

Antwort

der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Andrej Hunko, Ulla Jelpke, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/5684 –

Erfahrungen mit Lobbyregistern im internationalen Vergleich

Vorbemerkung der Fragesteller

Um über mögliche Einflussnahmen von organisierten Interessengruppen auf Parlament und Regierung Transparenz herzustellen, wurden in etlichen Ländern Lobby- oder Transparenzregister eingeführt. In der Regel handelt es sich dabei um öffentlich einsehbare Datenbanken, in der Lobbyismus betreibende Akteure zusammen mit Kenndaten über deren Aktivitäten erfasst sind.

In Deutschland existiert, anders als in etlichen anderen EU-Mitgliedstaaten und weiteren Ländern, kein verpflichtendes Lobbyregister, sondern nur eine freiwillige Verbändeliste des Bundestages, in der gemäß Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden können. Darin können freiwillig Name und Sitz des Verbandes, Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, Interessenbereich des Verbandes, Mitgliederzahl, Namen der Verbandsvertreterinnen und Verbandsvertreter sowie die Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz von Bundestag und Bundesregierung. Die nach dem Wortlaut der Anlage 2 zur GO-BT vorgesehene Beschränkung einer Anhörungsmöglichkeit („findet nur statt, wenn“) auf registrierte Vertreterinnen und Vertretern wird in der Praxis des Bundestages nicht angewendet.

In ihrer Antwort auf die Schriftliche Frage 12 des Abgeordneten Jan Korte vom 24. September 2018 erklärt die Bundesregierung, dass sie „fortlaufend die Notwendigkeit gesetzlicher Neuerungen auch im Hinblick auf internationale Empfehlungen und Standards“ prüfe. In Bezug auf die Einführung eines Lobbyregisters würden die Erfahrungen derjenigen Länder, die ein solches Register eingeführt haben, zeigen, „dass insbesondere eventuelle Regelungen zu Interessenvertretungen einer sorgfältigen Abwägung und Ausarbeitung bedürfen.“ (Bundestagsdrucksache 19/4634).

Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates GRECO hat in ihren Umsetzungsbericht Deutschland in der Vierten Evaluierungsrunde vom 24. März 2017 weitere Schritte zur Verbesserung der Transparenz beim Umgang mit Interessenvertretungen gefordert und dargestellt, dass der Evaluierungsbericht verweist „auf eine mangelnde Transparenz hinsichtlich der Mitwirkung von Interessengruppen, Unternehmen und anderen privaten Akteuren an der Vorbereitung konkreter Rechtssetzungsakte sowie des von ihnen ausgeübten Einflusses

auf Gesetzgeber während des Gesetzgebungsverfahrens; außerdem spricht er davon, dass Gesetzentwürfe in der Schlussphase des Gesetzgebungsverfahrens manchmal zu spät veröffentlicht werden; ferner erwähnt er mehrere Schwächen hinsichtlich der Verbändeliste des Bundestagspräsidenten, die freiwillig ist und andere private Akteure wie Unternehmen, selbständig tätige Lobbyisten, Anwälte, Think Tanks etc. ausschließt“ (Umsetzungsbericht GRECO vom 24. März 2017, Seite 4 www.bmjbv.de/SharedDocs/Downloads/DE/Fachinformationen/GRECO_Bericht_2017.pdf?__blob=publicationFile&v=4). Des Weiteren stellt GRECO fest: „Auch wenn die Empfehlung nicht konkret die Umsetzung aller möglichen Maßnahmen fordert, ist es doch offensichtlich, dass für eine Auseinandersetzung mit den genannten Bedenken deutlich mehr getan werden muss. Die berichtete Veröffentlichung der Stellungnahmen von Interessenvertretern, die an einem Gesetzgebungsvorschlag interessiert sind, der in die Verantwortung des Bundesministeriums der Justiz und für Verbraucherschutz fällt, ist ein erster – wenn auch begrenzter – Schritt in diese Richtung. GRECO würde es begrüßen, wenn andere Ministerien diesem Beispiel folgen würden und wenn klargestellt würde, welche Stellungnahmen bei der Entwurfsarbeit berücksichtigt wurden“ (ebenda, Seite 5).

