

Große Anfrage

der Abgeordneten Rudolf Bindig, Evelin Fischer (Gräfenhainichen), Monika Ganseforth, Horst Jaunich, Dr. Klaus Kübler, Volker Neumann (Bramsche), Günter Rixe, Dr. R. Werner Schuster, Ernst Waltemathe, Ingrid Becker-Inglau, Dr. Ulrich Böhme (Unna), Dr. Ingomar Hauchler, Dr. Karl-Heinz Klejdzinski, Joachim Poß, Ursula Schmidt (Aachen), Dr. Jürgen Schmude, Dr. Peter Struck, Heidemarie Wieczorek-Zeul, Dr. Hans de With, Hans-Ulrich Klose und der Fraktion der SPD

Humanitäres Spendenwesen in der Bundesrepublik Deutschland – Schwerpunkt Auslandshilfe –

Viele Deutsche sind bereit, sich für Menschen in Not und Armut zu engagieren. Sie spenden dafür erhebliche Beträge. Das deutsche Spendenaufkommen ist im Verhältnis zu anderen Ländern vergleichsweise hoch. In den vergangenen Jahren betrug das jährliche Spendenaufkommen nach Schätzungen zwischen 3 und 4 Mrd. DM. Trotz der wirtschaftlich schwierigen Situation bleibt die Bereitschaft der deutschen Bürgerinnen und Bürger hoch, persönlich einen Beitrag zu leisten, damit die Not anderer im In- und Ausland gelindert werden kann.

In Deutschland gibt es ein reich gegliedertes humanitäres Spendenwesen. Viele Hilfsorganisationen sind tätig, um vor Ort den Betroffenen in ihrer Not zu helfen. Die Hilfsorganisationen sammeln regelmäßig oder aus aktuellen Anlässen bundesweit, regional oder lokal Spenden für humanitär-karitative oder andere gemeinnützige Zwecke.

Über 20 000 Organisationen werben in der Bundesrepublik Deutschland für einen „guten Zweck“. Rund 2 000 Hilfswerke sind überregional tätig. Circa 85 vom Hundert des gesamten Spendenaufkommens verteilen sich auf einige hundert Organisationen (nach Schätzungen zwischen 200 und 250). Viele Organisationen und Initiativen verfügen über langjährige Erfahrungen und Sachkompetenz, und sie werden von einem ernsthaften Engagement getragen.

Die aktuelle Lage auf dem deutschen Spendenmarkt ist gekennzeichnet durch einen verschärften Wettbewerb. Diese Entwicklung ist nicht zuletzt bedingt durch den Beginn des europäischen Binnenmarktes, der es jetzt auch ausländischen Spendenorganisationen ermöglicht, auf dem deutschen Markt zu werben.

Durch die Vielfalt der Hilfsangebote und auch angesichts immer raffinierterer Werbemethoden am Spendenmarkt wird es für die Spenderinnen und Spender schwieriger, sich Übersicht zu verschaffen und eine Entscheidung zu treffen, wem sie ihre Hilfeleistungen zukommen lassen sollen. Zudem gibt es Berichte, nach denen es bei einzelnen Organisationen zu fehlgeleiteten Geldern, übertriebenen Verwaltungskosten oder unseriösen Praktiken kommt. Die spendenden Personen haben ein legitimes Interesse daran, daß ihre Gelder bestimmungsgemäß und sachgerecht verwandt werden.

Eine wichtige Rolle bei der Spendenwerbung spielen die Medien. Für die Krisensituationen, auf die sich die Medien konzentrieren, ist die Spendenbereitschaft hoch. Andere, lang andauernde oder sog. schleichende Katastrophen finden oftmals nicht die nötige Beachtung der Spender oder geraten bald wieder in Vergessenheit. Denjenigen Organisationen, die sich um eine kontinuierliche, langfristig angelegte Arbeit bemühen, gehen mit schwindender Medienwirksamkeit Mittel verloren. Hinzu kommt eine wachsende Emotionalisierung in der Spendenwerbung. Wer die Notlage am überzeugendsten präsentiert, kann die meisten Mittel einsammeln. Dies geschieht oftmals ohne Rücksicht auf die Menschenwürde der Betroffenen.

