

Antwort

der Bundesregierung

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Tobias Matthias Peterka, Thomas Seitz, Stephan Brandner, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der AfD
– Drucksache 19/28149 –**

Lobbyismus in Deutschland

Vorbemerkung der Fragesteller

Lobbyismus, Geschäftstätigkeit und ein Abgeordnetenmandat – eine verhängnisvolle Kombination, welche den CDU-Abgeordneten Philipp Amthor 2020 zwang, seine Kandidatur als CDU-Landesschef in Mecklenburg-Vorpommern aufzugeben, weil publik wurde, dass er für das US-Unternehmen Augustus Intelligence Lobbyarbeit betrieben hat (vgl. <https://www.lobbycontrol.de/2020/06/amthor-ein-segensreicher-skandal/>, zuletzt abgerufen am 9. März 2021).

Zeitgleich wurde bekannt, dass der Bundesminister für Gesundheit Jens Spahn an einem Abendessen einer Lobbyagentur teilnahm – die anwesenden Unternehmenschefs wurden gebeten, genau 9 999 Euro an die CDU in Jens Spahns Wahlkreis zu spenden, Parteispenden sind erst ab 10 000 Euro veröffentlichungspflichtig (vgl. <https://jacobin.de/artikel/lobbyismus-spahn-nuesslein-amthor-scheuer-spendendinner-lobbyregister-marco-buelow-korruption-schutzmasken-deal/>, zuletzt abgerufen am 11. März 2021).

Im März 2021 wird bekannt, dass das Unternehmen des CDU-Abgeordneten Nikolas Löbel Provisionen von mindestens 250 000 Euro für die Vermittlung von Kaufverträgen über Corona-Masken kassierte. Nach medialer Kritik trat er aus der CDU aus und legte sein Bundestagsmandat nieder.

Der CSU-Abgeordnete Dr. Georg Nüßlein (stellvertretender Vorsitzender der Fraktion der CDU/CSU im Deutschen Bundestag) soll über sein Unternehmen einen hessischen Maskenhersteller an mehrere Bundesministerien vermittelt haben und dafür mehr als 600 000 Euro in Rechnung gestellt haben. Ohne Umsatzsteuervoranmeldung besteht der Anfangsverdacht wegen Steuerhinterziehung – die Immunität des CSU-Abgeordneten wurde aufgehoben, auch er trat daraufhin aus der CDU aus (vgl. <https://www.tagesspiegel.de/politik/die-union-im-superwahljahr-unter-druck-vermasselt-die-masken-affe-laschet-das-kanzleramt/26986006.html>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2021). Inzwischen wurde bekannt, dass eine Gesamtsumme von 5 Mio. bis 6 Mio. Euro an die beteiligten Vermittler des Maskenskandals gegangen sind, wie viel tatsächlich bereits geflossen ist, ist noch unklar (<https://www.tagesschau.de/investigativ/ndr-wdr/maskengeschaeft-provisionen-101.html>, zuletzt abgerufen am 24. März 2021).

Bundesgesundheitsminister Jens Spahn will die Namen aller Abgeordneten öffentlich machen, die im Zusammenhang mit dem Maskenskandal stehen (vgl. <https://www.tagesspiegel.de/politik/reaktionen-auf-die-masken-affaere-spahn-will-namen-aller-beteiligten-oeffentlich-machen/26985934.html>, zuletzt abgerufen am 11. März 2021).

Geplant ist die Einführung eines gesetzlichen Lobbyregisters, in welches sich künftig alle Personen eintragen sollen, die politischen Einfluss nehmen (vgl. https://www.deutschlandfunk.de/einigung-auf-lobbyregister-diese-transparenz-regeln-sollen.2897.de.html?dram:article_id=479325, zuletzt abgerufen am 11. März 2021). Ein Gesetz, welches dazu verpflichtet, einen exekutiven oder legislativen Fußabdruck einzuführen, wird es nicht geben (ebd.). Das müsse die Bundesregierung im Rahmen ihrer gemeinsamen Geschäftsordnung regeln, der Gesetzentwurf zum Lobbyregister soll zeitnah im Deutschen Bundestag verabschiedet werden. Die Einführung wäre dann Anfang 2022 möglich, stehe aber nicht fest (ebd.).

