

Transparency International Deutschland e.V.
Alte Schönhauser Str. 44 | 10119 Berlin

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

Geschäftsstelle
Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin
Tel. +49 30 549898-0
Fax +49 30 549898-22
E-Mail: office@transparency.de
www.transparency.de

Berlin, den 31. Mai 2022

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V.

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:

In der Vergangenheit kam es bundesweit immer wieder zu gravierenden Fällen von Machtmissbrauch und Fehlverhalten innerhalb der gemeinnützigen Sozialwirtschaft. Das Fehlverhalten einzelner Akteure schadet dabei dem gesamten Sektor, der auf das ehrenamtliche Engagement und das Vertrauen der Bevölkerung angewiesen ist, um seiner tragenden Rolle innerhalb des Sozialstaates gerecht zu werden. Dabei ist zu berücksichtigen, dass der ganz überwiegende Teil der gemeinnützigen Organisationen, gerade auch in der Wohlfahrtsbranche, hervorragende Arbeit leistet, aber durch Einzelfälle in Misskredit gebracht wird. Umso wichtiger, dass der Thüringer Landtag den Fall der AWO-AJS gGmbH aufarbeitet und im Dialog mit den beteiligten Akteuren und einem Kreis von Expert*innen an strukturellen, praktikablen, transparenten und insbesondere präventiv ansetzenden Lösungen arbeitet, um Machtmissbrauch wirksam vorzubeugen und die Arbeit der Wohlfahrtsverbände zu stärken.

Transparenz ist ein wesentliches Element für das Vertrauen der Bürger*innen in zivilgesellschaftliche Organisationen. Das gilt nicht nur für den Sektor der Sozialen Arbeit, sondern für alle Tätigkeitsfelder. Wer sich ehrenamtlich engagiert, spendet, mitmacht, möchte auch die (Entscheidungs-)Strukturen der Organisationen nachvollziehen können und wissen, wo Gelder

herkommen und wofür sie verwendet bzw. eingesetzt werden und welche internen Kostenstrukturen bedient werden (müssen), um dem verfolgten Zweck der Organisation nachzukommen. Gleiches gilt für Steuerzahler*innen, die vom Staat eine sparsame, zielgerichtete und effektive Verwendung der Mittel im Sinne des Gemeinwesens erwarten.

Transparenz allein reicht jedoch nicht aus, um Skandalen wirksam vorzubeugen. Hierfür braucht es grundlegende Governance-Strukturen, insbesondere eine professionelle Compliance für den hauptamtlichen Bereich, d.h. eine angemessene Aufbau- und Ablauforganisation, um eine ordnungsgemäße Mittelverwendung zu ermöglichen. Die Stärke der Wohlfahrtsverbände liegt in ihrer gesellschaftlichen Verankerung durch ehrenamtliches Engagement. Zugleich ergeben das Miteinander von Haupt- und Ehrenamt ein besonderes Spannungsfeld.

Die von Transparency International Deutschland e.V. initiierte und von einem Trägerkreis von insgesamt elf Organisationen getragene Initiative Transparente Zivilgesellschaft (ITZ) ist mit ihren zehn Punkten ein Mindest- bzw. Einstiegsstandard an Transparenz, den sich die Zivilgesellschaft selbst gegeben hat. Rund 1.600 Organisationen haben sich der ITZ seit ihrer Gründung 2010 bereits angeschlossen. Wir verweisen insoweit auf die eingereichte schriftliche Stellungnahme des Trägerkreises der Initiative Transparente Zivilgesellschaft.

