

Ausschussvorlage HAA 20/23

Stellungnahmen der Anzuhörenden

zu der mündlichen/schriftlichen Anhörung im Hauptausschuss

zu dem

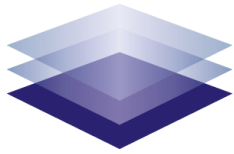
Gesetzentwurf

Fraktion der Freien Demokraten

**Gesetz über die hessische Transparenz- und Zuwendungsdaten-
bank**

– Drucks. [20/11222](#) –

- | | | |
|-----|--|-------|
| 8. | Transparency International Deutschland e. V. und Initiative Transparente Zivilgesellschaft | S. 17 |
| 9. | Prof. Dr. Matthias Friehe, EBS Universität für Wirtschaft und Recht | S. 20 |
| 10. | Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen | S. 25 |



Initiative
Transparente
Zivilgesellschaft



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

Hessischer Landtag, Wiesbaden

per E-Mail an u.lindemann@ltg.hessen.de
und a.czech@ltg.hessen.de

Initiative Transparente Zivilgesellschaft
c/o Transparency International Deutschland e.V.

Alte Schönhauser Str. 44
10119 Berlin

Tel.: +49 30 549898-0
E-Mail: Office@transparency.de
www.transparency.de

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zu dem Gesetzentwurf der Fraktion der Freien Demokraten über die hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank

Drucksache 20/11222

Berlin, 07. September 2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

vielen Dank für Ihr Schreiben vom 26. Juli 2023 und die Einladung an Transparency Deutschland und die Initiative Transparente Zivilgesellschaft zur mündlichen Anhörung sowie Einreichung einer Stellungnahme zu dem Gesetzentwurf über die hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank. Diese beantworten wir hiermit in einer gemeinsamen Stellungnahme.

Transparency Deutschland begrüßt grundsätzlich die in den Hessischen Landtag eingebrachte Gesetzesinitiative zur Schaffung einer Transparenz- und Zuwendungsdatenbank, sieht in dem Entwurf jedoch noch einige Schwächen und Verbesserungsmöglichkeiten.

Anbei finden Sie unsere detaillierte Stellungnahme im Rahmen der öffentlichen Konsultation.

Mit freundlichen Grüßen

Folkard Wohlgemuth
Ehrenamtlicher Mitarbeiter

Dominik Rühlmann
Referent Transparenz in der Zivilgesellschaft

Stellungnahme von Transparency International Deutschland e.V. zu dem Gesetzentwurf über die hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank

Drucksache 20/11222

Verfasst von Folkard Wohlgemuth und Dominik Rühlmann von Transparency Deutschland

Berlin, der 07. September 2023

Transparency Deutschland unterstützt das Gesetz über die Hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank grundsätzlich ausdrücklich, da es die Offenlegung und den transparenten Umgang mit öffentlichen Geldern fördert. Es legt fest, dass gemeinnützige Organisationen und zivilgesellschaftliche Einrichtungen klare Informationen über ihre Tätigkeiten und Finanzierungsquellen bereitstellen müssen, wodurch das Vertrauen in die Zivilgesellschaft gestärkt und deren Legitimität erhöht wird. Darüber hinaus ermöglicht es anonymen und barrierefreien Zugang zu diesen Informationen, erlaubt Bewertungen und Rückmeldungen und gewährleistet gleichzeitig den Schutz personenbezogener Daten. Auf diese Weise trägt es zur Förderung von Transparenz und Verantwortungsbewusstsein bei.

Die Ziele des Gesetzes über die hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank werden von Transparency Deutschland unterstützt, gleichzeitig sehen wir noch einige Verbesserungsmöglichkeiten, welche im Folgenden aufgelistet werden.

Beurteilung des Gesetzentwurfes über die hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank (Drucksache 20/11222) im Detail

