

Kurt Bangert (Hrsg.)

Handbuch Spendenwesen

Bessere Organisation, Transparenz,
Kontrolle, Wirtschaftlichkeit und
Wirksamkeit von Spendenwerken



BUNDESTAG GRUNDGESETZ POLITISCHES SYSTEM EUROPÄISCHE UNION
WAHLEN VERFASSUNG INTERNATIONALE BEZIEHUNGEN POLITISCHE THEO
RIE PARTEIEN INSTITUTIONEN POLITISCHE KULTUR POLITISCHE ELITEN
PARLAMANTARISMUS DEMOKRATIE MACHT REGIERUNG VERWALTUNG FÖDER
ALISMUS POLITISCHE SOZIOLOGIE GLOBALISIERUNG POLITISCHE KOMMU

Kurt Bangert (Hrsg.)

Handbuch Spendenwesen

Kurt Bangert (Hrsg.)

Handbuch Spendenwesen

Bessere Organisation, Transparenz,
Kontrolle, Wirtschaftlichkeit und
Wirksamkeit von Spendenwerken

In Kooperation mit dem
„World Vision Institut für Forschung und Innovation“



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek
Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der
Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über
<http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Auflage 2011

Alle Rechte vorbehalten

© VS Verlag für Sozialwissenschaften | Springer Fachmedien Wiesbaden GmbH 2011

Lektorat: Frank Schindler / Verena Metzger

VS Verlag für Sozialwissenschaften ist eine Marke von Springer Fachmedien.
Springer Fachmedien ist Teil der Fachverlagsgruppe Springer Science+Business Media.
www.vs-verlag.de



Das Werk einschließlich aller seiner Teile ist urheberrechtlich geschützt. Jede Verwertung außerhalb der engen Grenzen des Urheberrechtsgesetzes ist ohne Zustimmung des Verlags unzulässig und strafbar. Das gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronischen Systemen.

Die Wiedergabe von Gebrauchsnamen, Handelsnamen, Warenbezeichnungen usw. in diesem Werk berechtigt auch ohne besondere Kennzeichnung nicht zu der Annahme, dass solche Namen im Sinne der Warenzeichen- und Markenschutz-Gesetzgebung als frei zu betrachten wären und daher von jedermann benutzt werden dürften.

Umschlaggestaltung: KünkelLopka Medienentwicklung, Heidelberg
Druck und buchbinderische Verarbeitung: STRAUSS GMBH, Mörlenbach
Gedruckt auf säurefreiem und chlorfrei gebleichtem Papier
Printed in Germany

ISBN 978-3-531-17448-8

Inhalt

Ulrich Post
Vorwort 9

Kurt Bangert
Einführung 11

Teil I Organisationsführung und Kontrolle

Wolfgang Jamann
Die 360-Grad -Verantwortung. Die gestiegene Rechenschaftspflicht
der Hilfsorganisationen gegenüber Spendern und Geldgebern 21

Bernd Pastors / Jana Rosenboom
Der neue deutsche Verhaltenskodex der entwicklungspolitischen
Nichtregierungsorganisationen 33

Judith Dittmer / Hartmut Kopf
Effektiv arbeiten und transparent kommunizieren. Die zwei
Kernaufgaben der Nonprofit Governance. Ein Vorschlag für ein
Gesamtmodell 45

Kurt Bangert
Wie Aufsichtsorgane von Spendenwerken ihrer Kontrollfunktion
gerecht werden. Oder: Das Friedrichsdorfer Modell 57

Teil II Transparenz und Informationspflicht

Lothar Schruff / Jan Simon Busse
Die Informationspflicht zur Spendenverwendung.
Die Rechnungslegung spendensammelnder Organisationen als
Informations- und Kontrollinstrument für Spender 81

Burkhard Wilke

Mit Herz und Verstand: Ethik und Transparenz im Fundraising.
Oder: Wie Spender richtig entscheiden sollten 92

Christian Osterhaus

Transparenz in Marketing und Kommunikation. Oder: Raus aus der
Verwaltungskosten-Falle! 104

Teil III

Spendensammlung und Werbung

Ise Bosch

Warum spenden? Einblick in die Sicht der Spenderinnen und Spender:
Spendenmotivation, Hemmnisse und deren Überwindung – und
Folgerungen für die Spendenwerbung 115

Christoph Müllerleile

Der mühsame Weg, den Verbraucher von der Sinnhaftigkeit des
Spendens zu überzeugen 126

Thomas Kreuzer

Von der effektiven Spendenwerbung zum wirksamen Einsatz der
Spenden 133

Willi Haas

Wozu sich spendensammelnde Organisationen selbst verpflichten
sollten. 142

Teil IV

Wirtschaftlichkeit und Wirksamkeit

Guido Oßwald

Planungs-, Steuerungs- und Kontrollmechanismen zur Sicherstellung
einer effizienten Verwendung von Spendenmitteln in Projekten 151

Claudia Warning

Wirkungsbeobachtung und Wirkungsgrenzen 166

Peter Molt

Keine nachhaltige Armutsminderung ohne Mitbestimmung der Armen 174

Reinold E. Thiel

Entwicklungsprojekte und soziale Kontrolle. Nur durch Öffentlichkeit kann Korruption bekämpft werden 184

Teil V

Medien und soziale Verantwortung

Matthias Thieme

Der Fall Unicef. Oder: Was Hilfsorganisationen im Umgang mit kritischer Berichterstattung vermeiden sollten 195