„Wir werden uns als Fraktion einen Verhaltenskodex geben, der über das, was rein rechtlich von Mitgliedern des Deutschen Bundestages erwartet wird, deutlich hinausgeht. Wir haben da Fehler gemacht, nicht genug hingeschaut, das muss besser werden“, so der Vorsitzende der CDU/CSU, Ralph Brinkhaus (vgl. https://www.t-online.de/nachrichten/deutschland/id_89616264/maskenaffaere-rufe-nach-konsequenzen-mehren-sich-armin-laschet-warnt.html, zuletzt abgerufen am 9. März 2021). Der Bundesvorsitzende der CDU, Armin Laschet, reagierte wie folgt in den „ARD Tagesthemen“: „Sollte noch irgendjemand in der CDU ähnliche Geschäfte gemacht haben wie Löbel, habe diese Person jetzt Zeit, ihm das persönlich zu sagen, bevor es auffalle. Es sei jetzt die Zeit, reinen Tisch zu machen, wenn nicht, machen wir das“ (ebd.).

Nun kündigt die Fraktion der CDU/CSU strenge Verhaltensregeln und umfassende Aufklärung an, so sollen sämtliche Abgeordneten zu einer Selbstauskunft aufgefordert werden, um darzulegen, inwieweit sie Kontakte zwischen Unternehmen und politischen Institutionen hergestellt hätten (vgl. https://www.deutschlandfunk.de/masken-affaere-union-will-selbstauskunft-der-abgeordneten.1939.de.html?drn:news_id=1235857, zuletzt abgerufen am 9. März 2021)

Dass es in Deutschland an Transparenz und Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung mangelt, bilanzierte bereits das Antikorruptionsgremium GRECO (vgl. <https://www.coe.int/de/web/portal/-/germany-greco-calls-for-more-governments-transparency-lobbying-rules-and-improved-conflict-of-interest-regulations> sowie <https://www.dw.com/de/europarat-fordert-mehr-lobbying-transparenz/a-55949902>, zuletzt abgerufen am 28. Januar 2021). Das wird auch in der aktuellen Corona-Pandemie deutlich: Corona-Hilfen gehen vor allem an große und besonders einflussreiche Konzerne – hier zahlt sich der Lobbyismus aus (vgl. <https://www.handelsblatt.com/politik/deutschland/corona-staatshilfen-kritik-an-staatshilfen-wie-einflussreiche-lobbyisten-strippen-ziehen/25864978.html> und <https://fragdenstaat.de/blog/2020/10/06/coronahilfen-tracker-steueroasen/>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2021).

Seit langem schon fordert der Europarat strengere Regeln gegen politische Einflussnahme durch Unternehmen, wenig wurde bisher unternommen, wie auch der aktuellste Bericht erneut bemängelt (vgl. <https://rm.coe.int/funfte-eva-luierungs-runde-korruptionspravention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2021). Regelmäßig bewertet die GRECO Mitgliedstaaten bezogen auf die Transparenz der Gesetzgebung, Korruptionsprävention und Parteien- und Wahlkampffinanzierung. Zuvor hatten sie gerügt, dass Deutschland die Empfehlungen zum Umgang des Parlaments mit Interessenvertretern nicht ausreichend berücksichtigt hat. Insgesamt acht Maßnahmen zur Korruptionsprävention wurden für Deutschland herausgearbeitet, im nächsten Jahr soll überprüft werden inwieweit sich die Bundesregierung an die Empfehlung gehalten hat (vgl. <https://abgeordnetenwatch.de/blog/korruption/europarat-kritisiert-deutschlands-umgang-mit-lobbyismus>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2021).

In ihrem aktuellen Bericht (vgl. <https://rm.coe.int/funfte-evaluierungsrunde-korruptionspravention-und-integritatsforderun/1680a0b8d9>, zuletzt abgerufen am 19. Januar 2021), fordert das Evaluierungsteam der GRECO (GET) deutlich mehr Einsatz von Deutschland, um Korruption in den obersten Regierungskreisen zu bekämpfen. Es mangelte an Transparenz darüber, wie viel Einfluss Lobbyisten auf die Agenda der Bundesregierung haben. In diesem Zusammenhang sollte offengelegt werden, mit wem Spitzenpolitiker über welche Themen gesprochen haben (vgl. <https://zeit.de/news/2020-12/15/europarat-deutschland-soll-haerter-gegenkorruption-vorgehen>, zuletzt abgerufen am 20. Januar 2021).

