



Initiative für Transparenz und Demokratie

LobbyControl, Berliner Büro · Urbanstraße 95 · 10967 Berlin · www.lobbycontrol.de

Stellungnahme zum Entwurf des 5. Armuts- und Reichtumsberichts der Bundesregierung

Christina Deckwirth, LobbyControl
4.1.2016

Gesamteinschätzung

Der Anspruch des Bundesministeriums für Arbeit und Soziales war es, im neuen Armuts- und Reichtumsbericht dem Thema Reichtum einen besonderen Stellenwert einzuräumen. Dazu heißt es auf der Webseite zum ARB: „Neue Forschungsarbeiten sollen u.a. zur Verbesserung der empirischen Grundlagen der Reichtumsberichterstattung beitragen, etwa zur Entstehung und Verwendung von Reichtum, oder zu Fragen von gesellschaftlicher Macht durch Reichtum.“ Diesem Anspruch ist der Bericht in seiner aktuellen Version leider nur in Teilen gerecht geworden.

Der Bericht trägt tatsächlich zur Verbesserung der Datenlage im Bereich Reichtum bei, wenngleich diese immer noch sehr lückenhaft bleibt. Zum Thema Einfluss und Macht hat das BMAS eine Studie in Auftrag gegeben, die sehr aufschlussreiche Ergebnisse liefert (Elsässer et al. 2016). Leider wurde ein Großteil dieser Ergebnisse nicht in den Bericht übernommen – sie wurden während der Ressortabstimmung aus einer früheren Version in weiten Teilen gestrichen. Ein Kapitel über Einflussmechanismen wurde vollständig gestrichen. Wir sind entsetzt, dass diese wichtigen Passagen gekürzt und gestrichen wurden.

Enttäuschend ist außerdem, dass der Bericht keine politischen Schlussfolgerungen enthält. Wir hoffen, dass er dennoch nicht folgenlos bleiben wird.

Wir konzentrieren uns in unserer Stellungnahme auf jene Bereiche, die für unsere Arbeit zu den Themen Demokratie und Ungleichheit sowie Reichtum und Einfluss direkt relevant sind.

Soziale Ungleichheit und Demokratie

Angesichts wachsender Politik- und Demokratieverdrossenheit ist es wichtig, die Auswirkungen sozialer Ungleichheit und der Konzentration von Reichtum auf die Demokratie zu analysieren – und auf dieser Grundlage Schlussfolgerungen für das politische Handeln zu ziehen. Wir begrüßen es sehr, dass das BMAS zu diesem Thema eine umfangreiche und äußerst wertvolle Studie in Auftrag gegeben hat. Die Studie von Elsässer et al. untersucht, ob die Einstellungen unterschiedlicher sozialer Gruppierungen in gleichem Maße bei politischen Entscheidungen berücksichtigt werden. Für die USA liegt eine ähnliche Studie vor, die sowohl in der Wissenschaft als auch in der politischen Diskussion viel Aufmerksamkeit erfahren hat.

Die Ergebnisse der Studie von Elsässer et al. ähneln denen der US-Studie und sind deutlich: „Die Wahrscheinlichkeit für eine Politikänderung ist wesentlich höher, wenn diese Politikänderung von einer großen Anzahl von Menschen mit höherem Einkommen unterstützt

wird.“ Oder in der Kurzform: Wer mehr Geld hat, dessen politische Interessen werden von der Politik eher umgesetzt. Diese Ergebnisse sind brisant, da sie das demokratische Gleichheitsgebot „ein Mensch – eine Stimme“ in Frage stellen. Sie sind zugleich eine Warnung an die Politik, dass soziale Ungleichheit massive Auswirkungen auf die Demokratie hat. Angesichts der deutlichen Ergebnisse und ihrer Brisanz sind wir entsetzt, dass die Ergebnisse der Studie in großen Teilen aus dem Bericht gestrichen wurden.

Wirkmechanismen der Einflussnahme

Noch im 4. Armuts- und Reichtumsbericht wurde der gesellschaftliche Einfluss von Reichen hauptsächlich unter dem Aspekt der Wohltätigkeit und Philanthropie betrachtet. In dem neuen Bericht sollten nun auch politische Einflussmechanismen von Reichen benannt werden. Die Frage nach besonderen politischen Einflussmöglichkeiten und disproportionaler Einflussnahme aufgrund von Vermögen und gesellschaftlicher Stellung sollte ins Zentrum der Diskussion über Armut und Reichtum gerückt werden. Dass Reiche offenbar bessere Möglichkeiten haben, Einfluss zu nehmen, hat jüngst die Auseinandersetzung um die Erbschaftssteuer deutlich gezeigt.¹