Klaus Hurrelmann

„Good Governance“ im Wohlfahrtsbereich. Der Beitrag der empirischen Sozialforschung 211

Vorwort

Es ist noch gar nicht so lange her, da waren Nichtregierungsorganisationen die Helden im deutschen Blätterwald. „Wunderwaffe“, „Hoffnungsträger“, „die ehrlichen Weltverbesserer“ – so oder ähnlich titelten „Zeit“, „Spiegel“ und andere Leitmedien der Republik, wenn sie über Greenpeace, Amnesty International oder andere schrieben. Etwas später, die medialen Prophezeiungen zur Rolle der Nichtregierungsorganisationen (NRO) waren nicht in Erfüllung gegangen, kam dann der Gegentrend: Die NRO hatten plötzlich „vor allem ihr eigenes Überleben“ im Sinn, verfügten nur über „unzureichende Kontrollmechanismen“ und litten an „Projektitis“. Die Organisationen, die vier Wochen nach einer größeren Katastrophe die eingenommenen Spenden noch nicht restlos ausgegeben hatten, wurden angeprangert. Dabei hätte ihnen ein Lob für den sorgsamsten Umgang mit den ihnen anvertrauten Spenden gebührt.

Medien, Spenderinnen und Spender, aber auch die öffentlichen Zuschussgeber werfen heute einen viel kritischeren Blick auf Spendenorganisationen. Das ist gut so, denn er zwingt die Organisationen dazu, die Sinnhaftigkeit des Spendens und die Wirksamkeit der eigenen Arbeit mehr als in der Vergangenheit herauszustellen und zu kommunizieren. Er zwingt sie auch dazu, sich über Qualitätsstandards Gedanken zu machen und in der Arbeit umzusetzen.

Wer sich früher mit Standards in der Arbeit von Spenden sammelnden Organisationen oder von Entwicklungsorganisationen allgemein befassen wollte, der musste zumeist auf Literatur im angelsächsischen Sprachraum zurückgreifen. Auf dem deutschen Markt gibt es bis heute nur wenige Bücher, die sich mit diesen Themen befassen. Umso besser, dass nun endlich eines dazugekommen ist, das zudem durch die Themensetzung und die Qualität seiner Autoren besticht.

Zivilgesellschaftliches Engagement ist wichtig für eine plurale Gesellschaft; gerade in einer Zeit, in der sich der Staat aus einer Reihe von Aufgaben zurückzieht. Es ist auch wichtig – um ein Beispiel zu wählen – für die Entwicklungszusammenarbeit, weil wir die Rolle der Zivilgesellschaft in unserem eigenen Gesellschaftsmodell bei all seinen Schwächen doch für besser halten als in vielen anders verfassten Gesellschaften. Denn zivilgesellschaftliche Organisationen können vieles, was Regierungen nicht oder schlechter können: Sie können ehrenamtliches Engagement generieren, sie besitzen eine höhere Mobilisierungsfähigkeit, sie sind näher an der Basis, haben Zugang zu marginalen Gruppen und können öffentlich Kritik üben und Themen setzen.

Die höheren Ansprüche von Spenderinnen und Spendern, von öffentlichen Gebern, von einer kritischen Öffentlichkeit insgesamt, aber auch von den Organisationen an sich selbst führen zu einer zunehmenden Professionalisierung der Arbeit, zu Qualitätsverbesserung und größerer Transparenz. Davon gibt dieses Buch beredt Auskunft.

Gewiss, die Professionalisierung ist für viele kleine Organisationen eine große Herausforderung. Sie bietet Chancen, unterliegt aber auch der Gefahr, ehrenamtliches Engagement gering zu schätzen. So gilt es, eine Balance zwischen Professionalität und freiwilligem Engagement zu halten. Diese Balance ist für Glaubwürdigkeit und Ansehen der Organisationen ebenso wichtig wie die intellektuelle Unabhängigkeit.

Ulrich Post

Vorsitzender

Verband Entwicklungspolitik der Nichtregierungsorganisationen (VENRO)

Einführung

Die Bilder des Erdbebens vom 12. Januar 2010 in Haiti waren erschütternd: Zusammengefallene Wohnhäuser, Kirchen und Krankenhäuser, zerstörte Bretterbuden in Elendsvierteln und sogar ein eingefallener Präsidentschaftspalast; verzweifelte Menschen, die nach ihren Familienangehörigen Ausschau halten; Einheimische, die per Hand die Schutthalten zu beseitigen suchen; nur notdürftig verbundene Überlebensopfer, die noch nicht ganz begreifen, was da mit ihnen geschehen ist; trauernde und apathische Hinterbliebene, die noch nicht wahrhaben wollen, dass ihre Angehörigen nicht mehr da sind; verzagte Menschen auf der Suche nach Wasser, Nahrungsmitteln und kleinen Habseligkeiten; leblose Körper, die sich zwischen Geröll und Schotter stapeln; Helfer, die nicht wissen, wo sie zuerst anpacken sollen, und andere, denen die ersten Hilfsgüter aus den Händen gerissen werden. Der Erdbebengürtel des westlichen Atlantiks, der „Fluch der Karibik“, hat aus dem Armenhaus Haiti ein Totenhaus gemacht, ein „Land, das stirbt“, wie ein Wochenmagazin titelte. Das Erdbeben in Haiti – ein Untergangsszenarium von eschatologischen Dimensionen. Ein trockener, staubiger, nicht zurückweichender Tsunami. Wie viele Tote waren es eigentlich? Waren es 200.000? 250.000? oder 300.000? Keiner weiß es so recht. Am Ende vielleicht noch mehr als bei der Tsunamiwelle in Südostasien, nur viel konzentrierter, nur ein einziges, ohnehin armes Land betreffend. Wer sollte sie zählen, die Toten, wer sie begraben? Wer sie betrauern? Haiti: arm, ausgebeutet, apokalyptisch. Ein Land stöhnt vor Erschütterung und Verzweiflung.

