

Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung"
Nikolaistraße 3, 35037 Marburg

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität
und Geschäftsordnung
Platz der Republik 1
11011 Berlin

per E-Mail

Nikolaistraße 3, 35037 Marburg

Telefon [REDACTED]

Fax [REDACTED]

Ihnen schreibt:
Stefan Diefenbach-Trommer, Vorstand

E-Mail:
[REDACTED]@
zivilgesellschaft-ist-gemeinnuetzig.de

14. September 2023

Stellungnahme zum Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lobbyregistergesetzes

Gesetzesentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP (Bundestags-Drucksache 20/7346) - Anhörung am 19.9.2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

die Allianz "Rechtssicherheit für politische Willensbildung" e.V. ist ein Zusammenschluss von an die 200 zivilgesellschaftlichen Organisationen mit dem Ziel, Rechtssicherheit für selbstlose Beteiligung an der politischen Willensbildung zu schaffen und so Demokratie und Menschenrechte zu stärken. Wir vertreten einen Subsektor der Zivilgesellschaft - Organisationen, die sich mit ihrer Arbeit auch in die politische und staatliche Willensbildung einmischen, etwa in der Funktion als Wächterin rechtsstaatlicher Grundsätze oder (Themen-)Anwältin. Transparenz ist ein damit verknüpftes Thema. Wir reichen Ihnen diese Stellungnahme unaufgefordert ein, um die Perspektive zivilgesellschaftlicher Organisationen im Gesetzgebungsprozess zu stärken. Wir bitten um Veröffentlichung und Weiterleitung an die Mitglieder des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung.

Wir sind als Interessenvertreterin im Lobbyregister beim Deutschen Bundestag unter der Nummer R002707 registriert.

1. Transparenz in der politischen Willensbildung

Wir halten Transparenz im System der politischen und staatlichen Willensbildung für ein rechtsstaatliches Merkmal. Wir teilen das Ziel, öffentliche Transparenz darüber zu schaffen, ob einzelne Geldgeber:innen hinter politischen Kampagnen stecken. Das Lobbyregister beim Bundestag folgt seit Jahren erhobenen Forderungen zivilgesellschaftlicher Organisationen.

Wir verstehen und unterstützen den Ansatz des Lobbyregisters, dass offengelegt wird, wer hinter einer Interessenvertretung steckt und dass Schlupflöcher geschlossen werden. Doch das Gesetz ist sehr vom Blick auf Agenturen geleitet, die mit Aufträgen und Auftraggeber:innen arbeiten. Echte zivilgesellschaftliche Organisationen haben keine Auftraggeber:innen. Spenden sind keine Aufträge.

Unabhängig von diesem Gesetz sind zivilgesellschaftliche Organisationen gut beraten, freiwillig ihre Mittelherkunft und damit ihre Unabhängigkeit offenzulegen, etwa nach dem Standard der "Initiative transparente Zivilgesellschaft" - auch, wenn sie im Lobbyregister nicht registrierungspflichtig sind: www.transparente-zivilgesellschaft.de/

Transparenz-Regeln im Lobbyregister jenseits des Gemeinnützigkeitsrechts haben die Vorteile, nicht allen gemeinnützigen Organisationen Regeln aufzuerlegen sowie dass sich kein großer Verein durch den Verzicht auf die Gemeinnützigkeit vor Transparenz-Regeln drücken kann. Ein zunächst nicht lösbarer Nachteil ist, dass Auslöser der Eintragung die Einflussnahme auf die staatliche Willensbildung auf Bundesebene ist (§ 1). Organisationen, die nur indirekt darauf einwirken, etwa durch Demonstrationen oder PR-Kampagnen, bleiben außen vor.

Ein weiterer Nachteil ist, dass die Regeln des Lobbyregisters auch mit den vorgeschlagenen Änderungen die Logik zivilgesellschaftlicher Organisationen immer noch zu wenig mitdenken. Im Vergleich zum noch geltenden Gesetz ist ein Verständnis der Unterschiede von zivilgesellschaftlichen Organisationen, Lobby-Agenturen, Berufsverbänden oder Unternehmen in der Interessenvertretung deutlich besser zu erkennen, wenn auch die Differenzierung noch nicht ausreicht.

Das Lobbyregister betrifft vor allem vier Hauptgruppen mit verschiedenen Logiken:

- Unternehmen mit eigener Lobbyarbeit: Im eigenen Interesse. Finanzierung durch eigene wirtschaftliche Betätigung.
- Agenturen: Im konkreten Auftrag, der konkret bezahlt werden.
- Berufs- und Wirtschaftsverbände: Im Interesse ihrer Mitglieder, finanziert durch deren Beiträge.
- Zivilgesellschaftliche Organisationen: Selbstlos, im Kern nicht private Interessen der Mitglieder - nicht zu deren Gunsten. Finanzierung insbesondere durch Beiträge, Spenden, öffentliche und private Fördermittel, zum Teil durch eigene wirtschaftliche Aktivitäten.