Wir hatten erwartet, dass in dem neuen Bericht diese disproportionalen Einflussmöglichkeiten von Reichen und ihren Interessenorganisationen genauer beleuchtet werden. In einer früheren Version des Berichts wurden diese Themen deutlich angesprochen – benannt wurden sowohl gesellschaftliche Machtungleichgewichte als auch unterschiedliche Möglichkeiten, Formen und Akteure politischer Einflussnahme. Das Kapitel „Einfluss von Interessenvertretungen und Lobbyarbeit“ wurde nun in der Ressortabstimmung vollständig gestrichen, und auch bei den theoretischen Überlegungen zum Thema Ungleichheit und Demokratie wurde stark gekürzt. Das ist sehr enttäuschend, denn die detaillierten Erkenntnisse von LobbyControl lassen keinen Zweifel an der disproportionalen Einflussnahme auf politische Entscheidungen zu. Vor allem unsere Analysen der Daten aus dem europäischen Transparenzregister für Lobbyisten zeigen, dass Unternehmen und Wirtschaftsverbände weit mehr Personal und Geld für Lobbyarbeit bereitstellen als andere gesellschaftliche Akteure. So repräsentieren in Brüssel mehr als 60 Prozent aller im freiwilligen Transparenzregister registrierten Lobbyisten die Interessen von Unternehmen, während gemeinnützige Organisationen deutlich unterrepräsentiert sind.² Da es in Deutschland kein Lobbyregister gibt und damit keine vergleichbare Datenlage vorhanden ist, sind solche Analysen für Deutschland bruchstückhafter. Anhaltspunkte sind beispielsweise mehrere parlamentarische Anfragen an die Bundesregierung zu Treffen zwischen Regierungsmitgliedern und Lobbyakteuren in einzelnen Themen wie Energie- und Verkehrspolitik, die deutlich auf ungleiche Lobbyeinflüsse hinweisen.³

1 Siehe hierzu unseren Beitrag auf unserer Webseite „Erbschaftssteuer: Wer sind die Lobbyisten der Reichen“ vom 21.9.2016: <https://www.lobbycontrol.de/2016/09/erbschaftssteuer-wer-sind-die-lobbyisten-der-reichen/>

2 Siehe Beitrag auf der Seite lobbyfacts.eu, die gemeinsam von Lobbycontrol und dem Corporate Europe Observatory getragen wird: „Over sixty per cent of EU lobbyists represent corporate interestest“ vom 14.1.2015: <https://lobbyfacts.eu/articles/14-01-2015/over-sixty-cent-eu-lobbyists-represent-corporate-interests>. Die Seite lobbyfacts.eu wertet das europäische Transparenzregister sowie die Kontakte zwischen Kommission und Lobbyakteuren aus. Das Portal dient der interessierten Öffentlichkeit und insbesondere Journalisten dazu, einfach auf Daten zum Thema Lobbyismus in Brüssel zugreifen zu können. Auch die Seite integritywatch.eu von Transparency International wertet Daten mit Lobbyrelevanz in Brüssel aus. In den USA wertet das Portal opensecrets.org die umfangreichen Daten aus dem US-Lobbyregister aus.

3 Beispielhaft genannt seien hier die Bundestagsdrucksachen 18/5990 oder 18/2469.

Ein wichtiges Anliegen war es uns auch, Stiftungen als Einflussorganisationen insbesondere von Reichen genauer zu betrachten. Stiftungen sind ein zunehmend beliebtes Mittel von Reichen, Unternehmern und deren Erben, um Einfluss auf die Politik zu nehmen. Das zeigt eine jüngst veröffentlichte Studie zu Stiftungen, die im Bereich Wissenschaft tätig sind (Hirsch et al. 2016).⁴ Danach betreiben rund 40 Prozent der untersuchten Stiftungen Politikberatung und verfolgen zum Teil dezidiert politische Ziele. Bei vielen Stiftungen lassen sich dabei Überschneidungen zwischen Stiftungstätigkeiten und Geschäftsfeldern der damit verbundenen Unternehmen feststellen. Die Analyse zeigt ebenfalls, dass die Mehrheit der 61 Stiftungen intransparent arbeitet. Noch in der ersten Version des Berichts wurden Stiftungen als Lobbyakteure zumindest benannt, ohne allerdings ausführlicher auf sie einzugehen – ein wesentlicher Fortschritt gegenüber über dem 4. Armuts- und Reichtumsbericht. In der aktuellen Version fehlt der Verweis auf Stiftungen als Lobbyakteure nun vollständig. Auch das ist sehr bedauerlich, da es nicht die Realitäten der Einflussnahme widerspiegelt.