Der Deutsche Bundestag ist auch nach Auffassung der Fragstellerinnen und Fragsteller vorrangig in der Pflicht, die Einführung eines verpflichtenden sanktionsbewehrten Lobbyregisters voranzutreiben, wie es beispielsweise in dem Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/15 vorgelegt worden ist. Ein eindeutiges und sichtbares Zeichen, dass der Bundesregierung an der Einführung des Registers gelegen ist, wäre jedoch sehr zu begrüßen. Darüber hinaus kann die Bundesregierung davon unabhängige konkrete Maßnahmen umsetzen. Das gilt etwa für die als „legislativer Fußabdruck“ bezeichnete Offenlegung und Veröffentlichung der Stellungnahmen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, die während der Erstellung von Gesetzesinitiativen im Bereich der Bundesministerien eingegangen sind, sowie die Klarstellung, welche dieser Stellungnahmen wie genau berücksichtigt worden sind. Zudem kann die Bundesregierung von sich aus, nachdem sie ihre interne Meinungsbildung abgeschlossen und Gesetzesvorlagen zunächst dem Bundesrat zugeleitet (Artikel 76 Absatz 2 Satz 1 GG) hat, die in dem Zusammenhang mit der Erstellung der Gesetzesvorlage stattgefundenen Treffen mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern offenlegen. Für das Europäische Parlament und die EU-Kommission gilt seit Juni 2011 ein gemeinsames freiwilliges Register („Transparenz-Register“) für Lobbyisten, welches auch die Angabe finanzieller Daten vorsieht.

1. Seit wann genau prüft die Bundesregierung fortlaufend die Notwendigkeit gesetzlicher Neuerungen in Bezug auf die Einführung eines Lobbyregisters, und mit welchem Ergebnis (bitte näher ausführen)?

Bislang wurde seitens der Bundesregierung keine Notwendigkeit der Einführung eines Lobbyregisters ausschließlich für die Bundesverwaltung gesehen. Ein konkreter Zeitpunkt, seit wann die Bundesregierung die Notwendigkeit prüft, ist nicht bekannt. In der Bundesregierung existieren bereits Regelungen u. a. zum Umgang mit möglichen Interessenkonflikten sowie zur Beteiligung von Interessengruppen an Gesetzgebungsprozessen. Im Hinblick auf eine Regelung für den Bundestag ist anzumerken, dass entsprechende Vorschläge nach der Staatspraxis aus der Mitte des Bundestages erfolgen. Die Bundesregierung bringt hierzu also üblicherweise keine eigenen Initiativen ein.

2. Hat die Bundesregierung Regelungen für Bundesministerien bzw. Bundesbehörden erlassen, um den Umgang mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu kontrollieren bzw. transparenter zu machen?

Wenn ja, welche?

Wenn nein, warum nicht?

Für den Umgang mit Interessenvertretern gelten die Grundregeln des Beamtenrechts, wonach Aufgaben unparteiisch und gerecht zu erfüllen sind und bei der Amtsführung auf das Wohl der Allgemeinheit Bedacht zu nehmen ist. Darüber hinaus existieren Regelungen zum Umgang mit möglichen Interessenskonflikten in Bezug auf Belohnungen und Geschenke sowie Nebentätigkeiten und Anschlussverwendungen.

Die Beteiligung von Interessensgruppen an Gesetzgebungsverfahren ist in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) geregelt. Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 12 und 14 verwiesen.

3. In welchen Ländern existieren nach Kenntnis der Bundesregierung freiwillige Lobbyregister?
4. In welchen EU-Mitgliedstaaten existieren nach Kenntnis der Bundesregierung seit wann verpflichtende Lobbyregister, und wie unterscheiden sich die jeweiligen Regelungen voneinander (bitte entsprechend nach Land, Jahr der Einführung und Regelungskern aufführen)?
5. In welchen Nicht-EU-Ländern existieren nach Kenntnis der Bundesregierung seit wann verpflichtende Lobbyregister, und wie unterscheiden sich die jeweiligen Regelungen voneinander (bitte entsprechend nach Land, Jahr der Einführung und Regelungskern aufführen)?

Die Fragen 3 bis 5 werden aufgrund des Sachzusammenhangs gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung hat keine systematische Erhebung oder Auswertung von Regelungen zu Lobbyregistern anderer Länder durchgeführt. Aus der internationalen Zusammenarbeit im Themenkomplex Integrität staatlichen Handels ist bekannt, dass u. a. folgende Länder Lobbyregister bzw. entsprechende Regelungen haben: Irland, Großbritannien, Polen, Slowenien, Litauen, Frankreich, Österreich, Niederlande, USA, Kanada. Zudem gibt es ein nicht verpflichtendes Transparenzregister der EU-Kommission und des Europäischen Parlaments.