Was die Beurteilung der Leistungsfähigkeit und der „humanitären Qualität“ einzelner Organisationen angeht, so hat das Berliner Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) einen ersten und bedeutsamen Schritt für eine Orientierungshilfe der Spender entwickelt: Ein Spendenprüfzeichen, das bei Erfüllung einer Reihe von Voraussetzungen im Sinne der Selbstverpflichtung für einen Zeitraum von jeweils zwölf Monaten an überregional sammelnde Organisationen (mit gültigem Freistellungsbescheid gemäß §§ 51 ff. Abgabenordnung) vergeben wird. Bisher haben 51 Organisationen ein solches Gütesiegel erhalten. Damit sind ca. 1,1 Mrd. DM (27 vom Hundert aller Spendeneinkünfte) abgedeckt. Das DZI-Spendenprüfzeichen beschränkt sich bislang auf den humanitär-karitativen Bereich und schließt z. B. Umweltorganisationen nicht mit ein. Dies dürfte einer der Gründe sein, daß neben und in Reaktion auf die Bemühungen des DZI ein „Deutscher Spendenrat“ im Aufbau begriffen ist, als eine Vereinigung von (bisher 32) gemeinnützigen Organisationen zur freiwilligen Selbstkontrolle im Spendenwesen.

Es kann weder im Interesse der Spender/Spenderinnen oder der seriösen Hilfsorganisationen noch im Interesse des Staates liegen, daß Hilfsleistungen auf der Grundlage von Spenden wegen Fehlentwicklungen auf dem Spendenmarkt stagnieren oder gar zurückgehen. Es muß im Interesse aller Seiten und nicht zuletzt der notleidenden Betroffenen liegen, das Ansehen der Spendenwerbung zu erhalten bzw. zu fördern. Eine bessere Transparenz und Kontrolle des Spendenwesens ist unumgänglich. Dabei muß sorgfältig abgewogen werden, welchen Beitrag Maßnahmen zur freiwilligen Selbstkontrolle und -verpflichtung hier leisten können und inwieweit dieses Ziel staatlicherseits erreicht werden kann.

Daher fragen wir die Bundesregierung:

Daten zum deutschen Spendenmarkt

1. Kann die Bundesregierung angeben, wie sich das deutsche Spendenaufkommen in der Tendenz in den letzten zehn Jahren entwickelt hat?

Welche Schwerpunkte lassen sich ausmachen?

2. Wie hoch war das Spendenaufkommen in den Jahren 1991, 1992 und 1993?

Auf welcher Grundlage werden diese Zahlen ermittelt?

3. Sind der Bundesregierung konkrete Zahlen zu den in Deutschland tätigen Spendenorganisationen bekannt, und kann sie die 100 Größten nach Spendenvolumen nennen?

Welche Quellen stehen der Bundesregierung zur Verfügung, um sich über die Zahl der in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Spendenorganisationen zu informieren?

4. Auf welche Organisationen hat sich das Spendenaufkommen in den Jahren 1991, 1992 und 1993 schwerpunktmäßig aufgeteilt?

5. In welche Kategorien lassen sich die Spendenorganisationen fassen?

6. Kann die Bundesregierung angeben, wie die Spendenleistung sich in den Jahren 1991, 1992 und 1993 auf Inlands- und Auslandshilfe verteilt?

7. In welchem Umfang wurden bei den Spendern/Spenderinnen in den letzten zehn Jahren Spenden zur Förderung mildtätiger, kirchlicher, religiöser, wissenschaftlicher und der als besonders förderungswürdig anerkannten gemeinnützigen Zwecke steuerlich zum Abzug zugelassen?

Welche Angaben hierzu ergeben sich aus den letzten beiden Steuerstatistiken?

8. Wie hoch schätzt die Bundesregierung die jährlichen Steuermindereinnahmen bei der Einkommensteuer, der Körperschaftsteuer und der Gewerbesteuer, die dadurch entstehen, daß Spenden steuerlich abzugsfähig sind?

Daten und Entwicklungen im Bereich der Auslandshilfe

9. Welche Schwerpunkte und Tendenzen lassen sich beim Spendenaufkommen im Bereich der Auslandshilfe für die letzten zehn Jahre ausmachen?

Wie wirkte sich die Spendenbereitschaft für Osteuropa auf die Hilfe für die Dritte Welt aus?

10. Auf welche Bereiche (Regionen, Anlässe) und Organisationen verteilte sich das Spendenaufkommen in den Jahren 1991, 1992 und 1993 bei der Hilfe für die Dritte Welt?

