Antwort der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Nicole Gohlke,
Doris Achelwilm, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.
– Drucksache 19/11760 –**

Einflussnahme auf die Politik durch Studien

Vorbemerkung der Fragesteller

Jüngst wurde über die Möglichkeiten der verdeckten Einflussnahme von Lobbyistinnen und Lobbyisten auf politische Entscheidungen durch wissenschaftliche Studien berichtet (vgl. NOZ „Von Abgas bis Zucker – wie Lobbyisten drängeln und schubsen“ vom 31. Mai 2019, abrufbar unter: www.noz.de/deutschland-welt/politik/artikel/1750271/von-abgas-bis-zucker-wie-lobbyisten-draengeln-und-tricksen).

Lobbyisten geben danach gezielt Studien mit bestimmten Ergebnissen oder bestimmte Ausrichtungen und Fragestellungen in Auftrag, die im Ergebnis zur Beeinflussung von Politik führen können (a. a. O.). Beispielhaft wird dort der Fall einer Meta-Studie zur vermeintlich generellen Unbedenklichkeit des Zuckerkonsums für Herz-Kreislauf-Erkrankungen durch namhafte Wissenschaftler der Harvard-Universität im Jahre 1967 angeführt, deren Finanzierung und Beeinflussung bestimmter Studienergebnisse durch die Zuckerindustrie erst im Jahr 2016 aufgedeckt worden sei (a. a. O.)

Studien, die den Inhalt von Gesetzentwürfen und politische Entscheidungen beeinflussen, können ein Weg sein, um Entscheiderinnen und Entscheider mittelbar zu einer bestimmten Entscheidung zu bringen (a. a. O.). Eine Beeinflussung von Entscheiderinnen und Entscheidern ist durch (vermeintlich) objektiv nachgewiesene Tatsachen einfacher zu bewerkstelligen. So könnten ggf. auch die den Inhalt der Gesetzesvorlagen maßgeblich beeinflussenden Bundesministerien zum faktischen Mittler von möglicherweise tendenziösen Fakten werden, ohne dies bewusst zu wollen. Von den beschlossenen Gesetzen stammten in der 18. Wahlperiode ca. 88 Prozent der Gesetzesvorlagen von der Bundesregierung (vgl. www.bundestag.de/blob/196202/ee30d500ea94ebf8146d0ed7b12a8972/kapitel_10_01_statistik_zur_gesetzgebung-data.pdf, Seite 5). Die Bundesregierung hat damit letztlich einen beherrschenden Einfluss auf den Inhalt der Gesetze. Denn auch wenn die Gesetzentwürfe im Laufe der Gesetzgebung noch von der Regierungskoalition geändert werden, entsteht der wesentliche Teil der Gesetzentwürfe in den Bundesministerien.

Da Studien für die Politik unverzichtbar sind für die Bewertung von Stoffen, Vorgängen und Wirkungsweisen, wegen der notwendigen Berücksichtigung und Abwägung von Vor- und Nachteilen, bis hin zu ganz konkreten Gefahren, ist deren Objektivität zwingende Voraussetzung für gute Entscheidungen und gute Gesetzgebung. Die Abhängigkeiten von Dritt-Studien wurden nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller durch die Privatisierungswellen, die immer mehr Bereiche der Wissenschaft und Forschung in die Abhängigkeit großer Konzerne und deren Gewinnorientierung brachten, noch verstärkt. Hinzu kam der fiskalisch motivierte Abbau sachkundigen eigenen Personals in den Bundesbehörden.

Zudem kann die Frage, welche Erkenntnisgegenstände überhaupt untersucht und bewertet werden, bei vorhandenen begrenzten Ressourcen (etwa durch Spezialisierungen bei Forschungsrichtungen) nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller eine hochpolitische sein. Forschung für Gemeinwohlzwecke und im Interesse der Allgemeinheit darf nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller nicht vernachlässigt werden. Wenn nicht (nur) gefragt wird, wie private Wirtschaftszwecke gefördert werden können, sondern die Frage (auch) lautet, wie die Ressourcen der Allgemeinheit geschont werden können oder welches die sozial gerechten Lösungen für bestimmte Probleme sind, dürften nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller ganz andere Erkenntnisse gewonnen und dann auch verwertet werden können. Solche Fragestellungen zu formulieren, ist nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller auch Aufgabe der Bundesregierung. Wenn Forschung und Studien von der Allgemeinheit erstellt werden, kann das ggf. sogar billiger für den Staat werden, als wenn er ihm kostenlos zur Verfügung gestellte Studien verwertet, die nur private Eigeninteressen verfolgen.