Für die großen Träger der Wohlfahrtsverbände ist die ITZ jedoch in keiner Weise ausreichend, sondern zusätzliche Maßnahmen einer angemessenen Governance-Struktur sind nötig. Dabei sind zwei Ebenen zu unterscheiden:

- Die grundlegende Struktur mit einem System von "Checks and Balances", d.h. transparenten Entscheidungsstrukturen, Trennung von operativem Geschäft und strategischen Vorgaben sowie internen Kontrollen innerhalb der bestehenden Prozesse und Organisationsstrukturen. Kontrollorgane (im Sinne von Aufsichtsräten) müssen unabhängig und kompetent sein.
- Prävention von und Umgang mit Fehlverhalten

Hier braucht es – jeweils basierend auf individuellen Risikoanalysen und den daraus abzuleitenden Risikosteuerungsmaßnahmen – für den hauptamtlichen Bereich (abhängig u.a. von Beschäftigtenzahl, Budget, Art und Vielfalt der Einrichtungen, d.h. dem individuellen „Geschäftsmodell“ usw.) ein professionelles und angemessenes Compliance-Management-System sowie im Hinblick auf die Einbindung von Ehrenamt auf allen Ebenen zusätzlich einzurichtende Governance-Konzepte und ein gemeinsames Verständnis einer notwendigen Compliance-Kultur. Es muss sich auf gemeinsame Werte verständigt und diese müssen in der Praxis gelebt / umgesetzt werden. Das geht nicht ohne einen Rahmen mit Verhaltensrichtlinien für die wesentlichen Risikobereiche (z.B. Interessenkonflikte) – in Haupt- und Ehrenamt. Weiterhin sind wirksame Kontrollmechanismen (im Zweifel durch unabhängige Dritte), unabhängige Hinweisgebersysteme sowie Ermittlungen und Sanktionsmechanismen nötig.

Auf beiden Ebenen stellt die Mischung von Haupt- und Ehrenamt eine besondere Herausforderung mit entsprechenden Risiken dar.

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

I. Fragen der CDU-Fraktion

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

Transparenz ermöglicht Nachprüfbarkeit und schafft Vertrauen bei öffentlichen und privaten Geldgeber*innen, Mitgliedern, Mitarbeiter*innen und der Öffentlichkeit. Sie sollte aber nicht nur

auf die Managergehälter beschränkt werden, sondern weitere Bereiche, insbesondere Mittelherkunft und Mittelverwendung sowie die enthaltenen Freigabe- und Kontrollprozesse umfassen. Die zehn Punkte der Initiative Transparente Zivilgesellschaft sollten als Basis unbedingt enthalten sein.

Nachteilig könnten sich (zu hohe) bürokratische Anforderungen auswirken, weshalb insbesondere bei kleineren Organisationen ein risikobasiertes, abgestuftes und praktikables Vorgehen erforderlich ist.

Zudem ist zu beachten, dass der Zwang zur Offenlegung von Gehältern mit gesetzlichen Vorgaben wie z.B. dem Datenschutz in Einklang stehen muss und nicht zu einer Verringerung der Wettbewerbsfähigkeit von Wohlfahrtsunternehmen um (Spitzen-)Personal führen darf. Die Öffentlichkeit unterschätzt oftmals, dass qualifizierte Führungskräfte ab einer bestimmten Organisationsgröße zwingend gebraucht werden, aber nicht zum „Nulltarif“ zu haben sind.

6. Welche Grundsätze sollten für ein verpflichtendes Transparenzregister gelten?

Siehe hierzu auch die Antwort zu 6. der Fragen der Fraktionen DIE LINKE, der SPD und BÜNDNIS/DIE GRÜNEN.

Es braucht eine Staffelung der Anforderungen nach Risikofaktoren (z.B. Organisationsgröße, Haushaltsvolumen, Personalstärke, branchenspezifische Risiken z.B. durch Vielzahl an Förderböfen). Die Vorgaben hierfür sollten jedoch eindeutig sein, damit leicht ersichtlich ist, welche Organisationen eintragungspflichtig sind und welche Angaben jeweils geleistet werden müssen. Das Ziel müssen einheitliche Transparenz- und Compliance-Standards sein. Organisationen mit Jahreseinnahmen von unter 25.000 Euro können von entsprechenden Auflagen befreit werden, da hier der Verwaltungsaufwand zu groß wäre. Ab Jahreseinnahmen von 700.000 Euro sollte zusätzlich zu einem Mindeststandard an Transparenz ein Governance-Kodex verpflichtend sein (verbunden mit Maßnahmen wie Schulungen). Zusätzlich zu internen (ggf. branchenspezifischen) Richtlinien und Standards können freiwillige Zusatzprüfungen, etwa im Rahmen von Siegeln oder Zertifizierungen, empfehlenswert sein. Sinnvoll wäre es, sich an § 267 HGB zu orientieren, d.h. abgestufte Anforderungen – ab einer Mitarbeiterzahl von 50 bzw. 250 benötigen Organisationen eine angemessene Compliance-Organisation für den hauptamtlichen Bereich.

