

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Jan Korte, Agnes Alpers, Annette Groth, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.  
– Drucksache 17/12948 –**

### **Umfang und Intensität des Einflusses von Lobbyisten auf die Datenschutzgesetzgebung**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Während des Gesetzgebungsverfahrens auf europäischer Ebene gibt es für die jeweiligen außerparlamentarischen Interessengruppen einige Möglichkeiten, den Gesetzgebungsprozess zu beeinflussen. Zum einen ist das möglich, bevor die Kommission den Gesetzentwurf niederschreibt – nämlich im Rahmen der Onlinekonsultation und des Grünbuchprozesses –, zum anderen kann später auch an die Abgeordneten des Europäischen Parlaments (MdEPs) herantreten werden. Deren Änderungsvorschläge spielen nämlich eine erhebliche Rolle in der letztendlichen Ausgestaltung des Gesetzestextes.

Jedoch ist diese Teilhabemöglichkeit nicht immer unproblematisch. So nahm der Lobbyanstorm auf die Datenschutzgrundverordnung der Europäischen Union (EU) ein solch großes Ausmaß an, dass selbst Medien der Vereinigten Staaten von Amerika, wie die „New York Times“, regelmäßig über die versuchten Einflussnahmen durch Internetriesen wie „Google“ oder „Amazon“ auf den Europäischen Datenschutz berichten (vgl. New York Times vom 26. Januar 2013 „Silicon Valley Companies Lobbying Against Europe’s Privacy Proposals“ sowie vom 4. Februar 2013 „Europe Moves Ahead on Privacy“). Ziel der Lobbyisten ist natürlich, das neue europäische Datenschutzrecht so vorteilhaft wie nur möglich für sich selbst zu gestalten. Mehrere MdEPs sind bereits an die Öffentlichkeit getreten, um auf die in Brüssel herrschenden Zustände aufmerksam zu machen. Insbesondere Jan Philipp Albrecht, der Berichterstatter im Innenausschuss des Europäischen Parlaments, wird von Lobbyisten nahezu belagert. In der „Süddeutschen Zeitung“ berichtete er, dass er seit Beginn dieses Jahres bereits 168 Lobbyvertreter getroffen hätte, darunter Repräsentanten von Ebay, Google und Facebook (14. Februar 2013 „Internetkonzerne schreiben bei Datenschutzregeln mit“, sueddeutsche.de). Auch die Internetplattform lobbyplag.eu setzt sich kritisch mit dem „Lobby-Krieg“ auseinander, indem Interessierten aufgezeigt wird „wie die fast 15 000 Lobbyisten in Brüssel und die 754 Parlamentarier zusammenarbeiten.“ („Europas Einflüsterer“, wirtschaftspresse.biz, 19. Februar 2013). So wird auf der Homepage ganz genau dokumentiert, welche Abgeordneten sich bei der Formulierung ihrer Änderungsvorschläge für die EU-Daten-

schutzgrundverordnung von welchen Firmenleitsätzen inspirieren lassen haben. Ob das immer ganz immer ungewollt ist, bleibt bei der Anzahl der Einträge auf lobbyplag.de zu bezweifeln.

Über die Versuche von Lobbyverbänden, auch hierzulande Einfluss auf die Datenschutzgesetzgebung zu nehmen, ist weit weniger bekannt, jedoch ist auch hier anzunehmen, dass die massive Tätigkeit der zahlreichen Organisationen nicht ohne Wirkung ist.

### Vorbemerkung der Bundesregierung

Zur Vermutung der Fragesteller, die Datenschutzgesetzgebung könnte auch über nationale Entscheidungsträger beeinflusst werden, ist darauf hinzuweisen, dass die Anhörung von Verbänden und Fachkreisen bei der Rechtsetzung in § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung vorgesehen und seit Jahrzehnten geübte Praxis ist. Sie dient insbesondere bei komplexen Regelungsmaterien dazu, externen Sachverstand in den Entscheidungsprozess mit einzubeziehen. Die Bundesregierung legt dabei größten Wert auf Unabhängigkeit gegenüber allen Interessengruppen sowie Gleichbehandlung der Interessenvertreter bei Gesprächswünschen. Sie geht bei der Beantwortung der Anfrage davon aus, dass die Fragen 8 und 9 auf die Darlegung darüber hinausgehender Zusammenarbeit bei der Datenschutzgesetzgebung abzielen, die gewöhnlich durch Honorarzahungen abgegolten wird oder von besonderer Intensität ist. Darüber hinaus stützt sich auch der Deutsche Bundestag bei seiner Gesetzgebungstätigkeit auf externen Sachverstand, etwa durch Anhörungen in seinen Ausschüssen oder durch die Einsetzung von Enquete-Kommissionen.

