

Stellungnahme Dominik Meier als Vorsitzender der de'ge'pol Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.

Öffentliche Anhörung im Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages am 19.09.2023

Berlin, den **14.09.2023**

Zusammenfassung

Instrumente der Transparenz in der Demokratie sind am Maßstab der Nachvollziehbarkeit und Erkenntnisförderung für die Öffentlichkeit zu messen. Die beabsichtigten Überarbeitungen erfüllen dies nur teilweise. Die de'ge'pol fordert daher:

- Das Fortbestehenden von Ausnahmen sollte auf den verfassungsrechtlich notwendigen Kern zurückgefahren werden.
- Die umfassende live-Überwachung vom Austausch zwischen Abgeordneten und Interessenvertretenden durch eine unverzügliche Dokumentationspflicht von Stellungnahmen stellt als indirekte Fußspur verfassungsrechtlich einen Eingriff in die Freiheit des Mandats dar. Sie nimmt die geplante exekutive und legislative Fußspur an ungeeigneter Stelle vorweg.
- „Kettenbeauftragungen“ sollten im Lobbyregister besser dargestellt werden, jedoch ohne Eingriff in die Geschäftsgeheimnisse durch Darstellung von Einnahmen und Ausgaben; die finanzielle Ausstattung ist bereits heute durch die finanziellen Aufwendungen auf Auftraggeberseite angegeben und nachvollziehbar.
- Spenden sollten allenfalls für natürliche Personen mit berechtigten Gründen im Einzelfall anonym erfolgen können, um den Zweck des Lobbyregisters im Bereich spendenfinanzierter Organisationen nicht aufzugeben, die hinter einer Organisation stehenden Interessenträger zu offenbaren.
- Mitgliedsbeiträge sind nicht unbedingt Indikatoren von Einfluss und eine überflüssige Angabe, da bereits die Mitgliedschaften offengelegt werden.
- Mängel im Vollzug werden nicht hinreichend beseitigt und Instrumente, wie das Rügeverfahren zum Verhaltenskodex, laufen ins Leere, was Akzeptanz und Relevanz des Gesetzes beeinträchtigt.
- Der Aufwand für die Eintragungspflichtigen in finanzieller und organisatorischer Hinsicht etwa für Aufbau- und Ablauforganisation, Schulungen und Controlling wird stark unterschätzt. Es darf keine erneute Steigerung der jährlichen Kosten, bisher schon bis zu bis 65 Mio. €, eintreten. Der Aufwand für Interessenvertretende muss im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn der Öffentlichkeit stehen. Gerade wenn Bürokratieabbau ein erklärtes Ziel der Regierungskoalition ist, sind Vereinfachungen zwingend erforderlich.

Insgesamt würden bei Verbänden, Unternehmen und beauftragten Interessenvertretenden die Offenlegungspflichten erweitert, während die Transparenz bei spendenfinanzierten Organisationen zurückgefahren würde. Die strukturelle Ungleichbehandlung ginge in Summe zum Nachteil kleiner Organisationen und professionell agierender Interessenvertretender. Die Regelungen würden zu einer unzulässigen Differenzierung zwischen vermeintlich „guter“ und

„böser“ Interessenvertretung bei einer flächendeckenden Überwachung führen. Solche Änderungen der Kommunikation im politischen Raum werden von der großen Mehrheit unserer Mitglieder aus allen Bereichen der professionellen Interessenvertretung als potenziell nachteilig für unsere freiheitlich demokratische Grundordnung angesehen.

Grundsätzliche Überlegungen

Interessenvertretung ist ein wesentlicher Bestandteil des Demokratieprinzips. Das Grundgesetz verankert und schützt dieses Prinzip institutionell, verfahrensmäßig und inhaltlich. Es verhält sich neutral gegenüber Meinungen und Weltanschauungen, solange diese nicht über berechnete gesetzliche Grenzen hinaus gehen.

Durch diese Regelungen wird ein grundsätzliches Vertrauen der Öffentlichkeit in die Demokratie geschaffen. Hinzu kommt die Ebene des Vertrauens in die Handelnden, ihrer Interaktion und die Ergebnisse dieses politischen Diskurses. Die Pflege und Stärkung dieses Vertrauens gelingen nur, wenn die Beteiligten vertrauenswürdig agieren.

Vertrauen basiert auf Wahrhaftigkeit und Transparenz, Nachvollziehbarkeit und Verantwortlichkeit. Aufgrund der Vielzahl von Akteuren und Rollen wird das Erfüllen dieser Anforderungen in der demokratischen Willensbildung zu einem komplexen Unterfangen. Transparenz muss etwa so maßvoll ausgestaltet werden, dass sie weder zur umfassenden Überwachung unter Bedrohung politischer Diskursräume kippt noch bloßes Feigenblatt ist. Transparenz darf in der repräsentativen Demokratie nicht Selbstzweck werden, sondern ist vor dem Hintergrund der Wertungen des Grundgesetzes zu sehen. Transparenz muss letztlich dem Erkenntnisinteresse der Bürgerinnen und Bürger sowie sonstigen Öffentlichkeit dienen, Entscheidungen nachvollziehbar und Akteure verantwortlich zu machen.

