seines Sammlungsgesetzes am Beispiel von Rheinland-Pfalz orientieren würde. (Siehe dazu die Ausführungen unter Frage 11)

7. Welche Chancen bietet der von den Koalitionsfraktionen vorgeschlagene „Kodex für Transparenz und Subsidiarität“?

- Bei der Erarbeitung und insbesondere auch der öffentlichen Kommunikation sollte beachtet werden, dass ein solcher freiwilliger Kodex ein Instrument der Selbstregulierung ist und nicht der staatlichen Regulierung. Staatliche Stellen können und sollten allenfalls anregen, dass ein solcher Kodex von wesentlichen Dachverbänden zivilgesellschaftlicher Organisationen in Thüringen erarbeitet und unterschrieben wird.
- Ein solcher Kodex kann nur dann Transparenz und Vertrauen generieren, wenn er auch tatsächlich in den betreffenden Organisationen glaubwürdig und wirksam umgesetzt und „gelebt“ wird. Dazu sind kontinuierlich Maßnahmen zur Sensibilisierung und entsprechenden Weiterbildung der Mitarbeitenden und auch der Gremienmitglieder der Organisationen erforderlich. Diese Maßnahmen könnten durch staatliche Projektmittel gefördert werden.
- Schon bei der Erarbeitung, aber insbesondere auch im Sinne der wahrhaftigen, transparenten Kommunikation eines solchen Kodexes muss beachtet werden, dass Transparenz zwar notwendig, aber für allein noch nicht hinreichend ist, um Vertrauen zu generieren. Ebenso unverzichtbare „Bausteine des Vertrauens“ sind die Good Governance (wirksame Leitungs- und Aufsichtsstrukturen, voneinander getrennt, Vermeidung von Interessenkonflikten), die klare, wahrhaftige Werbung und Öffentlichkeitsarbeit, transparente und angemessen geprüfte Rechnungslegung, nachweisbar wirtschaftliche und wirksame Mittelverwendung. Hilfsreiche

Anhaltspunkte für eine solche ganzheitliche Vertrauensbildung enthalten die [Leitlinien für die Vergabe des DZI Spenden-Siegels](#).

- Ein solcher Kodex darf in seiner begleitenden Kommunikation nicht mehr versprechen als er zu halten in der Lage ist.

8. Haben Sie mit der Anwendung von Transparenzregeln bereits Erfahrungen gemacht bzw. haben Sie vor, Transparenzregeln in Ihrer Organisation anzuwenden?

Das DZI hat sowohl in der Erarbeitung und Überprüfung als auch der eigenen Anwendung von Transparenzregeln umfassende Erfahrungen:

- [Leitlinien für die Vergabe des DZI Spenden-Siegels](#)
- Artikel „Die Spenderberatung des DZI“ von Tanja Ibrahim und Christel Neff, in: DZI (Hrsg.) 2018: [125 Jahre DZI. Von der Armenpflege zum Sozialstaat und zur Zivilgesellschaft](#). Seite 83-108)
- Das DZI gehört dem Trägerkreis der Initiative Transparente Zivilgesellschaft an und hat deren [Selbstverpflichtungserklärung](#) seinerseits unterzeichnet.
- Das DZI veröffentlicht jährlich, u.a. auf seiner [Website Jahresberichte sowie Wirkungsberichte](#), die sich am Social Reporting Standard orientieren.

9. Welche Aspekte (z.B. Mindestangaben und/oder Mindestkriterien) sollten in einem Transparenzkodex berücksichtigt werden?

- die zehn Punkte der [Selbstverpflichtungserklärung](#) der Initiative Transparente Zivilgesellschaft sowie der ausführliche [Leitfaden](#), der die Veröffentlichung dieser Punkte unterstützt
- Wichtige zusätzliche Themen sprechen außerdem die [Transparenz- und Compliance-Standards der BAGFW](#) an sowie, allerdings recht allgemein gehalten, die [Transparenzgrundsätze der Berliner Organisationen des Dritten Sektors](#).
- Der [Standard Nr. 7 des DZI Spenden-Siegels](#) enthält wichtige zusätzliche Transparenzanforderungen, wie insbesondere: Gehaltsstruktur und Leitungsgehälter, Aufwandsentschädigungen für Organmitglieder, Offenlegung wichtiger Erfolge und Misserfolge, wesentliche Finanzierungspartner.