1. Werden die europäischen Mitgliedstaaten in den Erarbeitungsprozess von Gesetzesvorhaben der Europäischen Kommission mit einbezogen?

Wenn ja, in welchem Maße, und durch welche Institutionen?

Soweit nichts anderes vorgesehen ist, weisen die Europäischen Verträge (Vertrag über die Europäische Union und Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union) allein der Kommission das Recht zu, einen Gesetzgebungsakt der Union vorzuschlagen. Im Rahmen des ordentlichen Gesetzgebungsverfahrens schließen sich daran Beratungen im Rat der Europäischen Union (EU) sowie im Europäischen Parlament an, die (in der Regel) als gleichberechtigte Gesetzgeber den Rechtsetzungsakt verabschieden. Die Bundesregierung übt daher durch ihre Mitwirkung in den Gremien des Rates unmittelbar Einfluss auf die Gestaltung des Rechtsetzungsaktes aus. Darüber hinaus bezieht die Europäische Kommission die Mitgliedstaaten im Vorfeld der Erarbeitung von Rechtssetzungsiniciativen auf unterschiedliche Weise ein, z. B. im Rahmen von öffentlichen Konsultationen, Konferenzen, Anhörungen, Runden Tischen, Workshops und Fachseminaren. Eine frühzeitige Information über die geplanten Gesetzesvorhaben bietet das Arbeitsprogramm der Kommission, welches über die Gesetzgebungs- und sonstigen Initiativen im jeweils kommenden Jahr informiert und regelmäßig auch weitere für die verbleibende Amtszeit der Kommission geplante Vorhaben aufführt. Eine zusätzliche Konkretisierung stellen die sogenannten Fahrpläne (Roadmaps) dar, die eine erste Beschreibung von geplanten Initiativen der Europäischen Kommission darstellen, welche eine Folgenabschätzung (Impact Assessment) nach sich ziehen. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 2 verwiesen.

2. Für wie transparent schätzt die Bundesregierung den Erarbeitungsprozess von Gesetzesinitiativen durch die Europäische Kommission ein?

Die Bundesregierung hält den europäischen Rechtssetzungsprozess für transparent und nachvollziehbar. Der offene und transparente Austausch von repräsentativen Verbänden und Zivilgesellschaft mit den Organen der Europäischen Union ist ein primärrechtlich verankerter Grundsatz des Handelns der Europäischen Union (vgl. Artikel 11 des Vertrags über die Europäische Union). Im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren wird dieses Prinzip z. B. durch öffentliche Konsultationen umgesetzt. Hierzu tragen auch die Folgenabschätzungen (Impact Assessments) bei, welche die Europäische Kommission vor der Verabschiedung eines Gesetzgebungsvorschlags mit wahrscheinlich erheblichen Auswirkungen durchführt, um diese in wirtschaftlicher, sozialer und ökologischer Hinsicht zu prüfen und abzuschätzen. Die Europäische Kommission sieht darin ein wichtiges Instrument, um ihre Vorschläge auf der Grundlage transparenter, vollständiger und ausgewogener Informationen auszuarbeiten.

3. Ist der Bundesregierung bekannt, ob und in welchem Maße bereits am Gesetzentwurf der Kommission durch verschiedenste außerparlamentarische Interessengruppen mitgewirkt wird?

Wenn ja, ist der Bundesregierung bekannt, wie die Europäische Kommission damit umgeht?

Der Bundesregierung ist nicht im Einzelnen bekannt, in welchem Umfang außerparlamentarische Interessengruppen an den Gesetzentwürfen zur Datenschutzreform mitgewirkt haben.

Die 288 Beiträge aus dem Jahr 2009 und die 168 Beiträge aus dem Jahr 2010 im Rahmen der öffentlichen Konsultationen der Europäischen Kommission zur Reform des Datenschutzes in Europa hat die Europäische Kommission auf ihrer Webseite ([http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/opinion/090709\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/opinion/090709_en.htm) und [http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/opinion/101104\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice/newsroom/data-protection/opinion/101104_en.htm)) öffentlich zugänglich gemacht, darunter die Stellungnahmen der Bundesregierung vom 21. Dezember 2009, 26. Juli 2010 und 5. Januar 2011.

4. Ist der Bundesregierung bekannt, welche Firmen und Interessengruppen aus Industrie, Wirtschaft, Handel, Finanz- und- Versicherungssektor, Beratungsfirmen, Anwaltskanzleien und Medienverbänden an der Datenschutzgrundverordnung mitwirken wollten?