Auch die Karenzzeit ist zentraler Kritikpunkt – der häufig der Politikerkarriere nachfolgenden Arbeit als Lobbyist soll durch die Karenzzeit entgegengewirkt werden. Hier fordert die GET Sanktionen, sollte sich nicht an die Karenzzeitregelung gehalten werden, sowie eine Verlängerung dieser (vgl. <https://abgeordnetenwatch.de/blog/korruption/europarat-kritisiert-deutschlands-umgang-mit-lobbyismus>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2021). Außerdem sollte eine neue Zusammensetzung des Ethikrates sowie die Einführung von Sanktionen bei Missachtung der Karenzzeit erwogen werden, denn das Gremium, welches Fälle prüft und Empfehlungen ausspricht, sollte nicht vornehmlich aus ehemaligen Politikern bestehen (vgl. <https://lobbycontrol.de/2020/12/europarat-bundesregierung-und-ministerien-muessen-transparenter-werden/>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2021).

Die GRECO kritisiert weiterhin, dass Reformempfehlungen zur Transparenz durch den Deutschen Bundestag blockiert seien. Es wäre bedenklich, dass zweieinhalb Jahre nach Verabschiedung des Evaluierungsberichts noch keine konkreten Schritte zur Umsetzung dieser wichtigen Empfehlung unternommen wurden (vgl. <https://lobbycontrol.de/2017/07/kritik-des-europarats-deutschland-muss-lobbyismus-besser-regeln/>, zuletzt abgerufen am 20. Januar 2021).

Bürger hätten das Recht zu wissen, welche Akteure die politischen Entscheidungen beeinflussen, daher müssten detaillierte Regelungen getroffen werden, über die Art und Weise, in der hochrangige Entscheidungsträger der Exekutive Kontakte mit Lobbyisten und sonstigen Dritten, die die gesetzgeberischen und sonstigen Tätigkeiten der Regierung zu beeinflussen suchen, unterhalten. Hier empfehle sich die Offenlegung ausreichender Angaben über die verfolgten Zwecke und Gesprächsinhalte sowie die Identität der am Gespräch teilnehmenden Personen (vgl. Empfehlung V <https://coe.int/en/web/greco/evaluations/germany>, sowie <https://lobbycontrol.de/2020/12/europarat-bundesregierung-und-ministerien-muessen-transparenter-werden/>, zuletzt abgerufen am 21. Januar 2021).

Die GRECO kritisiert weiterhin das Regelwerk für den Zugang zu Regierungsinformationen über das Informationsfreiheitsgesetz (IFG), denn die Gebühren, die für eine Informationsauskunft berechnet werden, können sich auf bis zu 500 Euro belaufen. Das im Jahr 2017 in Kraft getretene Open-Data-Gesetz wird zwar positiv bewertet, dennoch wird klargestellt dass das System zur Offenlegung von Informationen der Behörden des Bundes in Deutschland verbesserungswürdig ist (ebd., Empfehlung III).

Weiterhin empfiehlt die GRECO eine systematische Unterrichtung zu Fragen der Integrität – zunächst bei Amtsantritt und danach in regelmäßigen Abständen (ebd., Empfehlung II).

1. Sieht die Bundesregierung die von Bundesgesundheitsminister Jens Spahn angekündigte Namensveröffentlichung der involvierten Abgeordneten als geeignetes Mittel an, solchen Vorfällen zukünftig entgegenzuwirken?

In Bezug auf die zahlreichen Angebote, die Abgeordnete des Deutschen Bundestages dem Bundesministerium für Gesundheit zur Beschaffung von Persönlicher Schutzausrüstung und anderen Versorgungs- und Verbrauchsgütern wei-

tergeleitet haben, ist die Frage zu klären, wie bestmögliche Transparenz bei gleichzeitiger Wahrung der verfassungsmäßigen Rechte der Abgeordneten zu gewährleisten ist.

Dazu ist das Bundesministerium für Gesundheit bereits auf den Deutschen Bundestag zugegangen. Die Bundestagsverwaltung verweist darauf, dass die Rechte Dritter, insbesondere auch Rechte der Mandatsträger, vollumfänglich gewahrt werden müssen, und hält die Einbindung der Abgeordneten für einen notwendigen Schritt, um ein rechtssicheres Vorgehen zu erzielen. Dem geht das Bundesministerium für Gesundheit nun entsprechend nach.