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 werden.

Wir empfehlen Thüringen diesbezüglich, auf die Erfahrungen aus den Bundesländern Berlin und Mecklenburg-Vorpommern zurückzugreifen und bei den Beratungen und Entscheidungen zum Thema der Transparenz in der Wohlfahrtspflege insbesondere auch die Empfehlungen zu „Rahmenbedingungen und Maßnahmen zur Erhöhung der Transparenz und Publizität im Rahmen öffentlicher Förderung in den Bundesländern“ zu berücksichtigen, die in den Jahren 2017 und 2018 von einer länderoffenen Arbeitsgruppe der Arbeits- und Sozialministerien der Bundesländer erarbeitet und von der 95. Arbeits- und Sozialministerkonferenz am 5./6.12.2018 in Münster unter TOP 5.17 zur Kenntnis genommen wurde. 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.

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

Das funktioniert nach unserer Kenntnis und den Erfahrungen auch in anderen Bereichen in der Praxis nicht. Um ein "level playing field", d.h. gleiche Voraussetzungen für alle zu erreichen, sind verpflichtende Mindeststandards notwendig.

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 können Wohlfahrtsunternehmen nicht ausgenommen sein. Ein angemessenes Compliance-Management-System schützt die für die Organisation Handelnden (Haupt- / Ehrenamt), die vom Wohlfahrtsunternehmen betreuten Menschen und die Organisation, d.h. das Wohlfahrtsunternehmen selbst. Ein eingerichtetes und gepflegtes Compliance-System, mit einer funktionsfähigen Compliance-Organisation reduziert Haftungsrisiken für die Handelnden und hilft, Verstöße zu verhindern, frühzeitig aufzudecken/aufzuklären und angemessen damit umzugehen. Auch steigt die Reputation des Wohlfahrtsunternehmens, was zu einer mittelbaren Stärkung des Sozialstaats führt.

Dies erfordert mehr als die Aufstellung von Regeln – ein an den bestehenden Risiken ausgerichtetes Compliance-System muss in allen relevanten Bereichen der Tätigkeit einer Organisation implementiert werden. Dazu gehören

- Vornahmen einer Risikoanalyse und die Entwicklung von Risikosteuerungselementen
- Ausreichende Ressourcen für die Implementierung und Pflege des Compliance-Management-Systems
- Geschützte Meldewege für Verstöße (Hinweisgebersystem)
- Professionelle Bearbeitung von Hinweisen
- Zugang der Compliance-Verantwortlichen in die Aufsichtsebene
- Entwicklung von Prüf- / Kontrollmechanismen

II. 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?

Siehe hierzu auch die Antwort zu 6. der Fragen der Fraktion der CDU.

Es gibt in zwei Bundesländern im Ansatz als positiv zu bewertende Regelungen, die jedoch allein noch nicht ausreichend sind, um Fällen von Machtmissbrauch wirksam vorzubeugen. Als erstes Bundesland hat Berlin 2009 eine Transparenzcharta sowie eine Transparenz- und Zuwendungsdatenbank eingeführt. Mecklenburg-Vorpommern hat 2019 das Gesetz über die Finanzierung und zur Transparenz in der Freien Wohlfahrtspflege verabschiedet und im Rahmen dessen ebenfalls eine Transparenz- und Zuwendungsdatenbank eingeführt, Hessen arbeitet an einer entsprechenden Regelung. Vorgegangen waren in allen drei Ländern Missbrauchsvorwürfe gegenüber gemeinnützigen Organisationen des sozialen Sektors.