Diese Unterschiede sind nicht ausreichend beachtet.

Es ist nachvollziehbar, dass die Herkunft hoher Spenden offengelegt werden soll, auch, wenn diese nicht für Lobbyarbeit bestimmt sind. Dadurch entsteht aber ein Ungleichgewicht gegenüber Agenturen oder anderen, die nicht ihre gesamte Finanzierungsstruktur offenlegen müssen.

2. Falsche Unterscheidung gute/schlechte Interessen

Die Unterschiede zwischen den Hauptgruppen von Interessenvertretung liegen neben den oben genannten Logiken auch in den verfügbaren Ressourcen und Zugängen. Genau dieser Unterschied hat sich offenbar beim Entwurf zur Überarbeitung des Lobbyregisters ausgewirkt. Wir haben festgestellt, dass es massive Versuche gab und gibt, auf die Offenlegung von mehr Spenden zu drängen, aber die Offenlegung von Mitgliedsbeiträgen einzuschränken. Hier haben offenbar die klassischen Lobbyverbände, meist Berufsverbände, stark gewirkt, die keine Spenden erhalten, aber Mitgliedsbeiträge. Agenturen und Unternehmen erhalten weder Spenden noch Beiträge.

Immer wieder ist die Erzählung zu hören, dass nicht zwischen "guten" und "schlechten" Interessen unterschieden werden dürfe und daher im Lobbyregister zivilgesellschaftliche Organisationen (NGO) den Agenturen oder Berufsverbänden gleich gestellt werden müssten. NGO würden als "gute" Interessenvertreterinnen besser gestellt. Tatsächlich reden eher kommerzielle Lobbyist:innen von "guten" und "schlechten" Interessen als die Mitarbeiter:innen gemeinnütziger Organisationen. Gegenläufige Interessen gibt es etwa nicht nur zwischen Umweltschutz und Industrie, sondern auch innerhalb des Umweltschutzes. Die Vorschläge zu Windrädern können gegenläufig sein.

Mit einer Fokussierung auf den Nicht-Unterschied von "guten" und "schlechten" Interessen werden die echten Unterschiede übersehen: Einerseits das meist breitere Betätigungsfeld zivilgesellschaftlicher Organisationen (bei den meisten macht politische Arbeit nur einen geringen Teil aus). Andererseits, ob es eigennützige oder selbstlose Interessen sind; mitgliedernützig oder fremdnützig.

Bessere Trennungsmerkmale als gut/schlecht sind zum Beispiel:

- mitgliedernützig <-> fremdnützig (z.B. bei Beiträgen, auch Spenden); die Begriffe greifen Konzepte der Gemeinnützigkeit auf
- Spender:in <-> Auftraggeber:in
- Zahlung für konkretes Thema <-> Spende für allgemeine oder andere Zwecke

Mit der Erzählung, es würde sonst zwischen "guten" und "schlechten" Interessen unterschieden, wurde dafür geworben, dass alle Spenden offengelegt werden müssen. Damit entsteht in Wirklichkeit eine Ungleichbehandlung zwischen spendenfinanzierten Organisationen und Organisationen, die nur über Mitgliedsbeiträge oder über Aufträge/wirtschaftliche Tätigkeit finanziert werden. Spendenorganisationen müssen damit nicht nur ihre Finanzierung offenlegen, sondern setzen ihre Großspender:innen der Gefahr von Abwerbung und weiteren Risiken aus.

3. Anregungen zur Darstellung der Einnahmen

3.1 Darstellung nach Einnahmen-Arten

Die Lösung im neu gefassten § 3 Abs. 1 Ziff. 8a, zunächst vor allem die Einnahmequellen nach Typen darzustellen, unterstützen wir und halten wir für durchdacht. Sie schafft tatsächlich hilfreiche Transparenz. Daraus leitet sich auch die oben vorgenommene Typisierung ab, ob sich die Organisation (nicht nur die Interessenvertretung) vor allem durch

- wirtschaftliche Tätigkeit,
- öffentliche Zuwendungen,
- Schenkungen und sonstige lebzeitige Zuwendungen,
- Mitgliedsbeiträge oder
- sonstige Einnahmen

finanziert. Die Angabe so einer Schichtung, ggf. mit Anteilen, könnte in vielen Fällen sogar ausreichend sein.

3.2 Konkrete Definition von Einnahme-Arten

Wir freuen uns, dass die bisherige Regelung zur Offenlegung von Zuwendungen, Zuschüssen oder Spenden konkretisiert und klar gefasst wurde (§ 3 Abs. 1 Ziff. 8). Es ist nun klarer definiert, was gemeint ist. Die Trennung in Spenden (ggf. anlassbezogen) und Mitgliedsbeiträge (regelmäßig, vertraglich) finden wir sinnvoll.