Die Hilfswelle rollt an: zögerlich erst, langsam sich vortastend, überhastet, überarbeitet, überfordert, selten routiniert. Die Schreckensbilder flackern über die Bildschirme, auch hochauflösend in Full-HD und LCD. TV-Sender richten live-Schaltungen nach Port-au-Prince ein, die Regierungen der Geberländer stellen die ersten Millionen Euros und Dollars für Hilfsmaßnahmen zur Verfügung, Hilfsorganisationen bereiten Spendenaufrufe vor; Spender überlegen, welcher Hilfsorganisation oder welchem Hilfsbündnis (wieso gibt es eigentlich mehrere davon?) sie ihre Spende anvertrauen sollen. Wann gab es zuletzt bei einer Naturkatastrophe so viele Tote?

Manche Naturkatastrophen erregen große öffentliche Aufmerksamkeit, andere berühren uns kaum, weil sie nicht spektakulär genug sind, um die Medien auf sich zu ziehen. Überdies: zu viele Katastrophen kann man den Lesern, Zuschauern und Zuhörern einfach nicht zumuten; da konzentriert man sich besser auf die ganz großen Ereignisse. Manche Katastrophen, wie der Tsunami von

2004, sind so medienwirksam, dass mehr Geld gespendet wird als man für die unmittelbare Soforthilfe ausgeben kann, so dass sich die weiterführenden Aufbaumaßnahmen über drei und mehr Jahre hinziehen. Andere Krisen, die „stillen Katastrophen“, generieren nicht nur weniger Aufmerksamkeit, sondern auch weniger Spenden, so dass man nicht allen Betroffenen helfen kann. Viele bleiben sich selbst überlassen.

„Die Katastrophenhelfer stecken in einem Dilemma“, schreibt die Süddeutsche Zeitung auf ihrer Internetseite. „Sie müssen innerhalb von 48 Stunden nach einem Unglück die Aufmerksamkeit der Öffentlichkeit gewonnen haben, um Spenden zu bekommen. Später interessiert sich niemand mehr für das Thema.“ Manchmal wird das Ausmaß der Katastrophe übertrieben, manchmal nicht dramatisch genug geschildert, weil man anfangs noch nicht ermessen kann, wie verheerend sich das Naturereignis auswirkt. „Schließlich wird die Konkurrenz um Spenden und öffentliche Zuschüsse immer härter.“¹

Das Spendenwesen, obwohl oft mit vielen guten Absichten verbunden, ist kein Gutmenschesystem mehr und auch keine Nebenbeschäftigung für Dilettanten. Es ist ein professionelles Geschäft geworden, mit professionellen Fundraisern, erfahrenen Medienmenschen, studierten Finanzfachleuten, erfolgreichen Managern und „Machern“, mit auslanderprobten Entwicklungsexperten und kundigen Wissenschaftlern. Wer hier nur aus reiner Nächstenliebe und emotionaler Rührung mitmischen will, ist oft fehl am Platz. Dennoch ist die Frage berechtigt, ob die Spendenorganisationen und Hilfswerke ihr Optimum an Effizienz und Wirksamkeit erfüllen, ob sie die ihnen anvertrauten Gelder auch wirklich im besten Interesse der Hilfsempfänger (und der Spender!) einsetzen, ob die Kontrollmechanismen auch wirklich greifen, um Korruption, Veruntreuung, Verschwendung und zweckentfremdete Verwendung zu vermeiden. Das fragen sich nicht nur viele Spender, sondern auch manche Journalisten, die einerseits gerne das Anliegen der Katastrophenhelfer unterstützen, andererseits aber auch immer wieder Ausschau halten nach Konflikten, Krisen und Korruptionsfällen. Die Normalität ist wenig interessant. Berichtenswert ist nur das Konflikträchtige.

Als eine deutsche Tageszeitung, durchaus bekannt dafür, die Anliegen von Entwicklungsorganisationen zur Sprache zu bringen, über angebliche oder tatsächliche Fälle von Missbrauch und Missmanagement bei Unicef Deutschland berichtete, geriet nicht nur die betroffene UN-Organisation ins Visier, sondern indirekt die ganze Spendenbranche. Musste das Spendenwesen insgesamt nicht transparenter, effizienter und professioneller werden? Reichen die organisatorischen Strukturen der Hilfswerke noch aus? Sollte gar der Staat neben den beste-

¹ Süddeutsche.de vom 14.10.2009.

henden gesetzlichen Vorschriften weitere Richtlinien für das Spendenwesen erlassen? Politiker klopfen an die Tür der Spendenwerke, um den Regelungsbedarf zu erfragen.