- §2 VI: „gemeinnützigen Dienste und Einrichtungen“ erweitern um „Organisationen“. „Zivilgesellschaftlichen Einrichtungen“ ist eine gute Formulierung um ggf. kommerziellen, aber letztendlich der Zivilgesellschaft und Allgemeinheit dienenden Organisationen (z.B. eine kommerzielle GmbH in einem gemeinnützigen Trägerverbund) ein Forum zu bieten.
- §3 I & III: Die Aktualität der Daten muss gewährleistet werden. Eintragende Organisationen sollten die Angaben mindestens einmal jährlich aktualisieren; wenn keine Informationen vorliegen, die jünger als zwei Jahre sind, dann sollte dies begründet werden.
- §3 I: Punkt 7 und 8 sollten zusammengefasst werden. Hier (oder in der Durchführungsvorschrift) sollte als Mindestanforderung die Veröffentlichung von Gewinn/Verlust-Rechnung sowie Bilanz, oder Einnahmen-Überschussrechnung sowie Kontennachweis definiert werden.
- §3 I: Punkt 10: Die Verwendung von „Gesamtjahresbudget“ als Kriterium ist problematisch, da das Budget von der Organisation selbst festgelegt sowie ggf. unterjährig geändert wird. Außerdem kann eine Organisation dieses Budget bewusst zu hoch oder zu niedrig ansetzen. Eine Orientierung an den Gesamtjahreseinnahmen ist objektiv und kann anhand der Rechenschaftsberichte genau nachvollzogen werden.
- §3 I: Erweiterung der Vorgaben um einen weiteren Punkt „Essentielle Informationen“ – hier sollten z.B. eine Insolvenz der Organisation, erhebliche Rechtsstreitigkeiten, Probleme bei der Besetzung von Führungspositionen, etc. veröffentlicht werden.
- §3 I: Die erheblichen Einschränkungen der Angaben für Gebietskörperschaften sind nicht nachvollziehbar.
- §3II: Die Limitierung der Zuwendung > €25,000 erscheint hoch.

- §3 IV: Diese Einschränkung ist zu weit gefasst. Angaben zu §3 I Punkt 4 erfordert zwingend eine volle Angabe zur Person. Für Punkt 10 wäre ggf. ein Wahlrecht der zuwendenden (natürlichen) Personen hilfreich, da diese ggf. genannt werden möchten und/oder deren Namen in anderen zentralen Dokumenten bereits enthalten sind (wie z.B. Jahres- oder Finanz/Prüfberichte [insbesondere letztere sind ggf. nicht vorher öffentlich zugänglich]).
- §2 IV & §3 allgemein: Es ist unklar, ob und wer die Richtigkeit der Angaben kontrolliert, und welche Sanktionen ggf. vor allem falsche Angaben haben. Wer bearbeitet die anonymen Rückmeldungen?

Berlin, der 07. September 2023

EBS Universität, Gustav-Stresemann-Ring 3, 65189 Wiesbaden

An den Hauptausschuss
des Hessischen Landtags

Prof. Dr. Matthias Friehe
Qualifikationsprofessur für
Staats- und Verwaltungsrecht

EBS Law School
T +49 611 7102 2207
matthias.friehe@ebs.edu

8. September 2023

Stellungnahme zum Gesetzentwurf

der FDP für ein Gesetz über die Hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank (LT-Drs. 20/11222)

Sehr geehrter Herr Vorsitzender,
sehr geehrte Damen und Herren Abgeordnete,

vielen Dank für die Gelegenheit, zum vorgenannten Gesetzentwurf Stellung zu nehmen.

Der Gesetzentwurf sieht eine öffentlich zugängliche Datenbank vor, mit der Transparenz darüber hergestellt werden soll, welche gemeinnützigen Dienste und Einrichtungen in welcher Höhe Zuwendungen aus Landesmitteln erhalten.

I. Vorbemerkung zum Verfahren

Bevor ich auf das Regelungsziel des Gesetzentwurfs und seine Umsetzung näher eingehe, will ich zunächst einen kurzen rechtspolitischen Hinweis zum Verfahren geben: Der Gesetzentwurf der oppositionellen FDP wird im laufenden Landtagswahlkampf verhandelt. Da der Landtag nach Art. 79 HV auf fünf Jahre gewählt wird, hat der Landtag bis zum Ablauf der Wahlperiode das Recht, Gesetze zu verabschieden. Versuchen sich Oppositionsfraktionen mit Gesetzentwürfen zu profilieren – auch noch kurz vor der Wahl –, ist das legitim und entspricht der Funktionslogik des parlamentarischen Regierungssystems, wie es in der Hessischen Verfassung eingerichtet ist. Gleichwohl ist es demokratiepolitisch vorzugswürdig, wenn über das hier angestoßene Regelungsvorhaben ein überparteilicher Konsens hergestellt wird. Denn die Regulierung

zivilgesellschaftlicher Organisationen – und sei es nur durch Auferlegung von Transparenzpflichten – hat demokratiepolitische Relevanz. Unterschiedliche Positionen hierzu können im Wahlkampf von den Parteien deutlich benannt werden. Doch ist dies kein geeigneter Rahmen, um dann auch zu einem sachgemäßen Gesetz zu gelangen. Das Vorhaben sollte besser nach der Wahl eingehend beraten werden.