3.3 Offenlegungs-Schwelle nach Anteilen und Betrag

Die Kombination von prozentualem Anteil und absolutem Betrag als Schwelle zur Offenlegung entspricht unseren Vorstellungen und bildet Unterschiede sachgerecht ab (§ 3 Abs. 1 Ziff. 8d und 8e).

Die angegebene Schwelle von 10.000 Euro sowohl bei Spenden wie bei Mitgliedsbeiträgen irritiert, denn sie ist nicht wirklich relevant: Nach dem Wortlaut des Entwurfes ist die relevante Schwelle zehn Prozent der Gesamt-Spendensumme (inklusive Stiftungsförderungen, Sponsoring). 10.000 Euro ist eine zusätzliche Schwelle, keine Alternative: Wer im Jahr nur 50.000 Euro aus Spenden einnimmt, von einer Person dabei 7.000 Euro, muss dies nicht angeben.

Wir halten es für sinnvoll, wie vorgesehen diese Schwellen für jede Finanzierungskategorie einzeln zu setzen.

3.4 Transparenz über Mitgliedsbeiträge

Wir raten dazu, die vorgeschlagene Regelung auch für Mitgliedsbeiträge aufrecht zu erhalten (§ 3 Abs. 1 Ziff. 8e).

- a) Verschiedene Beitragsstufen/-höhen können durchaus formell Auswirkungen aufs Stimmrecht haben, je nach Satzungsregelung bzw. Beitragsordnung.
- b) Unabhängig von tatsächlichen Stimmrechten ist ein hoher Beitrag Einfluss. Genau dieser Einfluss soll dargestellt werden. Wenn etwa eine Person mit ihrem Beitrag ein Drittel des Budgets stemmt, kann diese Person weit über das Stimmrecht hinaus Einfluss auf die Organisation haben - ähnlich wie eine Person, die hohe Beträge spendet; das Telefonat wirkt mehr als die Stimme in der Mitgliederversammlung.
- c) Mitgliedsbeiträge sind insbesondere bei nicht selbstlosen Organisationen eventuell eher als Form eines Auftrags zu sehen, da mit einem Beitrag anders als mit einer Spende eine Leistungserwartung verbunden ist. Leistet der Verband nicht, tritt das Mitglied aus oder verlangt zumindest Rechenschaft.

3.5 Alternativen zur Nennung von Spender:innen

Eine Alternative zur Nennung der spendenden Personen (§ 3 Abs. 1 Ziff. 8d) könnte sein, lediglich die Schichtung von Spenden offenzulegen oder eine Nennung der gebenden Person nur zu verlangen, wenn hohe Spenden explizit für politische Einmischung gewidmet sind (Zweckbindung). Ob die Angaben plausibel sind, ergibt sich aus den anzugebenden Kosten für Interessenvertretung.

Die Offenlegung nur dieser Schichtung ist bereits geeignet, das Ziel zu erreichen, einen eventuellen "lenkenden Einfluss" zu erkennen. Wenn der da zu sein scheint, könnte die Offenlegung der konkreten Namen dennoch freiwillig sein. Eine Organisation könnte erklären, dass eine hohe Spende explizit nicht für politische Einmischung gewidmet ist. Die Plausibilität würde sich aus den anzugebenden Kosten für Interessenvertretung ergeben.

3.6 Verbleibende Ungleichbehandlung

Dass nun je nach Gesamtsumme mehr Spenden und Mitgliedsbeiträge samt der zahlenden Personen offengelegt werden müssen, verstimmt viele zivilgesellschaftliche Organisationen und kann in einigen Fällen sogar Spender:innen gefährden.

Zugleich sehen wir das als Preis dafür, dass eine massive benachteiligende Ungleichbehandlung zivilgesellschaftlicher Organisationen abgebaut wurde. Einige Verbände (insbesondere Arbeitgeber:innenverbände und Gewerkschaften) werden jedoch weiterhin nicht erfasst (Ausnahme in §2, Abs. 2, Ziff. 7). Während also etwa der Arbeitgeberverband Gesamtmetall seine Finanzierung nicht offenlegen müsste, müsste es aber eine zivilgesellschaftliche Organisation, die etwa gegen Autokauf-Prämien, für Mindestlöhne oder zu steuerlichen Fragen arbeitet.

Abschluss

Wir wünschen Ihnen erfolgreiche und konstruktive Beratung und stehen für den Austausch gerne zur Verfügung!

Mit freundlichen Grüßen

gez.

Stefan Diefenbach-Trommer

Vorstand