10. Welche Akteure sollten bei der Erarbeitung eines solchen Kodex beteiligt werden?

- Wohlfahrtsorganisationen
- Beschäftigte/Gewerkschaften
- Zuwendungsgeber
- Wissenschaft
- Verbraucherberatung / Verbraucherinformation
- Handelskammern
- Sozialministerien
- Nutzer*innen/Leistungsempfänger*innen

11. Welche weiteren Maßnahmen sind geeignet, verloren gegangenes Vertrauen wiederherzustellen und für angemessene Transparenz zu sorgen?

Ein wesentlicher Beitrag zur Transparenz und Vertrauensbildung im Kontext zivilgesellschaftlicher Organisationen wäre es, wenn sich das Land Thüringen bei der Handhabung seines [Sammlungsgesetzes am Beispiel von Rheinland-Pfalz](#) orientieren würde. Die dort regelmäßig verhängten Sammlungsverbote (häufig aufgrund von Intransparenz der sammelnden Organisationen) sind nach Einschätzung des DZI ein sehr wirksamer Beitrag zum Spender:innenschutz und zum Spendenschutz.

Neben einem Transparenzkodex und der Veröffentlichung von Gehaltsstrukturen sowie Leitungsgehältern sind vor allem regelmäßig angebotene und wahrgenommene Maßnahmen zur Sensibilisierung und Weiterbildung von Mitarbeitenden und Gremienmitgliedern zivilgesellschaftlicher Verbände geeignet, Transparenz und Vertrauen nachhaltig zu stärken. Sie sollten Themen abdecken wie insbesondere:

- Gestaltung transparenter Jahresberichte
- Umgang mit Interessenkonflikten
- Wirksame Wahrnehmung und Trennung von Leitungs- und Aufsichtsverantwortung
- Training von Aufsichtsgremien
- Austausch zu Best Practice und Bad Practice
- Beschwerdemechanismen und Whistleblowing
- Angemessenheit von Gehältern

Insgesamt ist bei der Planung zusätzlicher Register auch der dadurch bei den betreffenden Unternehmen und Organisationen entstehende zusätzliche Verwaltungsaufwand zu berücksichtigen. Das darf notwendige Transparenz zwar nicht verhindern, aber die staatlichen Stellen des Bundes und der Länder sind nach Überzeugung des DZI aufgerufen, die inzwischen zahlreichen, von zivilgesellschaftlichen Organisationen zu bedienenden **Register effizient miteinander zu verknüpfen, um den Aufwand der Mehrfacheintragung auf ein Minimum zu begrenzen und zugleich den Informationszugang für die interessierte Öffentlichkeit möglichst einfach und zentral zu organisieren**. Das DZI verweist an dieser Stelle auf die [Stellungnahme des Nationalen Normenkontrollrats](#) zum Transparenz-Finanzinformationsgesetz Geldwäsche (TraFinGw), die der NKR unter der Nr. 5652 am 4. Februar 2021 an das Bundesministerium der Finanzen adressiert hat. Darin heißt es unter anderem:

„Es offenbaren sich mit Blick auf die aktuell noch nicht einheitlich vorhandenen Registerdatensätze erneut die Defizite der verschiedenen nicht hinreichend digitalisierten Register (Handelsregister, Genossenschaftsregister, Vereinsregister). Der Normenkontrollrat sieht hier unabhängig von der Vernetzung der Transparenzregister weiterhin großen Modernisierungsbedarf, den die Bundesregierung im Rahmen der Bestrebungen zur Schaffung eines Unternehmens-Basisregisters zügig angehen sollte.“

II. Vom Ausschuss beschlossene Fragen der CDU-Fraktion

5. Welche Chancen bietet ein verpflichtendes Transparenzregister für Managergehälter in der Thüringer Wohlfahrtsbranche? Welche Nachteile existieren?

Vorteile:

- Transparenz ermöglicht Nachprüfbarkeit und schafft Vertrauen
- Unrealistischen und ungerechtfertigten Erwartungshaltungen bzw. Mutmaßungen in der Öffentlichkeit hinsichtlich der Gehalthöhe wird entgegengewirkt (es sollten dann aber nicht nur die Leitungsgehälter sondern in ihren Grundstrukturen und Höhen auch die übrigen Gehälter erklärt werden)
- Aufsichtsgremien erhalten eine bessere Information über markt- bzw. branchenübliche Gehälter
- bei öffentlichen und privaten Geldgebern, Mitgliedern, Mitarbeiter*innen und der Öffentlichkeit.