II. Bewertung des Regelungsziels aus verfassungsrechtlicher und verfassungspolitischer Sicht

Gemeinnützige Organisationen leisten als Teil der Zivilgesellschaft einen wichtigen Beitrag zum Gelingen der Demokratie. Das Bundesverfassungsgericht hat diese Funktion beispielsweise im Lissabon-Urteil besonders hervorgehoben (vgl. BVerfGE 123, 267 [377]).

Allerdings sind gemeinnützige Organisationen in hohem Maße von staatlichen Zuwendungen abhängig. Beispielsweise berichtet der AWO-Bundesverband in seinem Jahresbericht 2022, dass seine Einnahmen zu 91 % auf privaten und öffentlichen Zuwendungen beruhen und nur zu 2 % auf Spendengeldern (https://awo.org/sites/default/files/2023-06/AWO-Verbandsbericht-2022_0.pdf). Leider wird dabei nicht näher aufgeschlüsselt, welche privaten Zuwendungen (im Unterschied zu Spenden) gemeint sind. Hier wird bereits deutlich, dass für Außenstehende Informationen zum genauen Anteil öffentlicher Fördermittel nicht oder nur nach aufwendiger Recherche zu erlangen sind. Die Deutsche Umwelthilfe finanzierte sich 2021 zu 35 % aus Projektzuschüssen (https://www.duh.de/fileadmin/user_upload/download/DUH_Publikationen/Jahresberichte/DUHWelt_4_2022_JB_final_141222.pdf). Mitgliedsbeiträge und Spenden von Privatpersonen und Unternehmen machten 45 % der Einnahmen der Deutschen Umwelthilfe aus. Auch die Umwelthilfe schlüsselt leider nicht näher nach öffentlichen und privaten Projektförderern auf; doch scheint es sich ausweislich der Liste von Projektgebern zum weit überwiegenden Teil um öffentliche Mittel zu handeln.

Bisher ist in Rechtsprechung und Literatur nicht hinreichend geklärt, unter welchen Voraussetzungen die öffentliche Förderung zivilgesellschaftlicher Organisationen zulässig ist. Umstritten ist insbesondere die Frage, ob bzw. wann eine formell-gesetzliche Ermächtigungsgrundlage jenseits des Haushaltsgesetzes erforderlich ist. In dieser Diskussion hat jüngst das Bundesverfassungsgericht einen wichtigen neuen Akzent mit seiner Entscheidung zur Finanzierung der politischen Stiftung gesetzt, die Anfang des Jahres ergangen ist. Zu Recht geht das Gericht davon aus, dass eine Ermächtigungsgrundlage stets erforderlich ist, wenn die staatliche Förderung einer privaten Organisation relevant für den politischen Wettbewerb ist (BVerfG, Urt. v. 22.02.2023, 2 BvE 3/19, Rn. 187 ff.). Das ist jedenfalls bei der Förderung der parteinahen Stiftungen der Fall (a. a. O., Rn. 236). Für das hiesige Verfahren muss allerdings unterstrichen werden, dass das Gericht seine Überlegungen nicht auf die politischen Stiftungen beschränkt hat. Ob allgemein im Bereich der Leistungsverwaltung eine formell gesetzliche Grundlage geschaffen werden muss, hat das Gericht offengelassen (a. a. O., Rn. 187). Die bisher von den

Verwaltungsgerichten weithin akzeptierte Praxis, Subventionen allein auf Grundlage der Haushaltsgesetze zu gewähren (BVerwG, NJW 1977, S. 1838 [1839]), steht schon lange in der Kritik (vgl. im Überblick *Detterbeck*, Allgemeines Verwaltungsrecht, 21. Aufl. 2023, Rn. 285 ff.). Überdies steht auch das Bundesverwaltungsgericht auf dem Standpunkt, dass öffentliche Förderungen privater Organisationen in grundrechtsrelevanten Bereichen einer besonderen gesetzlichen Ermächtigungsgrundlage bedürfen (BVerwGE 90, 112 [126]).