11. Welche Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit und der humanitären Hilfe im Ausland sind der Bundesregierung bekannt?

12. Welche Hilfsorganisationen, die auf der Grundlage von Spenden arbeiten, haben in den Jahren 1991, 1992 und 1993 im Bereich der Auslandshilfe öffentliche Mittel erhalten?

Wie teilen sich die Zuschüsse auf die Organisationen auf?

13. Wie beurteilt die Bundesregierung die besondere Problematik, die für Organisationen der Entwicklungshilfe aufgrund des sog. Durchlaufspendenverfahrens entsteht, bzw. welche Vor- und Nachteile ergeben sich nach Kenntnis der Bundesregierung daraus für diese Organisationen?

Welche Aufgaben nimmt die Außenstelle Berlin des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit in diesem Zusammenhang wahr?

14. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß ein Spendenaufkommen von insgesamt rd. 4 Mrd. DM jährlich ein unentbehrlicher Bestandteil der deutschen Hilfe für Not und Elend im Ausland ist – vor dem Hintergrund, daß die staatliche Entwicklungshilfe sich auf rd. 8,4 Mrd. DM beläuft –, und erachtet sie es ggf. in der Konsequenz als notwendig, Maßnahmen zu unterstützen, die die fortschreitende Verunsicherung der Spender eindämmen?

15. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, das Interesse der Spender/Spenderinnen zu vergrößern, sich neben der akuten Nothilfe auch im Bereich längerfristig ausgerichteter Hilfe mit der Zielsetzung Hilfe zur Selbsthilfe zu engagieren (wie z. B. gewerbliche Bildung, ländliche Entwicklung, medizinische Versorgung)?

16. Welche Vorschriften gibt es bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln im Hinblick auf die zweckgebundene und zeitnahe Verwendung der Gelder bzw. welche Maßgaben stehen der Möglichkeit entgegen, daß Gelder, die für ein bestimmtes Projekt in einer Krisensituation bewilligt wurden, nach Überwindung der akuten Not in längerfristig ausgerichtete Hilfe umgewandelt werden?

17. Verfügt die Bundesregierung über Erkenntnisse darüber, welchen Raum Katastrophenvorbeugung bei der Verwendung von Spenden einnimmt?

Welche Maßnahmen der Katastrophenvorbeugung fördert die Bundesregierung?

Auswirkungen des europäischen Binnenmarktes auf den deutschen Spendenmarkt

18. Welche für den deutschen Spendenmarkt relevanten neuen Entwicklungen sind mit dem Beginn des europäischen Binnenmarktes eingetreten?

Gibt es auf europäischer Ebene Initiativen für einheitliche Regelungen, z. B. für das Verfahren mit Spendenquittungen?

19. Kann die Bundesregierung Auskunft darüber geben, wie viele und welche ausländischen Organisationen auf dem deutschen Markt um Spenden werben?
20. Wie steht die Bundesregierung zu dem von der EG-Kommission vorgeschlagenen Statut für einen Europäischen Verein, das vorsieht, daß alle gemeinnützigen Vereine von einer bestimmten Größe an jährlich ihre Bilanz veröffentlichen?

Befürwortet die Bundesregierung die Einführung einer Publizitätspflicht nach einheitlichen Kriterien, wie sie in diesem Statut vorgesehen ist?

Entwicklungen in der Spendenwerbung

21. Kann die Bundesregierung die in den Medien dargestellte Tendenz bestätigen, nach der sich die Probleme auf dem Spendenmarkt insbesondere aufgrund erhöhter Konkurrenzsituation dahin gehend verschärfen, daß die Zahl unseriöser Geschäftemacher unter Spendensammlern zunimmt, die Werbemethoden aufwendiger und kostenintensiver werden und damit bei manchen Organisationen ein niedrigerer Prozentsatz direkt an den Empfänger gelangt?
22. Teilt die Bundesregierung die Auffassung, daß sowohl die trotz wirtschaftlicher Rezession in der Summe etwa gleichbleibende Spendenbereitschaft der Bundesbürgerinnen und -bürger als auch das Engagement und die Sachkompetenz der bewährten Organisationen Unterstützung verdienen?
23. Welche Möglichkeiten sieht die Bundesregierung, um das gesunkene Vertrauen von Spendern/Spenderinnen in den Spendenmarkt wiederherzustellen?