6. In welchen Ländern gibt es nach Kenntnis der Bundesregierung eine Regelung zur Veröffentlichung der bei der Entwurfserstellung von Gesetzentwürfen in der Exekutive stattgefundenen Berücksichtigung der Stellungnahmen von Interessenvertretungen und/oder der Nennung aller Beteiligten an entsprechenden Anhörungen oder Fachgesprächen im Bundesministerium (sogenannter legislativer Fußabdruck)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

7. Inwieweit unterscheiden sich nach Kenntnis der Bundesregierung die jeweiligen Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen in den Ländern, in denen verpflichtende Lobbyregister gelten, und wie wird nach Kenntnis der Bundesregierung die Wirksamkeit der Regelungen bewertet (bitte entsprechend nach Land und Sanktionsmöglichkeit aufführen)?

Auf die Antwort zu den Fragen 3 bis 5 wird verwiesen.

8. Welche Kenntnis hat die Bundesregierung über internationale Studien oder Erfahrungsberichte nach der Einführung eines Lobbyregisters in anderen Ländern, und welche hat sie mit welchem Ergebnis genauer ausgewertet?

Eine Auswertung von internationalen Studien und Erfahrungsberichten liegt der Bundesregierung nicht vor. Über unsere Mitgliedschaft in internationalen Organisationen wie etwa der Gruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) ist die Bundesregierung über erfolgte oder anstehende Evaluierungen anderer Länder informiert.

9. Inwiefern bedürfen aus Sicht der Bundesregierung „insbesondere eventuelle Regelungen zu Interessenvertretungen einer sorgfältigen Abwägung und Ausarbeitung“ (bitte begründen)?

Regelungen zu Interessenvertretungen bedürfen der sorgfältigen Ausarbeitung des Adressatenkreises („wer gilt als Lobbyist und soll von der Regelung erfasst werden“) sowie etwaiger Kontrollmöglichkeiten (Aufsicht über das Register und Umsetzung von Sanktionen). Da Interessensvertretung grundsätzlich als legitimer Teil der demokratischen Entscheidungsprozesse angesehen wird, sollte eine Regelung zu Interessenvertretungen nach Ansicht der Bundesregierung nicht dazu führen, Interessensvertretern den Zugang zu diesem Entscheidungsprozess zu verweigern oder diesen zu erschweren. Dies gilt insbesondere für wenig organisierte oder wenig finanzkräftige Interessensvertretungen. Andererseits muss vermieden werden, dass gewisse Interessenvertretungen nicht vom Anwendungsbereich erfasst werden, da diese als „gute Interessensvertreter“ angesehen werden.

Eine eventuelle Regelung muss also umfassend sein, ohne die Inanspruchnahme des Rechts auf politische Partizipation über Gebühr zu erschweren.

10. In welchen Ländern wurden nach Kenntnis der Bundesregierung Evaluationen an den jeweils geltenden Regelungen durchgeführt, und handelte es sich dabei um unabhängige oder parlamentsinterne Evaluationen (bitte entsprechend aufführen)?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor.

11. In welchen Ländern wird nach Kenntnis der Bundesregierung bereits Nachbesserungsbedarf am jeweiligen Lobbyregister gesehen?

Hierzu liegen der Bundesregierung keine detaillierten Erkenntnisse vor. Die bereits veröffentlichten Evaluierungsberichte der Gruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) zur 5. Evaluierungsrunde (Korruptionsprävention und Förderung von Integrität in Zentralregierungen (Spitzenpositionen) und Strafverfolgungsbehörden) sehen jedoch Verbesserungsbedarf bei den entsprechenden Regulierungen in Großbritannien und Slowenien. Die Evaluierungsberichte sind unter folgendem Link abrufbar: www.coe.int/en/web/greco/evaluations/round-5-new.

12. Wie weit ist innerhalb der Bundesregierung der Entscheidungsprozess in Sachen „Gläserne Gesetze“ (Veröffentlichung von Lobbyisten-Stellungnahmen durch die Bundesministerien) vorangeschritten, also
- a) welche Entscheidung hat die Bundesregierung dazu getroffen, ob und in welcher Form auch ab der 19. Legislaturperiode eine einheitliche Veröffentlichung von Gesetzentwürfen und Stellungnahmen aller Bundesministerien erfolgen wird;

Die Bundesregierung hat am 15. November 2018 beschlossen, Gesetz- und Verordnungsentwürfe jeweils spätestens mit Kabinettsbeschluss zu veröffentlichen. Im Einzelnen umfasst dies den jeweiligen Entwurf in der Fassung der Verbändebeteiligung, den Entwurf in der vom Kabinetts beschlossenen Fassung sowie etwaige Verbändestellungnahmen, sofern kein Widerspruch gegen die Veröffentlichung vorliegt.