Im Verband Entwicklungspolitik der Nichtregierungsorganisationen (VENRO), in dem viele der national und international tätigen Spendenwerke organisiert sind, wurden Stimmen laut, die nach schärferer Kontrolle, nach mehr Transparenz, nach besserer Organisationsführung (engl. *governance*) und einer besseren Wirkungsbeobachtung riefen. Eine Transparenzinitiative war geboren, aus der sich alsbald der „VENRO-Kodex Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle“ entwickelte. Trotz anfänglicher Widerstände setzte er sich durch, weil die VENRO-Mitglieder erkannten: Schwarze Schafe schaden der ganzen Branche, und alle Organisationen haben Optimierungsbedarf. Für einige Hilfswerke war allein schon der Diskussionsprozess ein Augenöffner und Katalysator für Verbesserungen. Auch das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) sah im eigenen Haus Verbesserungsbedarf und schickte sich an, seine Grundsätze zu überdenken und zu verschärfen. Der Deutsche Spendenrat hinterfragte seine Selbstverpflichtungserklärung und sein Aufnahmeverfahren und schloss prompt – Zufall oder nicht – eines seiner Mitglieder aus dem Verband aus. PricewaterhouseCooper, die namhafte Wirtschaftsprüfungsgesellschaft, hatte im Zuge der Tsunami-Katastrophe selbst spenden wollen und sich zahlreiche Jahresberichte einiger Hilfswerke angesehen, erkannte ein Transparenzdefizit sogar bei renommierten Spendenwerken und beschloss, den PWC Transparenzpreis zu vergeben.

In diesem Umfeld entstand auch die Idee für dieses Buch, die ich einem Freund, dem Kommunikationsexperten Cornel Jeuckens, verdanke. Das Buch verfolgt den Zweck, die wichtigsten Anliegen und Grundsätze des Spendenmanagements darzulegen, um einerseits die Öffentlichkeit noch besser zu informieren und andererseits auch die Spendenbranche selbst in Richtung auf mehr Transparenz, Kontrolle und Qualitätsverbesserung zu beeinflussen. Vieles von dem, was in Kodices, Selbstverpflichtungen oder DZI-Vorgaben nur *in nuce* angesprochen ist, wird hier von einigen der besten Experten der Branche in größerer Ausführlichkeit, Verständlichkeit, Offenheit und Sachkunde ausbuchstabiert.

Dr. Wolfgang Jamann, Generalsekretär und Vorstandsvorsitzender der Deutschen Welthungerhilfe und zuvor Leiter von CARE, zeigt in einem allgemeinen Aufsatz die angesichts veränderter Verhältnisse und höherer Erwartungen gestiegene Rechenschaftspflicht der Spendenorganisationen auf, der sie *volens nolens* nachzukommen haben. Allerdings gehe es, so Jamann, nicht nur um Transparenz, sondern vor allem um Qualitätssicherung. „Transparenz ist kein Zauberwort und kein Allheilmittel.“

Bernd Pastors, VENRO-Schatzmeister und Vorstandsvorsitzender von action medeor, und Jana Rosenboom von VENRO waren beide maßgeblich am Zustandekommen des VENRO-Verhaltenskodex beteiligt und schildern den Hintergrund, den Prozess und das Ergebnis dieses neuen Standards für Organisationen der Entwicklungszusammenarbeit. Sie beschreiben auch Punkte, die für heftige Diskussionen innerhalb der Entwicklungsorganisationen sorgten. Der Kodex zeige, dass die Arbeit der Hilfsorganisationen weder idealisiert noch pauschalierend verurteilt werden dürfe. Vor allem aber könne ein solcher Kodex „nur so viel wert sein, wie er praktisch umgesetzt wird“.

Dr. Hartmut Kopf, Leiter des World Vision Instituts für Forschung und Entwicklung, und Judith Dittmer, die sich studienhalber mit Grundsätzen der Organisationsführung beschäftigt hat, weisen mit ihrem Beitrag auf die Notwendigkeit hin, dass das in Deutschland noch relativ junge Feld der *nonprofit governance* im Zuge einer weiteren Professionalisierung der Spendenorganisationen in Zukunft noch mehr an Bedeutung gewinnen muss und dass diese *nonprofit governance* der Hilfswerke anderen Rahmenbedingungen genügen muss als die *corporate governance* bei Unternehmen. Die Autoren legen ein neues, durchaus wegweisendes Gesamtmodell einer *nonprofit governance* vor, das allgemeine Beachtung verdient.

Der Frage, wie die – meist ehrenamtlich tätigen – Mitglieder in den Aufsichtsgremien von Spendenwerken ihren vielfältigen Kontrollfunktionen gerecht werden sollen, wenn sie doch meist keine Spezialisten der Organisationsführung oder des Spendenwesens sind, gehe ich in meinem eigenen Beitrag nach, indem ich zum einen die unterschiedlichen Kontrollaufgaben schildere und zum andern mein Sechs-Perspektiven-Modell (Friedrichsdorfer Modell) vorstelle, das aufzeigt, wie die unterschiedlichen Kontrollfunktionen je nach Kompetenz der Aufsichtsratsmitglieder verteilt werden können. Ich schließe meinen Aufsatz mit der Einsicht, dass eine Organisation nur so gut ist wie ihr Aufsichtsorgan.

Prof. Dr. Lothar Schruff und Dr. Jan Simon Busse, die beide maßgeblich die Vergabekriterien des Transparenzpreises von PricewaterhouseCooper (PWC) beeinflusst haben, legen in ihrem kenntnisreichen Beitrag mit wissenschaftlichem Anspruch die Prinzipien der Informationspflicht und einer Rechnungslegung von Spendenwerken dar, die auch dem Informationsbedürfnis der Spender genügt. Da Spenden, anders als etwa Investitionen von Anlegern, endgültig und ohne die Absicht der Rückforderung gegeben werden, haben Spender nach Meinung der Autoren im Grunde ein noch stärkeres Bedürfnis nach Rechenschaftslegung als ein Investor. Dem müssen Spendenwerke gerecht werden.