2. Hat die Bundesregierung bislang konkret versucht, solche Vorfälle zu verhindern, wenn ja, mit welchen Maßnahmen, wenn nein, wieso nicht?

Die Bundesregierung trifft mit strukturierten Verfahren, die verschiedene Stellen mit jeweiligen Prüfungsschritten einbeziehen, Vorkehrungen, um den regelkonformen Ablauf von Beschaffungsvorhaben zu gewährleisten.

3. Plant die Bundesregierung rechtliche oder anderweitige Konsequenzen gegenüber den ehemaligen Abgeordneten Nikolas Löbel und Dr. Georg Nüßlein?

Etwaige rechtliche Konsequenzen, die sich aus dem Verhalten der genannten Personen ergeben, sind Gegenstand staatsanwaltlicher Ermittlungen.

4. Ist der Bundesregierung bekannt, ob Regierungsvertreter dem Aufruf des Bundesvorsitzenden der CDU Armin Laschet bisher gefolgt sind (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Es handelt sich bei der der Bundesregierung nur aus der Presse bekannten Äußerung um die Aufforderung eines Parteivorsitzenden an die Mitglieder seiner Partei und damit um eine innerparteiliche Angelegenheit ohne spezifischen Bezug zur Tätigkeit von Regierungsvertretern. Weitergehende Kenntnisse liegen der Bundesregierung nicht vor.

5. Sieht die Bundesregierung eine politische Einflussnahme von Unternehmen auf die eigene Agenda (vgl. <https://www.dw.com/de/europarat-forde-rt-mehr-lobbying-transparenz/a-55949902>, zuletzt abgerufen am 11. März 2021), und wenn ja, wie bewertet sie diese Lage, und welche Abwehrmechanismen hat die Bundesregierung ggf. dagegen eingerichtet?

Der demokratische Willensbildungsprozess lebt von dem Austausch von Informationen und Meinungen. Interessenvertretung im Gesetzgebungsprozess ist ein wichtiges Element, um gute, lebensnahe und passgerechte Regelungen zu erarbeiten. Mit dem am 25. März 2021 im Deutschen Bundestag verabschiedeten Lobbyregistergesetz wird die Arbeit von Organisationen und Personen, die ihre Interessen gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung vertreten, nun auch für die Bürgerinnen und Bürger transparenter gemacht. Das Lobbyregister soll das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Parlament und Regierung weiter stärken.

6. Plant die Bundesregierung, die Empfehlungen der GRECO (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) noch in dieser Legislaturperiode umzusetzen, wenn ja, um welche Maßnahmen handelt es sich dabei genau?
Wenn nein, wurde eine Positionierung zu den Empfehlungen durch die Bundesregierung ausgearbeitet (bitte begründen)?
7. Welche der acht Maßnahmen zur Korruptionsprävention (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller) wurden durch die Bundesregierung bereits konkret umgesetzt, und welche Maßnahmen sind für die Zukunft geplant?
8. Welche Reformempfehlungen zur Transparenz wurden in dieser Legislaturperiode bereits umgesetzt?

Die Fragen 6 bis 8 werden aufgrund ihres Sachzusammenhangs (5. GRECO-Evaluierungsrunde) gemeinsam beantwortet.

Die Bundesregierung nimmt die Empfehlungen der Gruppe des Europarates gegen Korruption (GRECO), welche in der 5. Evaluierungsrunde zur Korruptionsprävention und Integritätsförderung bei hochrangigen Entscheidungsträgerinnen und -trägern der Exekutive ausgesprochen wurden, sehr ernst. Sie prüft derzeit mögliche Umsetzungsmaßnahmen.

9. Wie positioniert sich die Bundesregierung zur Forderung der GRECO, die Karenzzeit für Bundesminister und Parlamentarische Staatssekretäre zu verlängern (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?
10. Plant die Bundesregierung, nach Empfehlung der GRECO auch die Zusammensetzung des Ethikrates neu zu evaluieren (bitte begründen)?
11. Wie bewertet die Bundesregierung die gegenwärtigen Regelungen zur Karenzzeit, werden sie als ausreichend erachtet?
12. Erwägt die Bundesregierung die Einführung von Sanktionen bei Missachtung der Karenzzeit?
Wenn nein, inwieweit sieht die Bundesregierung eine solche Regelung dann als durchsetzbar an?

Fragen 9 bis 12 werden zusammen beantwortet.