- b) bis wann ist ggf. mit einer endgültigen Entscheidung der Bundesregierung zu rechnen;

Auf die Antwort zu Frage 12a wird verwiesen.

- c) welche Bundesministerien veröffentlichen im Einzelnen ggf. unabhängig davon bereits jetzt generell Gesetzentwürfe und die im Rahmen der sogenannten Verbändebeteiligung dazu eingeholten Stellungnahmen jeweils im Internet (bitte darstellen, welches Bundesministerium zu welchem Zeitpunkt welche Stellungnahmen und welche Angaben im Gesetzentwurf wo veröffentlicht)?

Alle Ressorts veröffentlichen auf Basis einer im Jahr 2017 getroffenen Vereinbarung auf Ebene der Staatssekretäre die Gesetzentwürfe (Referentenentwürfe) der 18. Wahlperiode und dazu eingegangene Stellungnahmen der nach § 47 Absatz 3 GGO beteiligten Verbände und Fachkreise (soweit diese eine Stellungnahme abgegeben und nicht widersprochen haben). Mit Wirkung ab der 19. Wahlperiode gilt die am 15. November 2018 im Bundeskabinetts beschlossene Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz im Gesetzgebungsverfahren.

Die auf der Grundlage dieser Beschlusslage von den Ressorts bereits veröffentlichten Gesetzesentwürfe können auf dem nachfolgend genannten Link eingesehen werden: www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben.

Über die die genannten Vereinbarungen hinaus verfahren das Bundesministerium der Justiz und für Verbraucherschutz (BMJV), das Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (BMWi) und das Bundesministerium für Familie, Senioren Frauen und Jugend (BMFSFJ) wie folgt:

Das BMJV veröffentlicht Diskussionsentwürfe im Einzelfall auf seiner Internetseite, wenn und sobald es den Diskussionsentwurf wie einen Referentenentwurf an interessierte Kreise (z. B. Länder, Verbände, Fachkreise) versandt hat.

Das BMWi veröffentlicht seit Ende 2016 laufende Gesetzgebungsverfahren (auch Referentenentwürfe inkl. Stellungnahmen) sowie abgeschlossene Gesetze und Verordnungen jeweils in sortierbaren Listen auf bmwi.de. Darüber hinaus veröffentlicht BMWi regelmäßig auch Eckpunktepapiere. Zu Gesetzgebungsverfahren eingegangene Stellungnahmen werden immer in der Einzelsicht eines Vorhabens verlinkt:

– Laufende Verfahren:

www.bmwi.de/Navigation/DE/Service/Stellungnahmen/Aktuelle-Gesetzgebungsverfahren/aktuelle-gesetzgebungsverfahren.html

– abgeschlossene Verfahren:

www.bmwi.de/Navigation/DE/Service/Gesetze-und-Verordnungen/gesetze-und-verordnungen.html

Das BMFSFJ veröffentlicht die Gesetzesentwürfe teilweise mit umfänglichen Begleitinformationen einschließlich grafisch unterlegter Verfahrenshinweise.

13. Welche Bundesministerien veröffentlichen bereits Eckpunktepapiere und Referentenentwürfe (bitte darstellen, welches Bundesministerium welche Dokumente veröffentlicht und um welche Version des jeweiligen Dokumentes es sich dabei handelt, z. B. „1. Version des Eckpunktepapiers“ etc.)?

Auf die Antwort zu Frage 12c wird verwiesen.

14. Ist es aus Sicht der Bundesregierung zum Zweck von mehr Transparenz zielführend, neben Stellungnahmen auch Eckpunktepapiere und Referentenentwürfe öffentlich zugänglich zu machen?

Eine verpflichtende Veröffentlichung von Eckpunktepapieren war nicht Gegenstand des Kabinettsbeschlusses. Für die Veröffentlichung von „Referentenentwürfen“ wird auf die Antwort zu Frage 12 verwiesen.

15. Inwieweit prüfen die Bundesregierung und nachgeordnete Behörden vor etwaigen Treffen mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, ob diese in der Verbändeliste beim Bundestagspräsidenten eingetragen sind (bitte ausführen)?

Innerhalb der Bundesverwaltung werden derzeit nur in Einzelfällen entsprechende Prüfungen durchgeführt, z. B. im Hinblick auf neu akkreditierte Verbände. Darüber hinaus ist die Registrierung freiwillig und erfasst, je nach Einzelfall, auch nicht alle u. U. fachlich relevanten Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter.