Nachteile:

- zu hohe bürokratische Anforderungen müssen vermieden werden
- Transparente Leitungsgehälter können zur eine Tendenz der Gehaltssteigerung führen (durch besseren Marktüberblick)
- Gewerbliche Mitbewerber, die ähnlich staatlich finanziert werden (z.B. Entgelte, Zuwendungen) müssen den gleichen Transparenzpflichten unterliegen

6. Welche Grundsätze sollten für ein verpflichtendes Transparenzregister gelten?

Siehe hierzu auch die Antworten zu den Fragen 6, 7 und 9 der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS/DIE GRÜNEN. Hinsichtlich der konkreten Veröffentlichung von Managergehältern bzw. Gehaltsstrukturen ist zusätzlich Folgendes anzumerken:

- Leitungsgehälter sollten einzeln und die übrigen Gehälter in Gruppen (z.B. Entgeltgruppen mit jeweils konkret benannten Beträgen bzw. Gehaltsspannen) veröffentlicht werden.
- Die Veröffentlichung sollte als Jahresgesamtbezüge im Sinne handelsrechtlicher Bestimmungen veröffentlicht werden.
- Begleitende Informationen sollten das Maß der jeweiligen Qualifikation, Verantwortung sowie von Branchenspezifika erkennen lassen (z.B. Organisationsgröße, Haushaltsvolumen, Personalstärke, branchenspezifische Risiken z.B. durch Vielzahl an Fördertöpfen).
- Das Register sollte öffentlich für jede*n frei über das Internet zugänglich sein und möglichst nutzerfreundlich durch geeignete Filter- und Suchfunktionen gestaltet werden.
- Es sollten Maßnahmen getroffen werden, um die Aktualität und Qualität der Daten zu gewährleisten, wie beispielsweise ein Formular zur Meldung falscher Angaben.
- Die Verweigerung der Eintragung insgesamt oder einzelner verpflichtender Angaben sowie falsche Angaben sollten angemessen sanktioniert oder zumindest im Sinne von „comply or explain“ öffentlich nachvollziehbar gemacht werden.

7. Lässt sich die Zielsetzung eines verpflichtenden Transparenzregisters auch durch freiwillige Maßnahmen erreichen?

Für die Vergabe des DZI Spenden-Siegels ist die Veröffentlichung der Jahresgesamtbezüge hauptamtlicher Mitarbeitender des Leitungsorgans und der Geschäftsführung im öffentlich zugänglichen Jahresbericht grundsätzlich verpflichtend. Es gibt aber aus datenschutzrechtlichen Gründen Ausnahmemöglichkeiten. Von den derzeit 232 Spenden-Siegel-Organisationen veröffentlicht etwa die Hälfte der betreffenden Organisationen die Einzelgehälter. Die übrigen verzichten im Sinne von „comply or explain“ auf die Einzelnennung und erläutern dies entsprechend.

Gemäß den Erfahrungen des DZI ist eine annähernd vollständige Veröffentlichung von Managergehältern auf freiwilliger Basis somit nicht zu erreichen. Um ein "level playing field", d.h. gleiche Voraussetzungen für alle zu erreichen, sind verpflichtende Mindeststandards unvermeidlich.

8. Welche Rechtssicherheit schaffen Compliance-Regeln in einzelnen Wohlfahrtsunternehmen?

Compliance-Management-Systeme gehören heutzutage zum Standard in Unternehmen, einzig die Ausprägung ist abhängig von der Größe und dem individuellen Geschäftsmodell – davon sollten Organisationen und Unternehmen in der Wohlfahrtspflege nicht ausgenommen sein. Ein angemessenes Compliance-Management-System schützt die für die Organisation Handelnden (Haupt- / Ehrenamt), die vom Unternehmen bzw. der Organisation betreuten Menschen und die Organisation bzw. das Unternehmen selbst. Auch werden die Reputation und Resilienz der Wohlfahrtspflege als wichtigem, größtenteils zivilgesellschaftlich organisiertem Angebot insgesamt gestärkt.

Berlin, den 1. Juni 2022



Burkhard Wilke
Geschäftsführer und wissenschaftlicher Leiter