Datenlage und Transparenzpflichten

Ein wichtiges Ziel des Berichts war es, die Datenlage bei der Reichtumsberichterstattung zu verbessern. Diesen Anspruch hat der vorliegende Entwurf in Teilen erfüllt, was wir sehr begrüßen. Das gilt insbesondere für das erweiterte Indikatorentableau und auch für die Studie zu Einstellungen von Reichen von Wolfgang Lauterbach aus Potsdam. Dennoch ist die Datenlage noch immer sehr dünn – aber auch zu diesem Thema macht der Bericht zumindest Vorschläge, wie sie verbessert werden könnte.

Zum Thema Reichtum und Einfluss hat die Studie von dem Forscherteam um Professor Armin Schäfer sehr wichtige Daten geliefert, die dringend in den Bericht einfließen sollten. Zu den Mechanismen der Einflussnahme ist die Datenlage allerdings dünn. Hierzu hatten wir schon in unserer ersten Stellungnahme angemahnt, dass auch die Datenlage zur Erforschung von Reichtum und Einflussnahme dringend verbessert werden muss. Wir brauchen vor allem mehr Transparenz bei der Parteienfinanzierung und bei der Finanzierung von politischen und politiknahen Einflussagenturen, z.B. Stiftungen und Think Tanks. Außerdem bedarf es dringend Transparenzpflichten für Lobbyisten in Form eines verbindlichen Lobbyregisters. Noch in der ersten Version des 5. Armuts- und Reichtumsberichts wurde zumindest Bezug genommen auf die Diskussionen zum Thema Lobbytransparenz. Bedauerlicherweise fehlt diese Referenz im vorliegenden Entwurf nun vollständig.

Zum Prozess

Wir begrüßen es sehr, dass zum 5. Armuts- und Reichtumsbericht ein Beraterkreis eingerichtet wurde. Die Diskussionen auf den Symposien und auch den Austausch mit dem Arbeits- und Sozialministerium haben wir als offen und konstruktiv wahrgenommen. Gut ist auch, dass eine eigene Webseite mit den Ergebnissen der Studien und vielen weiteren Daten online gestellt wurde. Umso bedauerlicher ist es, dass nach dem guten Austausch der vergangenen Monate nun so massiv gestrichen wurde. Auch die kurze Frist über die Weihnachtstage für diese Stellungnahme war sehr ungünstig.

⁴ Anja Hirsch, Moritz Neujeffski, Dieter Plehwe (2016): Unternehmensnahe Stiftungen im Spannungsfeld zwischen Gemeinwohl und Partikularinteressen. Eine Exploration im Bereich Wissenschaft, WZB Discussion Paper. Mehr Informationen und Link zur Studie unter: <https://www.wzb.eu/de/pressemitteilung/unternehmensnahe-stiftungen-es-fehlt-an-transparenz>

Unsere Forderungen an die Bundesregierung

- **Studienergebnisse vollständig wiedergeben:** Wir fordern die Bundesregierung dringend auf, die vollständigen Ergebnisse der Schäfer-Studie in den Bericht einzubeziehen. Es ist dringend geboten, dass die Bundesregierung Erkenntnisse wie die aus der Studie Elsässer et al. aufgreift und in politisches Handeln überführt, damit auch die Interessen von Bürgerinnen und Bürgern mit geringen Einkommen Gehör finden und diese sich nicht von der Politik abwenden.
- **Kontroverse Positionen benennen, Begründung von Streichungen und Kürzungen als Mindestanforderung:** Eine absolute Mindestanforderung an den Bericht ist für uns, dass er sich zumindest auf konträre und kontroverse Positionen bezieht. Die Streichungen sollten zurückgenommen werden. Wenn es dennoch zu den benannten kontroversen Streichungen kommt, sollte zumindest ausführlich begründet werden, warum Passagen gestrichen wurden und warum Studienergebnisse nur stark gekürzt wiedergegeben werden. Andernfalls hätte der Bericht die fatale Auswirkung, das Misstrauen in die Politik weiter zu schüren.
- **Disproportionale Einflussnahme thematisieren:** Wir fordern die Bundesregierung auf, die gestrichenen Passagen zu den Wirkmechanismen der Einflussnahme wieder aufzunehmen und mit fundierten Daten zu ungleichen Einflussmöglichkeiten zu erweitern. Nur dadurch wird der Bericht seinem Anspruch gerecht, „Fragen von gesellschaftlicher Macht durch Reichtum“ zu analysieren. Insbesondere erwarten wir, dass Stiftungen als wichtige politische Akteure im Umfeld von Vermögenden im neuen Bericht benannt werden.
- **Datenlage durch mehr Lobbytransparenz verbessern:** Wir fordern die Bundesregierung auf, die zentrale Frage der mangelnden Lobbytransparenz explizit zu benennen. Lobbytransparenz dient dazu, die Datenlage für Einflussmechanismen zu verbessern. Dazu zählen das Lobbyregister sowie schärfere Transparenzregeln für die Parteienfinanzierung und politische und politiknahe Einflussagenturen wie Stiftungen und Think Tanks.