16. Beschränkt die Bundesregierung die Anhörung von Verbänden auf solche, die sich in der Verbändeliste beim Bundestagspräsidenten eingetragen haben, und wenn nein, warum nicht?

Die Beteiligung von Zentral- und Gesamtverbänden sowie Fachkreisen, die auf Bundesebene bestehen, wird in § 47 Absatz 3 der GGO geregelt. Demnach bleiben Zeitpunkt, Umfang und Auswahl, soweit keine Sondervorschriften bestehen, dem Ermessen des federführenden Bundesministeriums überlassen. Eine Einschränkung auf solche Verbände, die sich in die öffentliche Liste der Verbände beim Bundestagspräsidenten eingetragen haben, ist demnach nicht vorgesehen. Auch die Regelungen zu Anhörungen in § 47 Absatz 5 GGO sehen keine dementsprechende Einschränkung bei der Auswahl vor. Die Beteiligung Externer im Gesetzgebungsverfahren dient vornehmlich dem Einholen einer breiten und fachbezogenen Expertise. Eine Beschränkung auf Verbände, die sich in die öffentliche Liste der Verbände beim Bundestagspräsidenten eingetragen haben, wäre daher insbesondere bei Fachkreisen nicht zweckdienlich.

17. Welche Erkenntnisse hat die Bundesregierung über entsprechende Erfahrungswerte nach der Einführung des gemeinsamen freiwilligen „Transparenz-Registers“ im EU-Parlament und der EU-Kommission seit Juni 2011?

Wurde das „Transparenz-Register“ nach Kenntnis der Bundesregierung bereits evaluiert, und wenn ja, mit welchem Ergebnis?

Zu beiden Fragen liegen der Bundesregierung keine Erkenntnisse vor, die über den jährlichen Bericht der Europäischen Kommission und des Europäischen Parlaments zur Umsetzung des Transparenzregisters hinausgehen.

18. Wird die Bundesregierung die Bemühungen des EU-Parlaments für verbindliche Regelungen und ein verpflichtendes Lobbyregister gegenüber der EU-Kommission unterstützen?

Wenn ja, in welcher Form?

Wenn nein, warum nicht?

Die Bundesregierung hält ein gemeinsames Transparenzregister von Europäischem Parlament, Rat und Europäische Kommission grundsätzlich für ein geeignetes Instrument, um auf Unionsebene den Grundsatz des Artikels 10 Absatz 3 des Vertrags über die Europäische Union (EUV) zur Geltung zu bringen, dass Entscheidungen so offen und bürgernah wie möglich getroffen werden. Sie unterstützt daher die laufenden Arbeiten an diesem Register sowie die derzeitigen interinstitutionellen Verhandlungen. Der Rat hat sich in seinem vom Ausschuss der Ständigen Vertreter am 6. Dezember 2017 verabschiedeten Mandat für interinstitutionelle Verhandlungen zwischen Europäischem Parlament, Rat und Europäischer Kommission über die Einrichtung und Ausgestaltung eines gemeinsamen Transparenzregisters dafür ausgesprochen, die Mitgliedstaaten zu einer freiwilligen Teilnahme am Transparenzregister zu ermutigen, um einen transparenten und ethischen Umgang mit Interessenvertretern zu befördern. Die Bundesregierung hat sich substantziell an der Erarbeitung dieses Mandats beteiligt und begrüßt das Verhandlungsmandat des Rates.

19. Wird Deutschland auch im Fall des Scheiterns der Verhandlungen zur Selbstverpflichtung von 20 Mitgliedstaaten stehen, während der Ratspräsidentschaft und sechs Monate zuvor am EU-Lobbyregister teilzunehmen, indem der ständige Vertreter bzw. die ständige Vertreterin und seine bzw. ihre Stellvertreter bzw. Stellvertreterin nur registrierte Lobbyisten treffen (vgl. <https://sven-giegold.de/eu-lobby-register-step-towards-lobby-transparency/>)?

Die interinstitutionellen Verhandlungen über die Einrichtung und Ausgestaltung des Transparenzregisters dauern an. Nach Kenntnis der Bundesregierung ist dazu noch in diesem Jahr ein weiteres politisches Treffen von Vertretern des Europäischen Parlamentes, des Rates (vertreten durch die amtierende Ratspräsidentschaft) und der Europäischen Kommission geplant. Nach Ende der Verhandlungen wird die Bundesregierung im Lichte des Verhandlungsergebnisses entscheiden, wie sie einen Beitrag zur Förderung offener und bürgernaher Entscheidungen auf Unionsebene leisten kann.