Burkhard Wilke, Geschäftsführer des Deutschen Zentralinstituts für soziale Fragen (DZI), ist verantwortlich für die Vergabe des Spendensiegels und schildert die Prinzipien einer guten Transparenz und Ethik im Fundraising. „Über-

zeugen, nicht überrumpeln“ sei die Devise. Da es eine moralische Zentralinstanz nicht gebe, müssten sich ethische Maßstäbe erst durch den öffentlichen Disput herauskristallisieren. Wilke mahnt zur freiwilligen Transparenz der Organisationen und zur Einhaltung von Selbstverpflichtungen, hält aber auch externe Prüfungen für unverzichtbar. Er glaubt, dass die Anforderungen an die Spendenwerke sich in Zukunft weiter entwickeln müssten, auch im Bereich der Projektqualität, Wirksamkeit und Nachhaltigkeit.

Christian Osterhaus, Director Operations von 4C Association, hat für eine Reihe großer Hilfsorganisationen gearbeitet, darunter die Deutsche Welthungerhilfe, die Christoffel-Blindenmission und Karl-Heinz Böhms Organisation „Menschen für Menschen“, und bespricht in seinem Beitrag mit ungewöhnlicher Offenheit das Problem der Verwaltungskosten und wie diese Frage gegenüber dem Spender zu kommunizieren sei. Er mahnt Spendenwerke dazu, sich nicht selbst eine „Verwaltungskosten-Falle“ zu schaffen, indem sie dem potenziellen Spender niedrige bis gar keine Verwaltungskosten in Aussicht stellten, dann aber hinsichtlich der wahren Kosten für Verwaltung und Werbung nicht wirklich transparent sein könnten. Dieser Widerspruch sei potenziell skandalträchtig.

Ise Bosch, Unternehmenserin der Firma Bosch und selbst Großspenderin, versucht mit den Vorurteilen derer aufzuräumen, die gute Gründe zu haben glauben, *nicht* spenden zu sollen. Sie schreibt über ihre eigenen Motivationen und über die Art und Weise, wie sie als Spenderin angesprochen werden will. Sie findet, dass in Deutschland vergleichsweise wenig gespendet wird, und versucht, gerade auch Wohlhabende zum Spenden anzuregen. Der Staat könne nicht für alle Probleme aufkommen. Private Spenden hätten viele Vorteile, erforderten aber Flexibilität, einen langen Zeithorizont und persönliches Engagement.

Dr. Christoph Müllerleile, Mitbegründer des Deutschen Fundraising Verbandes und u.a. für die Deutsche Herzstiftung tätig, schreibt über den mühsamen Weg, Verbraucher von der Sinnhaftigkeit des Spendens zu überzeugen. Spenden werden ja nicht nur für humanitäre Katastrophen, sondern auch für Parteien, Turnvereine, Kindergärten und viele andere nützliche, aber nicht immer populäre Zwecke benötigt. Am leichtesten sei es, Menschen zum Spenden zu motivieren, wenn sie selbst einen Vorteil davon hätten. Wichtig sei es, Spender zu Freunden und aus dem *Fundraising* ein *Friendraising* zu machen. In Zukunft müsse noch eine bessere lokale Vernetzung hinzu kommen. Wohltätigkeit beginne zu Hause.

Dr. Thomas Kreuzer, Leiter der Fundraising Akademie, zeigt auf, dass es bei der Spendenwerbung nicht nur auf gute Zielsetzung und Planung, auf kohärente Konzeptionen, sorgfältiges Controlling sowie auf eine zielgerechte Ansprache diverser Zielgruppen ankomme, sondern auch darauf, eine Marke zu bilden. Fundraising und Markenbildung gehören zusammen. Doch dazu bedarf es nicht nur der Beherrschung der verschiedenen Fundraising-Instrumente, sondern eines

übergreifenden organisatorischen Leitbilds, das von allen Stakeholdern der Organisation mitgetragen werden müsse.

Willi Haas, Vorstandsvorsitzender des Deutschen Spendenrates, schreibt, wozu sich spendensammelnde Organisationen selbst verpflichten sollten, darunter insbesondere die Werte, Handlungsleitlinien, Kontroll- und Publikationspflichten, die Spendenwerke beachten müssen. Er geht insbesondere auf ethische Gesichtspunkte, Organisationsstrukturen, Rechnungslegung, Informationspflicht und die je nach Größe unterschiedlichen Prüfungen von Spendenwerken ein. Neben der Selbstverpflichtung und Selbstkontrolle hält er auch die Einbindung in professionelle Verbände und Dachorganisationen für nötig.

Guido Oßwald, Leiter Controlling und Finanzen bei der Kindernothilfe, beschreibt im Detail die Mechanismen, die geeignet sind, die effiziente Verwendung von Spendengeldern zu sichern. Er zeigt auf, welche Instrumente nötig sind, um Kooperationspartner und deren Projekte wirksam zu planen, zu steuern und zu kontrollieren. Sowohl die Spender als auch die „Hilfsempfänger“ haben ein besonderes Interesse an einer möglichst effizienten Verwendung der Spenden, und gerade die Zielgruppen wissen selbst am besten, wann und unter welchen Umständen das Spendenziel erreicht ist. Deshalb muss es auch eine „Kontrolle von unten“ geben.