Der Bundesregierung ist im Einzelnen nicht bekannt, welche Interessengruppen am Erarbeitungsprozess der Datenschutzgrundverordnung mitwirken wollten. Sie geht davon aus, dass es sich im Wesentlichen um die Interessengruppen handelt, die sich bereits an der öffentlichen Konsultation im Jahre 2009 und 2010 beteiligt haben. Insoweit wird auf die Nachweise in der Antwort zu Frage 3 verwiesen.

5. Welche Position nimmt die Bundesregierung grundsätzlich zur Einflussnahme von Lobbyisten auf Mitglieder der Bundesregierung, auf Ministerien, Bundesbehörden sowie deren jeweils Beschäftigte als Beteiligte am Gesetzgebungsprozess ein, und wie definieren sich nach Auffassung der Bundesregierung die Grenzen einer solchen Einflussnahme?

Neben der politischen Willensbildung durch Wahlen und Abstimmungen gibt das Grundgesetz der Bildung der öffentlichen Meinung und der Vorformung des

politischen Willens durch die organisierten Gruppeninteressen, z. B. durch Verbände und Parteien, Raum. Solche organisierten Interessen und Parteien sind notwendige Kanäle demokratischer Willensbildung. Das Grundgesetz ermöglicht gerade deren Tätigkeit durch Artikel 9 (Vereinigungsfreiheit), Artikel 5 (Meinungsfreiheit) und Artikel 21 Absatz 1 (Mitwirkung der Parteien bei der politischen Willensbildung des Volkes). Deshalb ist das Engagement von Parteien, Verbänden, Bürgerinitiativen etc. eine legitime Erscheinung des politischen Lebens.

Diese politische Willensbildung lebt von der Publizität der politischen Prozesse. Öffentliche Meinung und Wahlentscheidung setzt Einsicht in die öffentlichen Zustände voraus. In Deutschland haben sich über die Jahrzehnte vielfältige rechtliche Regelungen für das Einwirken von organisierten Interessen in die Willensbildung von Parlament, Regierung und Verwaltung herausgebildet. So enthält die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) neben der Verpflichtung zur Beteiligung der Länder und kommunalen Spitzenverbände bei der Vorbereitung von Gesetz- und Verordnungsentwürfen auch klare Regelungen für die Beteiligung von Verbänden und Fachkreisen (siehe insbesondere § 41, § 44 Absatz 3 und 5, § 47 Absatz 3 und § 74 Absatz 5).

6. Welche Untersuchungen sind der Bundesregierung bekannt, oder welche hat sie selbst in Auftrag gegeben, die sich mit dem Einfluss von Lobbyisten auf Beteiligte am Gesetzgebungsprozess auseinandersetzen, welche Erkenntnisse zur Beurteilung dieses Phänomens liegen der Bundesregierung vor, wie kritisch schätzt die Bundesregierung dieses Phänomen ein, und wo sieht sie konkreten Handlungsbedarf?

Es wird auf die Antwort zu Frage 5 Bezug genommen. Aus den dort genannten Erwägungen besteht aus Sicht der Bundesregierung kein aktueller Bedarf an derartigen Untersuchungen. Der Bundesregierung sind derartige Untersuchungen auch nicht bekannt.

7. Ist die Bundesregierung dazu bereit, gesetzliche Grundlagen dafür zu schaffen, den Einfluss und die Beteiligung von Interessenverbänden am Gesetzgebungsprozess im jeweiligen Gesetz in geeigneter Weise darzustellen, und wenn nicht, aus welchen Gründen?

In Deutschland gibt es aus guten Gründen kein Gesetz über die Gesetzgebung. Der Rahmen, in dem sich das Gesetzgebungsverfahren vollzieht, wird durch das Grundgesetz und die Geschäftsordnungen der beteiligten Verfassungsorgane vorgegeben. Dies ist im Fall der Bundesregierung die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. Sie sieht in § 47 Absatz 3 neben der Beteiligung der Länder und der Kommunalen Spitzenverbände auch die Beteiligung von betroffenen Zentral- und Gesamtverbänden und Fachkreisen vor.

Darüber hinaus werden bei politisch bedeutsamen Vorhaben im parlamentarischen Verfahren regelmäßig öffentliche Anhörungen durchgeführt. Die jeweiligen Stellungnahmen und Positionen der dazu geladenen Interessenverbände sind über das Dokumentations- und Informationssystem (DIP) des Deutschen Bundestages bzw. die Informationsangebote der Bundestagsausschüsse üblicherweise über die gesamte Dauer der Legislaturperiode abrufbar. Im Übrigen entspricht es der regelmäßigen Praxis, dass Interessenverbände ihre Positionen zu Gesetzgebungsvorhaben frühzeitig auch einer breiten Öffentlichkeit gegenüber publik machen, lange bevor die Bundesregierung die internen Arbeiten am Entwurfstext abgeschlossen hat.