Ausgehend davon stelle ich mir die Frage, ob das vorgesehene Transparenzregister eine ausreichende Regelung darstellt, oder ob nicht ein Landessubventionsgesetz zunächst einmal und in erster Linie darauf zielen müsste, das Vergabeverfahren für entsprechende Zuwendungen einheitlich gesetzlich zu regeln. Dafür sprechen aus meiner Sicht maßgeblich zwei Gründe: Zum einen zeigt der hohe Anteil staatlicher Fördermittel an ihrer Finanzierung, dass viele zivilgesellschaftliche Organisationen in hohem Maße vom Staat abhängig sind und entsprechende staatliche Zuwendungen letztlich über den Fortbestand der jeweiligen Organisationen entscheiden. Damit geht eine hohe Grundrechtsrelevanz entsprechender Vergabeentscheidungen einher, bei der die eine Organisation mehr, die andere weniger oder womöglich gar nicht berücksichtigt wird. Zum anderen lassen sich viele zivilgesellschaftliche Organisationen zumindest lose einem politischen Lager zuordnen. Dies wird am Beispiel der Umwelthilfe deutlich, deren öffentlichkeitswirksame Stellungnahmen und Klageverfahren erheblich in den politischen Diskurs hineinreichen. Damit geht ein Priming von Umweltschutzthemen einher. Unter diesem aus der Psychologie stammenden Begriff diskutieren Wahlforscher vor allem, dass in der öffentlichen Agenda insbesondere der Medien bestimmte Themen präsenter sind als andere. Empirische Studien aus dem Bereich der Wahlforschung legen nahe, dass solche Priming-Effekte relevant für den politischen Wettbewerb sind (vgl. etwa *Druckmann*, *Political Psychology* 25 [2004], S. 577 ff.), weshalb sich Politiker darum bemühen, bestimmte Themen zu „primen“ (*Druckman/Jacobs/Ostermeier*, *Journal of Political Science* 66 [2004], S. 1180 ff.).

Für die danach gebotene Subventionsgesetzgebung können Transparenzpflichten in der Tat ein wesentliches Element sein. Die Festlegung derartiger Transparenzpflichten allein ist allerdings noch keine ausreichende gesetzliche Grundlage, die insbesondere auch Fördervoraussetzungen regeln müsste. Insofern stößt der Gesetzentwurf auf ein gesetzgeberisch bisher nicht ausreichend geregeltes Feld vor, ist aber weit davon entfernt, für ausreichende Regelungen zu sorgen.

III. Ähnliche Regelungen bzw. Regelungsvorhaben auf Bundes- und Landesebene

Erste Ansätze für eine Subventionsgesetzgebung sind allerdings auch andernorts bereits erkennbar. Der Deutsche Bundestag berät aktuell einen Gesetzentwurf der Bundesregierung zu einem Demokratiefördergesetz (BT-Drs. 20/5823), das recht allgemein die Förderung bestimmter zivilgesellschaftlicher Organisationen regeln soll. Ein Rechtsanspruch auf Förderung soll sich aus dem Gesetz ausdrücklich nicht ergeben. (§ 4 Abs. 2 E-Demokratiefördergesetz). Der Entwurf

enthält aber eine Reihe allgemeine Fördervoraussetzungen (§ 5 E-Demokratiefördergesetz). Ein Transparenzregister ist nicht vorgesehen; stattdessen soll die Bundesregierung dem Bundestag einmal in jeder Legislaturperiode über „Schwerpunktsetzung, Durchführung und Wirksamkeit“ der Fördermaßnahmen berichten (§ 8 Abs. 2 E-Demokratiefördergesetz).

Sehr viel weiter geht das seit 2019 in Kraft befindliche Gesetz über die Finanzierung und zur Transparenz in der Freien Wohlfahrtspflege in Mecklenburg-Vorpommern. Das Gesetz enthält eine Reihe von Regelungen zur Finanzierung der Wohlfahrtsverbände (§§ 4 ff.), wobei damit zumindest ausweislich der Gesetzesbegründung ebenfalls kein Anspruch verbunden sein soll (LT MV Drs. 7/4009, S. 23). In § 12 des mecklenburg-vorpommerschen Gesetzes ist eine Transparenz- und Zuwendungsdatenbank vorgesehen.

IV. Einschätzung zum konkreten Gesetzentwurf

Wie soeben schon dargelegt, halte ich den Gesetzentwurf der FDP-Fraktion insoweit für zu kurz gegriffen, als er sich allein auf den Aspekt der Transparenzdatenbank beschränkt, während ein Landessubventionengesetz zunächst materielle Voraussetzungen zur Subventionsgewährung regeln sollte. Immerhin gibt es bisher überhaupt keine solche Regelung, sodass der Entwurf insoweit einen Schritt in die richtige Richtung macht.