Dr. Claudia Warning, Vorstandsmitglied des Deutschen Evangelischen Entwicklungsdienstes (EED) und ehemalige VENRO-Vorsitzende, äußert sich zum Thema Wirkungsbeobachtung. Der große Vertrauensvorsprung, der Hilfswerken bisher entgegen gebracht wurde, kann nicht mehr als selbstverständlich vorausgesetzt werden. Vielmehr wird zunehmend nach der Wirkung gefragt. Vielen Organisationen fehle es aber noch an einem funktionierenden „Wirkungsbeobachtungssystem“. Wie soll Wirkung definiert, gemessen, dokumentiert und obendrein ausgewertet werden? Wirkungsbeobachtung dürfe die Partner vor Ort nicht überfordern oder zu potemkinschen Dörfern verführen, welche Wirkung nur vortäuschten. Auch müssten Aufwand und Ertrag in einem gesunden Verhältnis zueinander stehen. Wirkungskontrolle koste Spendengeld und sei im übrigen nur dann sinnvoll, wenn auch praktische Konsequenzen daraus gezogen würden. Und gerade deshalb müssten die Empfänger immer einbezogen werden.

Prof. Dr. Peter Molt, durch seine langjährige Erfahrung bei der Armutsbekämpfung eng mit der Universität Trier, mit VENRO und der Hilfsorganisation CARE verbunden, sucht die Frage nach der Sinnhaftigkeit und Wirksamkeit der Armutsbekämpfung insgesamt zu beantworten. Dem Ziel der Entwicklungszusammenarbeit stünden viele Hindernisse im Weg, darunter die Verfasstheit der Entwicklungsländer. Weil die über Regierungen abgewinkelte Entwicklungshilfe oft ins Leere gegangen sei, habe man zwischenzeitlich sehr stark die

empowerment der Armen favorisiert, bevor man heute seitens der Regierungen wieder zu einer eher staatszentrierten Entwicklungszusammenarbeit (EZ) zurückgekehrt sei, mit all ihren Stärken und Schwächen. Molt plädiert dem gegenüber nachdrücklich für die Förderung lokaler Strukturen durch Nichtregierungsorganisationen. Die Armen müssen sich selbst organisieren, selbst Zugang zu Kapital und Krediten erlangen, um ihr Leben selbst bestimmen und entwickeln zu können.

Reinhold Thiel, langjähriger Chefredakteur der Zeitschrift „Entwicklung und Zusammenarbeit“ (E&Z), hat sich im Auftrag von Transparency International dem Thema Korruption in der Entwicklungszusammenarbeit gewidmet. Bei der Korruption gehe es weniger um massive Unterschlagungen oder Bestechungen als vielmehr um viele kleine Veruntreuungen, etwa um die private Nutzung von Geschäftswagen, Gehälter für fiktive Personen, Reisekosten für nicht erfolgte Reisen und Ähnliches. Zur Korruptionsbekämpfung eignen sich vor allem zwei Mittel: Die „soziale Kontrolle“, die wirksam wird, wenn etwa in einer Gruppe von Kleinkreditnehmern die Gruppenmitglieder sich gegenseitig kontrollieren. Außerdem gilt: Nur durch Öffentlichkeit kann Korruption bekämpft werden. Denn Korruption scheut Öffentlichkeit, weshalb Transparenz und Öffentlichkeit zu den besten Gegenmitteln zu zählen sind.

Matthias Thieme von der Frankfurter Rundschau (FR) wirft noch einmal einen Rückblick auf die Entwicklung des Unicef-Spendenskandals, wie er selbst in diesen Skandal mit hineingezogen wurde, wie die UN-Organisation auf die Anschuldigungen reagierte, welche Fehler Unicef beging und welche Konsequenzen aus der Affäre insgesamt zu ziehen seien. Das Beispiel Unicef belege, wie man im Fall öffentlicher Vorwürfe *nicht* reagieren solle, wie man mit vermeintlichen oder tatsächlichen Schwachstellen umgehen und dass man auch eine kohärente Kommunikation nach außen anstreben müsse. Der Beitrag Thiemes ist relevant, weil er anschaulich exemplifiziert, wie ein renommiertes Spendenwerk unversehens ins mediale Zwielficht geraten kann, aber auch deshalb, weil die Unicef-Affaire – vermutlich, ohne dass es die FR beabsichtigte – zum Auslöser einer allgemeinen Bestandsaufnahme und Neuaufstellung der gesamten Spendenbranche wurde.

Um Matthias Thiemes kritischen Beitrag nicht für sich alleine stehen zu lassen, habe ich Unicef Deutschland gebeten, über Veränderungen im eigenen Hause seit der FR-Krise selbst zu berichten und dabei zu schildern, wie sich Transparenz, Organisationsführung und Kontrolle heute bei Unicef darstellen. Obwohl ich bereits eine Zusage hatte, wurde der bereits geschriebene Beitrag zurückgezogen, als bekannt wurde, dass auch FR-Journalist Thieme zu den Autoren gehört. Ob das eine weise Entscheidung war, mögen andere entscheiden. Gerne hätte ich Unicef in diesem Band die Gelegenheit gegeben aufzuzeigen, welche

Lehren und Konsequenzen man aus der Krise gezogen und wie man sich neu aufgestellt hat. Ich bedaure jedenfalls, dass man diese Chance nicht ergreifen wollte.