Einige Bundesministerien sind wegen der Zuständigkeit für bestimmte Themen, die beispielsweise mit der Bewertung der Gefährdung oder der Wirkungsweise von Stoffen, etwa Zucker, Tabak oder Abgasen, besonders anfällig für diese Art der mittelbaren Beeinflussung durch Lobbyisten. Diese Bundesministerien stehen aus Sicht der Fragestellerinnen und Fragesteller aus Gründen der Glaubwürdigkeit und der Verhinderung des Vertrauensverlustes in politische Entscheidungen in der Pflicht, die Objektivität der für ihre Zwecke zugrunde gelegten Studien oder auch die Finanzierungsquellen öffentlich zu belegen und diese auch jederzeit öffentlich zu machen. Das Gegenteil dieser Intention wäre nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller erreicht, wenn selbst Auskunftsanfragen nach dem Informationsfreiheitsgesetz verschleppt oder unter Heranziehung von (vermeintlichen) Urheberrechtsverstößen verhindert werden, wie dies etwa bei der fragdenstaat.de-Anfrage des Glyphosatgutachtens des Bundesinstituts für Risikobewertung geschehen ist. Die Kleine Anfrage richtet sich darauf, diese Belege öffentlich zu machen, solange es keinen legislativen Fußabdruck noch einen gesetzlichen Zwang für Lobbyisten gibt, die von ihnen bezahlten oder in Auftrag gegebenen Studien und damit die möglichen Nutznießer von Studien bzw. deren Aussagen offenzulegen. Die drängenden Fragen, die in jeder Studie nach Auffassung der Fragestellerinnen und Fragesteller stets offengelegt werden müssen, sind die Herkunft der finanziellen Mittel für die Erstellung und die Interessen, die ggf. von ihr tangiert bzw. durch sie gezielt verfolgt werden. Jede Person muss letztlich nachvollziehbar wissen, wem die Studie nützt, welche Personen mitgewirkt haben und welche Interessenskonflikte, etwa durch finanzielle oder anderweitige Abhängigkeiten im Zusammenhang mit dem Studien- und Forschungsgegenstand oder Auftraggeber es gibt.

1. Wie viele und welche Studien hat die Bundesregierung in der 19. Wahlperiode für Entscheidungen selbst bzw. durch die Bundesbehörden verwendet (bitte Gesamtzahl, Titel bzw. Thema der Studie, Datum der Fertigstellung bzw. Erstveröffentlichung und ggf. Ort der Veröffentlichung sowie Anlass der Verwendung tabellarisch auführen)?

Grundsätzlich fließen in die politische Entscheidungsfindung regelmäßig zahlreiche Faktoren ein, die sich im Nachhinein nicht entflechten lassen. Die Bundesregierung und ihr nachgeordneter Bereich informieren sich im Rahmen ihrer Aufgabenwahrnehmung durch unterschiedlichste Quellen, darunter zahlreiche Papiere und Studien, sowie Gespräche mit einer Vielzahl von Akteuren aller gesellschaftlichen Gruppen. Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher Studien und anderer Dokumente, die zum Ausbau des Wissens der Bundesregierung über ein Fachthema dienen, besteht nicht. Es ist weder rechtlich geboten noch im Sinne einer effizienten und ressourcenschonenden öffentlichen Verwaltung leistbar, entsprechende Informationen und Daten vollständig zu erfassen oder entsprechende Dokumentationen darüber zu erstellen oder zu pflegen. Eine solche umfassende Dokumentation wurde auch nicht durchgeführt. Es ist daher nicht möglich, nachträglich zu erheben, wie viele und welche Studien bei der Vorbereitung von Entscheidungen der Bundesregierung selbst bzw. durch die Bundesbehörden verwendet wurden. Soweit Studien in besonderem Maße in die Gesetzgebung eingeflossen sind, werden diese regelmäßig in der Begründung des Regierungsentwurfs erwähnt; auf die Antwort zu Frage 13 wird ergänzend verwiesen.