Es entspricht guter Rechtsetzungspraxis, die Belange der von einem Gesetzentwurf betroffenen Adressaten frühzeitig mit in den Blick zu nehmen und die Folgen der gesetzlichen Regelung auf diese Lebensbereiche zu betrachten und zu berücksichtigen. Inwiefern die Bundesregierung bei diesen Erwägungen Argumente von Interessengruppen aufgreift, hängt maßgeblich davon ab, ob sie aus ihren eigenen Analysen heraus zu einer gleichen oder einer anderen Auffassung gelangt. Hierbei hat sie auch die öffentlichen und privaten Interessen zu berücksichtigen, die sich im Gesetzgebungsverfahren nicht durch Interessenvertreter zu Wort melden. Aus den genannten Gründen sieht die Bundesregierung keinen weiteren Regelungsbedarf.

8. Bei welchen Vorhaben, Projekten und Initiativen der Bundesregierung der folgenden Bereiche hat die Bundesregierung seit dem Jahr 2005 mit welchen Interessengruppen und externen Beraterinnen und Beratern in welcher Form zusammengearbeitet, und welche Kosten sind dadurch gegebenenfalls entstanden (bitte jeweils auflisten nach
- a) E-Government,
  - b) Sozialdatenschutz,
  - c) Beschäftigtendatenschutz,
  - d) Biometrie,
  - e) Sicherheitsforschung und
  - f) Überwachungstechnologie)?

Bei Vorhaben, Projekten und Initiativen in den in Frage 8a bis 8f genannten Bereichen hat die Bundesregierung seit 2005 im Sinne der Vorbemerkung über § 47 GGO hinaus nicht mit Interessengruppen und externen Beratern zusammengearbeitet.

9. Bei welchen weiteren Datenschutzvorhaben und -initiativen der Bundesregierung wirkten welche Interessengruppen bzw. Beraterinnen und Berater in welcher Form seit 2005 mit?

Bei weiteren Datenschutzvorhaben und -initiativen hat die Bundesregierung seit 2005 im Sinne der Vorbemerkung über § 47 GGO hinaus nicht mit Interessengruppen und externen Beratern zusammengearbeitet.

10. Mit welchen Vertretern und Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie anderen Interessengruppen hat die Bundesregierung im Rahmen der Ausarbeitung ihres Gesetzentwurfs zur Regelung des Beschäftigtendatenschutzes (Bundestagsdrucksache 17/4230), wann, und mit welcher Auswirkung auf den Gesetzentwurf, Gespräche geführt (bitte auflisten)?

Im Rahmen der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zur Regelung des Beschäftigtendatenschutzes sind den vorrangig beteiligten Bundesministerien zahlreiche schriftliche Stellungnahmen von Verbänden und Unternehmen zugeleitet worden. Mit einzelnen Vertretern von Verbänden und Unternehmen gab es darüber hinaus auch Gespräche. So hat das Bundesministerium des Innern u. a. Gespräche mit Vertretern des Deutschen Gewerkschaftsbundes (DGB) und der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) geführt. Im Übrigen wird auf die Vorbemerkung der Bundesregierung verwiesen.

11. Haben an der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs zur Regelung des Beschäftigtendatenschutzes (Bundestagsdrucksache 17/4230) externe Berater mitgewirkt?

Wenn ja, um wen handelte es sich dabei, und welche Kosten sind dabei entstanden (bitte auflisten)?

Bei der Ausarbeitung des Gesetzentwurfs haben keine externen Berater im Sinne der Vorbemerkung der Fragesteller mitgewirkt. Entsprechende Honorarkosten sind somit nicht entstanden.

12. Welche Kenntnisse hat die Bundesregierung über die Einbeziehung von Vertretern und Organisationen von Arbeitgebern und Arbeitnehmern sowie anderer Interessengruppen an der Erarbeitung des am 10. Januar 2013 von der Regierungskoalition eingebrachten Änderungsantrags (Ausschussdrucksache 17/(4)636), und in welcher Form war die Bundesregierung an der Erarbeitung beteiligt?

Inwieweit Abgeordnete des Deutschen Bundestages Kontakte zu Vertretern von Interessengruppen haben oder hatten, kann nur von diesen beantwortet werden. Das Bundesministerium des Innern hat die Formulierungshilfe nach Vorgabe der Koalitionsfraktionen geleistet.