Prof. Dr. Klaus Hurrelmann, anerkannter Jugend- und Sozialwissenschaftler, Professor für Public Health und Education an der Hertie School of Governance und Autor zahlreicher wissenschaftlicher Veröffentlichungen, äußert sich zum Thema *Good Governance* im Wohlfahrtsbereich und zu dem Beitrag, den die empirische Sozialforschung leisten kann. Hilfswerke haben immer wieder einen Bedarf an wissenschaftlichen Hintergrundstudien und seien deshalb auf die Sozialforschung angewiesen. Am Beispiel der World Vision Kinderstudie, für die Hurrelmann (neben der Shell Jugendstudie) verantwortlich zeichnet, zeigt er auf, dass dies sehr wohl im Einklang mit *good governance*-Prinzipien geschehen kann und dass durch die empirische Sozialforschung durchaus die Glaubwürdigkeit und Verständlichkeit der Nichtregierungsorganisationen unterstrichen werden kann.

Ich bedanke mich bei allen Autoren dafür, dass sie die Herausforderung der jeweiligen Themensetzung angenommen haben und mit viel Kenntnisreichtum und Offenheit zu Werke gingen. Herausgekommen ist glaube ich ein nützliches und wegweisendes Werk, das sich sehen und lesen lassen kann.

Kurt Bangert
Herausgeber

Teil I
Organisationsführung und Kontrolle

Wolfgang Jamann

Die 360-Grad-Verantwortung

Die gestiegene Rechenschaftspflicht der Hilfsorganisationen gegenüber Spendern und Geldgebern

Nichtregierungsorganisationen sind heute wichtige politische Kräfte und sind aus dem sozialen Sektor, insbesondere der Entwicklungshilfe, nicht mehr wegzudenken. Sie verkörpern bürgerliches Engagement und stehen für den Dienst am Menschen. Aus der humanitären Arbeit beziehen sie ihre Legitimation, moralisch wie politisch. Aber wem schulden Hilfswerke Rechenschaft? Wer will – und verdient – Informationen, Berichte, Auskünfte? Überfordert das Bestreben nach Transparenz und Einbeziehung aller Beteiligten mittlerweile die Organisationen? Und leidet darunter die Effizienz der Arbeit? Wo wird Hilfswerken zu viel zugemutet, wo müssen sie nachlegen?

Private Hilfswerke verkörperten in der Vergangenheit die nicht zu hinterfragende ‚gute‘ Seite der Hilfe für die Dritte Welt. Mutter Theresa, Karlheinz Böhm, Rupert Neudeck, CARE oder die Ärzte ohne Grenzen sind offensichtliche Nachfahren der Philanthropen des frühen 20. Jahrhunderts, als aus einem ausbeuterischen Kolonialismus langsam die Verantwortung für das Elend und die Ungerechtigkeit des Südens erwuchs. Neben dem Begründer des Internationalen Roten Kreuzes, Henri Dunant, war der prominenteste Vertreter dieses gelebten Mitmenschentums Albert Schweitzer, der Theologe, Philosoph und Missionsarzt, der 1913 ein Urwaldhospital im späteren Gabun erbaute, in dem er viele Jahre wirkte und wo er 1956 starb. Ein Friedensnobelpreisträger, der vermutlich Zeit seines Lebens das Wort ‚Verwaltungskosten‘ nicht kennen gelernt hat.

Mit der Professionalisierung und Bürokratisierung der Entwicklungshilfe sowie ihrer Verankerung in westlichen Staatshaushalten und im Spendenverhalten der Deutschen entwickelte sich auch der Ruf nach mehr Transparenz, Rechenschaft und Effizienz von Armutsbekämpfung. Dies war zum Teil den Fehlschlägen internationaler Politik und Entwicklungshilfe in den sechziger und siebziger Jahren in Biafra, Mosambik und Äthiopien und später in Somalia, Ruanda und auf dem Balkan begründet. In den neunziger Jahren entstand durch die Globalisierung und der Möglichkeit schneller und universaler Kommunikation ein erhöhter Druck auf internationale Helfer, Rechenschaft über ihre Arbeit

abzugeben. Während zunächst vor allem öffentliche Geldgeber nach genauen Abrechnungen und transparenten Ausschreibungsverfahren riefen, waren es bald die weit gereisten Spender selbst, die wissen wollten, ‚wie viel von der Spende denn ankommt‘. In der internationalen Humanitären Hilfe entwickelten sich professionelle Standards wie *Sphere*¹ oder der Verhaltenskodex des Roten Kreuzes.²

Das bundesdeutsche Entwicklungshilfeministerium war eines der ersten, das Evaluierungen und Wirkungskontrollen unterworfen wurde, und auch die Zielgruppen und Hilfeempfänger begannen, Mitspracherechte und Transparenz einzufordern. Im Jahre 2003 wurde die *Humanitarian Accountability Partnership* (HAP) ins Leben gerufen, welche die Einbeziehung der Zielgruppen und Partner sowie die Rechenschaft ihnen gegenüber zum Inhalt hatte. Auch die aktuelle Form der Entwicklungshilfe steht auf dem Prüfstand und wird von kritischen Fragen nach ihrer Wirksamkeit begleitet. Denn trotz vieler lokaler Erfolge, gelungener Projekte und Fortschritten auf der Dorfebene stehen die Antworten auf die Frage nach der Wirksamkeit der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) auf globalem Niveau noch aus.