Zu den durch die Bundesregierung selbst in Auftrag gegebenen Studien wird auf die Antworten der Bundesregierung auf die Kleinen Anfragen der Fraktion der FDP auf den Bundestagsdrucksachen 19/11308, 19/11309, 19/11318, 19/11319, 19/11320, 19/11345, 19/11382, 19/11439, 19/11472, 19/11662, 19/11663, 19/11682, 19/11683, 19/11753, 19/11904 verwiesen.

2. Wie viele Studien (bezogen auf die in Frage 1 benannten) sind nicht von der Bundesregierung bzw. einer Behörde in ihrem Verantwortungsbereich selbst in Auftrag gegeben worden?
3. Wie viele und welche Studien (bezogen auf die in Frage 1 benannten) sind nicht im Verantwortungsbereich der Bundesregierung oder der Bundesbehörden selbst oder von öffentlichen Stellen erstellt worden?
Wie viele Studien sind (bezogen auf die in Frage 1 benannten) im Verantwortungsbereich von Privaten oder in Landesverantwortung erstellt worden?
4. Wie viele (bezogen auf die in Frage 1 benannten) Studien sind öffentlich allgemein zugänglich?

Die Fragen 2 bis 4 werden im Zusammenhang beantwortet.

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Informationen vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

5. Welche Maßnahmen hat die Bundesregierung ggf. ergriffen, um Studien, die sie verwendet hat, öffentlich zugänglich zu machen (bitte begründen)?

Die Bundesregierung steht einer Veröffentlichung von Studien und Gutachten, die mit öffentlichen Mitteln finanziert werden, grundsätzlich positiv gegenüber. In einer Vielzahl von Fällen ist die Veröffentlichung der in Auftrag gegebenen Studien und Gutachten gängige Praxis. Die im Rahmen der Ressortforschung durch Studien, Gutachten o. Ä. erstellten Forschungs- und Entwicklungsergeb-

nisse werden grundsätzlich veröffentlicht. Generell ist anzumerken, dass von einer Veröffentlichung in den Fällen abgesehen wird, in denen öffentliche oder private Interessen geschützt werden müssen. Dies gilt insbesondere im Falle der Verwendung nicht-öffentlicher Daten.

Bei den Studien, die nicht aus öffentlichen Mitteln finanziert wurden, wirkt die Bundesregierung nicht aktiv auf deren Veröffentlichung hin. Die in Artikel 5 Absatz 3 Satz 1 des Grundgesetzes (GG) niedergelegte Wissenschaftsfreiheit garantiert Wissenschaftlern die Entscheidungsfreiheit bei der Verbreitung ihrer Ergebnisse. Eine staatliche Einflussnahme erscheint der Bundesregierung daher nicht angemessen.

6. Bei wie vielen der Studien, die von Privaten im Auftrag von Dritten erstellt worden sind und die die Bundesregierung oder eine Bundesbehörde verwendet hat, hat die Bundesregierung oder die jeweilige Behörde darauf hingewirkt, dass die betreffenden Studien öffentlich allgemein zugänglich gemacht werden (bitte mindestens prozentual angeben)?

In wie viel Prozent der Fälle war dies erfolgreich?

Auf die Veröffentlichung von Studien, die von Privaten im Auftrag Dritter erstellt worden sind, hat die Bundesregierung keinen Einfluss. Im Übrigen wird auf die Antworten zu den Fragen 1 und 5 verwiesen.

7. Bei wie vielen und welchen der Studien, die von Privaten im Auftrag von Dritten erstellt worden sind, und die die Bundesregierung oder eine Bundesbehörde verwendet hat, sind die Herkunft und/oder Auftraggeber nach Kenntnis der Bundesregierung bei der Verwendung kenntlich gemacht worden, und wie genau (bitte erläutern)?
8. Bei wie vielen der Studien, die von Privaten in Auftrag gegeben worden und die von der Bundesregierung oder einer Bundesbehörde verwendet worden sind, sind (auch) öffentliche Finanzierungsmittel eingesetzt worden, und in welchem Umfang ist dies erfolgt (bitte jeweils soweit bekannt mindestens angeben, wie viel Prozent die öffentliche Finanzierung vom Gesamtbudget ausgemacht hat)?
9. Bei wie vielen der Studien, die von Privaten in Auftrag gegeben worden sind und die von der Bundesregierung oder einer Bundesbehörde verwendet worden sind, hat die Bundesregierung bei der Verwendung dargelegt, welche möglichen Interessenkonflikte im Hinblick auf die Auftraggeber bestehen könnten?
10. Bei wie vielen und welchen Studien, die von Privaten in Auftrag gegeben worden sind und die von der Bundesregierung oder einer Bundesbehörde verwendet worden sind, hat die Bundesregierung oder die Behörde nach Kenntnis der Bundesregierung eine eigene Studie zum gleichen Thema beauftragt oder verwendet?