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 immerhin 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 eintragungspflichtig aus dem Bereich der Freien Wohlfahrtspflege und sozialen Arbeit. Wichtig wäre eine Ausweitung auf alle zivilgesellschaftlichen und gewerblichen Zuwendungsempfänger.

Neben Transparenz- und Zuwendungsdatenbanken ist auch ein gemeinsamer Kodex/eine Charta für Zuwendungsempfängerorganisationen als Instrument der Selbstregulierung sinnvoll, wie es sie im Land Berlin gibt, verbunden mit Weiterbildungsangeboten, die durch staatliche

Projektmittel gefördert werden können. Ein solcher Kodex/eine Charta sollte neben Transparenzanforderungen auch Grundsätze guter Organisationsführung beinhalten, die den einzelnen Organisationen oder Dachverbänden als Grundlage für weiterführende Maßnahmen und Standards dienen können.

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

Ein guter Ausgangspunkt, allerdings recht allgemein gehalten, ist der Kodex des Landes Berlin - Transparenzgrundsätze der Berliner Organisationen des Dritten Sektors: <https://www.berlin.de/buergeraktiv/informieren/transparenz/transparenzcharta/>

Wichtig sind transparente Vorgaben für ein Interessenregister der haupt- und ehrenamtlichen Führungskräfte und verpflichtende Compliance-Standards – mit einem festgelegten Mindeststandard an zu erwartende Compliance-Strukturen (zur Staffelung der Anforderungen nach Risikofaktoren siehe oben).

Die Offenlegung der Vergütung von Führungskräften muss alle Nebenleistungen (einschließlich z.B. Dienstwagen, Ruhestandsregelungen) und auch weitere Funktionen bei anderen Organisationen (bzw. die nachgewiesene Kenntnis und Freigabe der Organisation über diese weiteren Tätigkeiten - Vermeidung von Interessenkonflikten) umfassen.

Auch im Ehrenamt sind Interessenkonflikte zu vermeiden sowie Aufwandsentschädigungen offenzulegen. Die Inanspruchnahme von Leistungen der jeweiligen Wohlfahrtsorganisation für sich oder nahestehende Dritte (z.B. Platz in Altenheim oder Kita) muss nach objektiven Kriterien erfolgen. Eine persönliche Abhängigkeit von zu kontrollierenden Hauptamtlichen ist durch geeignete Unvereinbarkeitsregelungen auszuschließen.

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

Zur Akzeptanz ist eine breite Beteiligung notwendig.

Nach Möglichkeiten sollten Vertreter*innen aller Stakeholder einbezogen werden:

- Wohlfahrtsorganisationen
- Beschäftigte/Gewerkschaften
- Zuwendungsgeber
- Fachöffentlichkeit
- Handelskammern
- Sozialministerien
- Nutzer*innen/Leistungsempfänger*innen

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

Neben der abschließenden Aufarbeitung aller Vorfälle ist eine proaktive Darstellung der gezogenen Schlussfolgerungen und vorgenommenen Änderungen wichtig. Auf die besonderen Herausforderungen des Sektors mit der hohen Bedeutung des Ehrenamts für die Gesellschaft ist hinzuweisen.

Im Hinblick auf die gesellschaftliche Bedeutung des Ehrenamts müssen Maßnahmen für Ehrenamtliche gut begründet, nicht nur zusätzliche Lasten aufgebürdet, sondern die daraus erwachsenden Chancen für die Organisation und alle Beteiligten aufgezeigt werden. Der Einbezug der Ehrenamtlichen in die Entwicklung einer Compliance-Kultur und auch welche Strukturen möglich bzw. erforderlich sind ist aus der Perspektive der Compliance-Kommunikation hier wesentlich.

Eine öffentliche Berichterstattung über die Wirksamkeit der ergriffenen Maßnahmen und gegebenenfalls die Nachjustierung einzelner Ansätze auf der Grundlage einer Evaluierung führt langfristig zu einer weiteren Verbesserung und gestärktem Vertrauen.

Kontakt:

Sylvia Schenk, Leitung der Arbeitsgruppe Sport
E-Mail: office@transparency.de