Inzwischen tauchen auch neue Akteure in der Entwicklungshilfe auf und fordern Auskunft: Unternehmen, Stiftungen und Großspender bringen und erwarten neue Standards an Transparenz und Rechenschaft. Einzelspender können und wollen oft selbst ‚nachsehen‘, was zum Beispiel im Überflutungsgebiet von Sri Lanka mit ihren Geldern gemacht wurde oder gründen gleich eigene Initiativen. ‚Wachhunde‘ wie Transparency International oder das Deutsche Zentralinstitut für soziale Fragen (DZI) und Konsortien wie ‚Aktion Deutschland Hilft‘ oder der *Desaster Emergency Appeal* in Großbritannien evaluieren die durch sie geförderten Projekte und versuchen dadurch Qualität sicherzustellen. Auch prominente Botschafter sind nicht mehr mit dem Verleihen ihres VIP-Images zufrieden, sondern wollen selbst gestalten, sind anspruchsvoll und fordernd gegenüber Projekten und Initiativen, die sie unterstützen.

Für die Hilfswerke ist ein komplexes Beziehungsgeflecht entstanden, dem gegenüber Verantwortung und Rechenschaft gegeben werden muss: Es geht um eine Rundum-Rechenschaftspflicht, um eine *360-Grad-Verantwortung*.

¹ Sphere definiert Standards der humanitären Hilfe, z.B. wie viel Wasser einem Katastrophenopfer zusteht oder wie groß die Zelte für eine Flüchtlingsfamilie sein müssen. Siehe www.sphereproject.org

² Im sogenannten ‚Code of Conduct‘ von 1994 verpflichten sich die in der humanitären Hilfe tätigen Organisationen auf Neutralität, Unparteilichkeit und die Berücksichtigung der Interessen der Hilfeempfänger. Siehe www.ifrc.org/publicat/conduct/

Hilfswerke und Spender

Die Rechtslage einer Spende ist eindeutig: Wer spendet, erwartet – und erhält – keine Gegenleistung, sondern stellt dem Empfänger anheim, was mit der Spende geschehen soll. Ein Hilfswerk wirkt dabei als Mittler zwischen Spender und Bedürftigem und ist lediglich durch seine Satzung in den Förderzwecken eingeschränkt. Da das Gemeinnützigkeitsrecht (das die steuerliche Abzugsfähigkeit der Spende sicherstellt) inhaltlich große Bandbreiten anerkennt, sind die Satzungen deutscher Hilfswerke oft sehr breit angelegt und beinhalten generelle Formulierungen wie ‚Lindern von Not, Hilfe für kranke und arme Menschen, Unterstützung von Katastrophenopfern‘. Hinzu kommt in der Regel ein Satzungszweck, der Bildungsarbeit und Öffentlichkeitsarbeit in Deutschland umfasst. Denn auch diese Arbeit ist notwendig, um weltweite Armut im Bewusstsein zu halten und durch Informationen und Kampagnen zu bekämpfen.

In der deutschen Abgabenordnung galt lange die Unterscheidung zwischen ‚gemeinnütziger‘ und ‚mildtätiger‘ Spende, wobei letztere im engeren Sinne zur Bekämpfung von Not (also z.B. für Opfer einer Naturkatastrophe) zu verwenden ist, und dem Gebot der zeitnahen Mittelverwendung unterliegt. Bis zum 31.12. des Folgejahres waren diese Mittel zu verausgaben, was z.B. dazu führte, dass eine Katastrophe zum Ende des Jahres (etwa das große Erdbeben in Bam/Iran am 26.12.2003, oder die Tsunami-Katastrophe ein Jahr später) lediglich 12 Monate Zeit gab, die Gelder sinnvoll auszugeben, während eine Notlage im Januar fast doppelt so viel Zeit der Verabfolgung beanspruchen konnte. Diesen Einschränkungen hat das bundesdeutsche Finanzministerium entgegengewirkt, indem man zum Beispiel die schlüssige ‚Projektierung‘, also Projektplanung, als zeitnahe Mittelverwendung akzeptierte, selbst wenn diese Projekte sich über mehrere Jahre hinziehen.

Einzelne Hilfswerke wie die ‚Ärzte ohne Grenzen‘ riefen nach der Tsunami-Katastrophe dazu auf, die geleisteten Spenden nicht mehr zweckgebunden, sondern stattdessen ‚ungebunden‘ verwenden zu dürfen, um auch die Arbeit in vergessenen Krisen zu ermöglichen. Die ‚Ärzte ohne Grenzen‘ waren hierauf besonders angewiesen, da sie in der Regel nur kurzzeitige Rettungs- und Hilfeinsätze durchführen und in der Gefahr standen, Spenden nicht mehr zweckgemäß ausgeben zu können. Erfahrungen aus den frühen Neunziger Jahren, als bei vielen Hilfswerken jahrelang Spendengelder für Somalia nicht ausgegeben werden konnten, weil es die Sicherheitslage nicht erlaubte, sollten sich nicht wiederholen.

Die Unterscheidung zwischen ‚mildtätig‘ und ‚gemeinnützig‘ ist mittlerweile für den Spender abgeschafft worden, was aber nicht bedeutet, dass Hilfsorganisationen beliebig tun können, was sie möchten. Ein Nothilfe-Spendenaufwurf