Die Fragen 7 bis 10 werden im Zusammenhang beantwortet.

Es wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

11. Sieht die Bundesregierung Gefahren in der Verwendung von Studien, die durch Dritte beauftragt worden sind, und wenn ja, welche, und wenn nein, warum nicht (bitte begründen)?

Die Exekutive ist gemäß Artikel 20 Absatz 3 GG an Recht und Gesetz gebunden. Zudem verfügt die Exekutive mit ihren Ministerien über die personellen und sachlichen Voraussetzungen zur Erarbeitung von Gesetzentwürfen. Aufgrund ihres hieraus resultierenden verantwortungsvollen Umgangs mit Studien und anderen Unterlagen bei der Erarbeitung von Regelungsentwürfen sieht sie keine solchen Gefahren und ist sich stets der Tragweite ihrer Entscheidungen bewusst. Hierzu gehört, dass Aufgaben, die den Umgang mit Studien und anderen Unterlagen Dritter umfassen, gemäß der Bindung an Recht und Gesetz unparteiisch und gerecht erfüllt werden und die Amtsführung im Dienste des Wohls der Allgemeinheit erfolgt. Die Bundesregierung erhebt den Anspruch, ihr Handeln auf wissenschaftliche Erkenntnisse und Daten auf dem aktuellen Stand der Forschung zu stützen und dabei die Forschungsleistungen an wissenschaftlichen Qualitätskriterien zu messen. Sie achtet bei ihren Entscheidungen stets auf die Belastbarkeit der von ihr verwendeten Studien.

Zudem unterliegen Gesetzentwürfe der Bundesregierung im Zuge des Gesetzgebungsverfahrens der umfassenden Prüfung durch den Deutschen Bundestag. Hierbei stehen dem Parlament weitreichende Möglichkeiten zur Verfügung, sich eigene Sachkunde zu verschaffen und bei offenen Fach- oder Sachfragen aktiv zu werden, etwa durch öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen.

12. Welche konkreten Regelungen hat die Bundesregierung in ihrem Geltungsbereich ergriffen, um die Vergabe von Studien an Stellen, die Interessenkonflikte in Bezug auf das konkrete Studienthema haben können, zu vermeiden?

Studien werden grundsätzlich im Rahmen von wettbewerblichen Verfahren nach den vergaberechtlichen Regelungen vergeben. Bei der Vergabe öffentlicher Aufträge ist nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention regelmäßig zu prüfen, ob unzulässige Einflussfaktoren (wie z. B. mögliche Interessenkollisionen) vorliegen.

13. Welche Vorkehrungen hat die Bundesregierung bisher getroffen und welche hat sie vor zu treffen, um zu verhindern, dass Studien durch öffentliche Stellen verwendet werden, deren Ergebnisse durch Abhängigkeiten von Dritten (also nicht Studien-Erstellerinnen und Studien-Ersteller) beeinflusst werden, ohne dass dies bekannt wird (bitte begründen und ggf. darstellen)?

Die Bundesregierung tritt für ein offenes und transparentes Regierungshandeln ein. Unter anderem hat das Bundeskabinett am 15. November 2018 zur Erhöhung der Transparenz im Gesetzgebungsverfahren beschlossen, Gesetzes- und Verordnungsentwürfe jeweils spätestens mit Kabinettsbeschluss zu veröffentlichen. Darüber hinaus veröffentlichen die Bundesministerien Entwürfe für Gesetze im Rahmen ihres jeweiligen Internetauftritts. Links dazu befinden sich auf der bereits bestehenden Unterseite „Gesetzesvorhaben der Bundesregierung“ auf www.bundesregierung.de. Eingegangene Stellungnahmen von beteiligten Verbänden werden ebenfalls veröffentlicht, sofern diese einer Veröffentlichung nicht widersprechen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.