Welche Möglichkeiten sieht sie, selbst dazu beizutragen?
24. Hält die Bundesregierung es für wünschenswert, unabhängig von dem derzeit in erster Linie auf die Steuerbefreiung der einzelnen Organisationen abstellenden steuerlichen Verfahren zum Schutz der Spender/Spenderinnen ein besonderes staatliches Verfahren zur Genehmigung von um Spenden werbenden Organisationen einzuführen?
25. Welche Haltung nimmt die Bundesregierung zur Schaffung des DZI-Spendenprüfzeichens ein?

Welche Haltung nimmt sie zur Einrichtung des Deutschen Spendenrates, dessen Mitglieder über die Selbstverpflichtung ein ähnliches Ziel anstreben, ein?

Sieht die Bundesregierung darin die Gefahr konkurrierender Systeme auf dem Spendenmarkt, und wenn ja, hält sie die Schaffung eines einheitlichen, übergreifenden Spendensiegels für sinnvoll?
26. Welche Kenntnisse besitzt die Bundesregierung über den Umfang der Aktivitäten von Sekten, die im Bereich des humanitären Spendenwesens tätig sind?

Welche Kenntnisse besitzt die Bundesregierung im besonderen über die Aktivitäten der „Citizens Commission on Human Rights“, der „Kommission für Verstöße der Psychiatrie gegen Menschenrechte e. V.“, der sogenannten „Friedensbewegung Europa Aktionsbüro Bosnien-Herzegowina“ und anderer Organisationen, die Teil der Scientology-Church sind, oder dieser nahestehen?

Kontrolle von Spendenorganisationen durch die Finanzbehörden

27. Hält die Bundesregierung die derzeitige Rechtslage, wonach im steuerlichen Gemeinnützigkeitsrecht eine besondere förmliche Anerkennung als steuerbegünstigte Körperschaft nicht vorgesehen ist, sondern lediglich im nachhinein in einem Drei-Jahres-Turnus im Veranlagungsverfahren für bereits abgelaufene Veranlagungszeiträume über die Steuerbegünstigung entschieden wird, im Hinblick auf die mittlerweile eingetretenen Entwicklungen noch für ausreichend?
28. Hält die Bundesregierung es insbesondere für vertretbar, daß es nach derzeitiger Rechtslage kein besonderes Anerkennungsverfahren darüber gibt, ob und für welche Zwecke eine Organisation steuerlich abziehbare Spenden in Empfang nehmen darf?
29. Erachtet die Bundesregierung die bisherige Praxis der Finanzverwaltung bei der steuerlichen Prüfung der wegen der Verfolgung gemeinnütziger Zwecke als steuerbegünstigt anerkannten Spendenorganisationen für ausreichend, um sicherzustellen, daß die Voraussetzungen für die Steuerbegünstigung tatsächlich bestehen und die Spendeneinnahmen tatsächlich für die begünstigten Zwecke verwendet wurden?
30. Wird gewährleistet, daß Spendenorganisationen überregional kontrolliert werden?
- Wie wird insbesondere der Einsatz von Spendenmitteln im Ausland überprüft?
31. Wie steht die Bundesregierung zu der Überlegung, die in der Bundesrepublik Deutschland tätigen Spendenvereinigungen in einer von der Finanzverwaltung betreuten Zentralliste zusammenzufassen?
- Ist die Bundesregierung bereit, ein Verfahren zu entwickeln, wonach zumindest die als steuerbegünstigt anerkannten Organisationen, die auf den Schutz des Steuergeheimnisses verzichtet haben, in einer – z. B. jährlich neu aufzulegenden – Liste der spendenempfangsberechtigten Organisationen aufgenommen werden?
32. Wie steht die Bundesregierung zu der Überlegung, eine Einordnung der Spendenorganisationen in Größenklassen nach Beitragsaufkommen vorzunehmen, Außenprüfungen – ähnlich denen bei Gewerbebetrieben – in regelmäßigen und kurzen Abständen vorzunehmen sowie den Prüfungsturnus durch die Finanzverwaltung der Betriebsgröße der Körperschaften entsprechend anzupassen?

33. In welcher Weise hat die Bundesregierung die in der Drucksache 11/3056 dargelegten diesbezüglichen Forderungen des Bundesrechnungshofes von 1988 und die daraus resultierenden Beschlüsse des Haushaltsausschusses auf Drucksache 11/4782 vom Juni 1989 umgesetzt?