Die Bundesregierung prüft alle Empfehlungen der Europarat-Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) sorgfältig. Dies betrifft auch die Empfehlungen nach der Evaluation Deutschlands in der 5. Evaluierungsrunde zum Thema „Korruptionsprävention und Integritätsförderung bei hochrangigen Entscheidungsträgern in der Zentralregierung“ im Zusammenhang mit den Regelungen und bisherigen Erfahrungen zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit oder sonstigen Beschäftigung im Anschluss an das Ausscheiden aus dem Amt als Bundesministerin oder Bundesminister bzw. Parlamentarische Staatssekretärin oder Parlamentarischer Staatssekretär. Im Übrigen wird auf die Antwort der Bundesregierung auf die Kleine Anfrage der Fraktion DIE LINKE. auf Bundestagsdrucksache 19/24499 verwiesen.

13. Erwägt die Bundesregierung Transparenzpläne, welche eine umfassende Evaluierung zulassen, mit welchen Personen bzw. Institutionen Parlamentarier zu welchen Themen gesprochen haben (vgl. Vorbemerkung der Fragesteller)?

Die Frage, mit welchen Personen bzw. Institutionen Mitglieder des Deutschen Bundestages gesprochen haben, fällt in die Zuständigkeit des Parlaments.

14. Plant die Bundesregierung einen verbindlichen Verhaltenskodex zu installieren, welcher den Umgang mit Lobbyisten, Nebentätigkeiten und Geschenken verbindlich regelt?

Wenn ja, welche Institutionen sind bzw. werden mit der Erstellung eines solchen Leitfadens beauftragt, und wie soll dieser durchgesetzt werden?

Die Bundesregierung verfügt bereits über zahlreiche Instrumente und Regelungen zu Interessenkonflikten, Nebentätigkeiten und Geschenken, die auch für den Umgang mit Lobbyisten gelten. Diese Regelungen sind für Bundesministerien und Bundesoberbehörden sowie deren Beschäftigte bindend. So bestimmen sich die Maßnahmen zur Korruptionsprävention aller Dienststellen des Bundes nach der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004. Als Dienststellen des Bundes gelten hierbei die obersten Bundesbehörden, die Behörden der unmittelbaren und mittelbaren Bundesverwaltung, die Gerichte des Bundes und Sondervermögen des Bundes. Die Vorschrift findet auch auf die Streitkräfte Anwendung. Die Richtlinie gilt sinngemäß auch für juristische Personen des öffentlichen oder privaten Rechts, an denen ausschließlich die Bundesrepublik Deutschland beteiligt ist.

Bei dienstlichen Handlungen findet generell der für alle Beschäftigten geltende Verhaltenskodex gegen Korruption (Anlage 1 zur Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung vom 30. Juli 2004) Anwendung. Dieser verpflichtet die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter zu prüfen, ob Privatinteressen einschließlich Interessen von Dritten, denen sie sich verbunden fühlen, zu einer Kollision mit ihren Dienstpflichten führen. Im Falle einer solchen Kollision müssen sie die/den Vorgesetzte/n informieren (Erläuterungen zu Ziffer 5 der Anlage 1 zur Richtlinie).

Ist eine Tätigkeit als besonders korruptionsgefährdet gemäß der Richtlinie der Bundesregierung zur Korruptionsprävention in der Bundesverwaltung eingestuft, gelten zusätzliche Sicherungsmaßnahmen wie Mehr-Augen-Prinzip und Sicherstellung der Transparenz von Entscheidungen (Ziffer der 3 Richtlinie zur Korruptionsprävention).

Mit gleicher Zielstellung zur Vermeidung von Interessenkonflikten und zur Korruptionsprävention gibt es im Bundesbeamtengesetz sowie im Tarifvertrag für den öffentlichen Dienst bereits jetzt Regelungen zum Verbot der Annahme von Belohnungen, Geschenken, Provisionen oder sonstigen Vergünstigungen, zu Nebentätigkeiten sowie zu Anschlussverwendungen. Entsprechende gesetzliche Regelungen enthalten auch das Bundesministergesetz und das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre.

Strafrechtlich werden diese Regelungen durch die §§ 331 ff des Strafgesetzbuches flankiert.

Im Übrigen wird auf die Antwort zu den Fragen 6 bis 8 verwiesen.

15. Plant die Bundesregierung, die Gebührenregelung für eine Informationsauskunft zugunsten der Bürger zu verringern bzw. ganz abzuschaffen?

Nein.