Einschränkend muss allerdings gesagt werden, dass der Gesetzentwurf technisch keinen verabschiedungsreifen Eindruck macht. Auffällig ist beispielsweise die vorangestellte Präambel, die in Gesetzen unüblich ist und dem Entwurf den Charakter eines politischen Antrags verleiht. In § 2 des Entwurfs halte ich für unschlüssig, dass einerseits die genaue Ausgestaltung der Datenbank sehr weitgehend einer Rechtsverordnung der Landesregierung überantwortet wird (Abs. 1), andererseits sich dann eine Reihe von Detailregelungen findet, deren genauer Sinn sich nicht immer erschließt und auch in der Begründung nicht näher dargelegt wird. Das gilt etwa für die Abs. 4 und 5.

Ein grundlegendes Problem liegt auch darin, dass der Adressatenkreis des Gesetzes noch zu unbestimmt ist. § 3 Abs. 1 spricht insofern von gemeinnützigen Diensten und Einrichtungen sowie zivilgesellschaftlichen Einrichtungen. Die Begriffe überschneiden sich und bleiben insgesamt zu unscharf. Wünschenswert wäre eine Legaldefinition. Klärungsbedürftig wäre insbesondere das Verhältnis zu § 1 des Entwurfs. Denn als Gesetzeszweck ist dort allgemein die Herstellung von Transparenz gegenüber den Empfängern finanzieller Zuwendungen i. S. v. § 44 LHO die Rede.

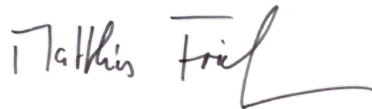
V. Zusammenfassung

Die finanzielle Förderung des Staates für zivilgesellschaftliche Organisationen ist bisher nach hier vertretener Auffassung unzureichend geregelt. Denn Subventionen in einem grundrechts-sensiblen Bereich bedürfen einer parlamentsgesetzlichen Grundlage, in der beispielsweise die

Fördervoraussetzungen näher geregelt werden. Zweck einer solchen Regelung sind angemessene Regelungen für eine Konkurrenz zivilgesellschaftliche Organisationen untereinander. Überdies ist sicherzustellen, dass die Förderung zivilgesellschaftlicher Anliegen nicht zu einer Verzerrung der politischen Wettbewerbslage führt. Für beide Regelungsziele kann die Herstellung von Transparenz nur ein erster Schritt sein.

Ausgehend von den aufgezeigten Überlegungen möchte ich dem Landtag empfehlen, in der nächsten Legislaturperiode möglichst fraktionsübergreifend Beratungen zu einem Landessubventionsgesetz aufzunehmen. Das wäre ein rechtspolitischer Schritt von erheblicher Tragweite, für den sich allerdings nicht die allerletzten Wochen der Legislaturperiode eignen. Deswegen halte ich es für vorzugswürdig, den aktuellen Gesetzentwurf abzulehnen bzw. der Diskontinuität zu überantworten.

Mit freundlichen Grüßen

A handwritten signature in black ink, reading "Matthias Friehe". The signature is written in a cursive style with a long horizontal stroke at the end.

Professor Dr. Matthias Friehe

Kommissariat der Katholischen Bischöfe im Lande Hessen

per Mail

An den Hessischen Landtag
Herrn Frank-Peter Kaufmann
Der Vorsitzende des Hauptausschusses

11.09.2023
Az. 7.4.3. / KI-fe

Öffentliche Anhörung im Hauptausschuss
Gesetzentwurf Fraktion der Freien Demokraten
Gesetz über die hessische Transparenz- und Zuwendungsdatenbank – Drs. 20/11222 –
Aktenzeichen: I 2.1
Ihr Schreiben vom 26. Juli 2023

Sehr geehrter Herr Kaufmann,
sehr geehrte Damen und Herren,

herzlich danken wir Ihnen für die Möglichkeit, zu o.g. Gesetzentwurf eine Stellungnahme abzugeben.

Die Liga der Freien Wohlfahrtspflege in Hessen e.V. hat am 06.09.2023 eine Stellungnahme abgegeben. Dieser Stellungnahme schließen wir uns an.

Mit freundlichen Grüßen



Rechtsanwältin Prof. Dr. Magdalene Kläver
Stellvertretende Leiterin und Justiziarin des Kommissariats