Rechtliche Grundlagen

34. Erachtet die Bundesregierung das vorhandene gesetzliche Instrumentarium als ausreichend, um gegen unseriöse Praktiken bei der Spendenwerbung, -akquisition und -verwendung vorzugehen?
35. In wie vielen Fällen wurde in den letzten zehn Jahren wegen Spendenbetrugs durch die Staatsanwaltschaft ermittelt, in wie vielen Fällen kam es zur Anklage und wie viele Urteile wurden gesprochen?
36. Kann die Bundesregierung angeben, worin die juristische Problematik des Nachweises eines Spendenbetruges liegt?
- Ist sie der Auffassung, daß der Straftatbestand des Spendenbetruges stringent genug gefaßt ist?
37. In wie vielen Fällen wurde in den letzten Jahren Spendenorganisationen die Anerkennung der Gemeinnützigkeit wieder abgesprochen bzw. ihnen die besondere Förderungswürdigkeit entzogen?
38. Ist die Bundesregierung zum Schutz der Spender/Spenderinnen und der tatsächlich gemeinnützigen Organisationen bereit, darauf hinzuwirken, daß die Finanzämter die Namen der Organisationen veröffentlichen dürfen, denen die Steuerbegünstigung entzogen wird?
39. Wie beurteilt die Bundesregierung das Problem der Fördermitgliedschaften ohne Rücktrittsrecht in der Spendenwerbung?
- Welche Haltung nimmt sie zur Frage ein, Fördermitgliedschaften unter das Haustürwiderrufsgesetz zu stellen?
40. Welchen rechtlichen Regelungen unterliegen temporäre Spendenaktionen und -initiativen?
41. Trifft es zu, daß es auf seiten der Bundesregierung – gemeinsam mit dem Bundesrat – Überlegungen zu einer Reform der spendenrechtlichen Regelungen gibt, und wenn ja, kann die Bundesregierung bereits nähere Angaben über die Eckdaten machen?

Verwendung von Spendengeldern

42. Welche Vorschriften gibt es spendenrechtlich im Hinblick auf die zweckgebundene und zeitnahe Verwendung gesammelter Gelder, bzw. welche Maßgaben stehen der Möglichkeit entgegen, daß Spendengelder, die für eine bestimmte Krisensituation gesammelt wurden, nach Überwindung der akuten Not in längerfristige ausgerichtete Hilfe umgewandelt werden?

43. Welche rechtlichen Regelungen gibt es zur Bestimmung eines maximal zulässigen Anteils der Werbe-, Personal- und Verwaltungskosten bzw. welche Höchstgrenzen sind in der Rechtsprechung deutlich geworden?
44. Welche Richtlinien legt die Bundesregierung bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln an Organisationen im Bereich der humanitären Hilfe und der Entwicklungszusammenarbeit für die Verwendung zugrunde, insbesondere in bezug auf einen Verwaltungskostenanteil?
45. Ist der Bundesregierung bekannt, daß Organisationen, die öffentliche Mittel unter der Maßgabe erhalten, daraus keine Verwaltungsausgaben zu finanzieren, dann darauf angewiesen sind, die tatsächlich anfallenden allgemeinen Verwaltungskosten aus Spendeneinnahmen zu begleichen?

Ist die Bundesregierung deshalb künftig bereit, bei der Vergabe von öffentlichen Mitteln zur Durchführung von Hilfsprojekten an Organisationen einen Verwaltungskostenanteil bei der Verwendung dieser Mittel zuzubilligen, und welcher Prozentsatz sollte dafür veranschlagt werden?

Bonn, den 27. Januar 1994

Rudolf Bindig
Evelin Fischer (Gräfenhainichen)
Monika Ganseforth
Horst Jaunich
Dr. Klaus Kübler
Volker Neumann (Bramsche)
Günter Rixe
Dr. R. Werner Schuster
Ernst Waltemathe
Ingrid Becker-Inglau

Dr. Ulrich Böhme (Unna)
Dr. Ingomar Hauchler
Dr. Karl-Heinz Klejdzinski
Joachim Poß
Ursula Schmidt (Aachen)
Dr. Jürgen Schmude
Dr. Peter Struck
Heidemarie Wiczorek-Zeul
Dr. Hans de With
Hans-Ulrich Klose und Fraktion