Transparenz muss darüber hinaus für Bürgerinnen und Bürger verständlich gestaltet sein. Datenmengen, die nicht mehr zu erfassen sind oder ein hoher Detaillierungsgrad schrecken ab. Aus der als Anlage beigefügten Übersicht wird ersichtlich, wie sich die beabsichtigten Änderungen in der Praxis auswirken. Die Einträge werden komplex, bieten aber entgegen dem ersten Eindruck keinen höheren Erkenntnisgewinn. Viele der Daten sind schlichtweg nicht vergleichbar oder spiegeln den tatsächlichen Einfluss auf die Willensbildung und Entscheidungen nicht wider. Der Aufwand für die Aggregation der Daten bei den Eintragungspflichtigen steigt dagegen unverhältnismäßig.

Transparenz setzt nicht nur bei den Absendern von Interessenvertretung an, sondern muss zwingend auch die verantwortlichen, selbständig entscheidenden Adressaten umfassen. Sofern die grundgesetzlich vorgegebene Systematik aus Offenheit und Kontrolle von Akteuren nicht ausreicht, sind jeweils geeignete Transparenzmaßnahmen zu erwägen.

Vor diesem Hintergrund hat sich die de'ge'pol in den letzten zwei Jahrzehnten für ein Lobbyregister, eine Karenzzeitregelung, Verhaltensregeln für Interessenvertretende und Abgeordnete, die Trennung von Mandat und Interessenvertretung und weitere Maßnahmen eingesetzt. Eine exekutive und legislative Fußspur wurde befürwortet, um Entscheidungen umfassend zu dokumentieren und den Nachweis an geeigneter Stelle zu implementieren.

Mit dem Lobbyregister ist nach Ansicht der de'ge'pol strukturelle Transparenz zu schaffen; mithin also die Möglichkeit Fragen zu beantworten: wer steht hinter welchen Akteuren der Interessenvertretung? In welchen Bereichen erfolgt die Tätigkeit? Mit welchen finanziellen Mitteln wird agiert? Damit wird in Teilen ebenso inhaltliche Transparenz geschaffen, die durch

entsprechende Offenheit auf Absender- und Adressatenseite ergänzt wird. Bei prozeduraler Transparenz ist Zurückhaltung geboten, zum einen um die Freiheit des Mandates oder den Kernbereich der Exekutive nicht zu gefährden, zum anderen um einen angemessenen politischen Diskurs zwischen Gemeinwohl- und Partikularinteressen zu ermöglichen. Dieser lebt von einem freien Meinungs austausch, bei dem nicht jede Äußerung skandalisiert oder gebrandmarkt wird.

Gesetzentwurf BT-Drucksache 20/7346

Der vorliegende Gesetzentwurf zur Änderung des Lobbyregistergesetzes wird vor diesem Hintergrund von der de'ge'pol weitgehend mitgetragen. Er enthält jedoch einige Regelungen, die nach Ansicht der de'ge'pol nicht zielführend sind, dem Ziel des Gesetzes zuwiderlaufen oder verfassungsrechtlich angreifbar sind.

Positive Behebung von Unklarheiten und Vereinfachungen

Die de'ge'pol begrüßt die Behebung von Unklarheiten und Vereinfachungen in der Handhabung für die Eintragungspflichtigen. Dies betrifft etwa die *Offenlegung von aktuellen und vergangenen Mandanten, Klarstellung der Einbeziehung von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten, der Übergang von Kopfzahlen zu Vollzeitäquivalenten, Klarstellung zu in der Interessenvertretung Beschäftigten, optimierte Regelungen für Einzelunternehmen, Wegfall der Verweigerungsmöglichkeit, die Klarstellung bei Finanzberichten, Entfallen der zusätzlichen jährlichen Bestätigung sowie ergänzende Verfahrensregelungen.*

Hier war ein kurzfristiges Nachziehen bereits vor dem Ergebnis einer Evaluierung erforderlich, auch um die Qualität und Aussagekraft der Eintragungen zu stärken. Während bei den nachfolgenden Punkten Zweifel angebracht sind, ob eine Ergänzung und Ausweitung von Regelungen vor Evaluierung des Lobbyregistergesetzes angebracht. Bedauerlich ist, dass der Gesetzentwurf eine weitere *Verzögerung der Evaluierung* vorsieht.

Fortbestehen von Ausnahmen ist ungerechtfertigte Ungleichheit

Nach Ansicht der de'ge'pol bleibt der Gesetzentwurf bei dem in der Begründung postulierten Nachschärfen des Lobbyregisters hinter dem Ziel zurück. Die *Ausweitung des Adressatenkreises* auf Seiten der Bundesregierung nur bis zur Ebene der Referatsleitenden greift zu kurz. Die Differenzierung erscheint künstlich, da in der Regel die Kontaktaufnahme zu Referentinnen und Referenten zu einer Befassung höherer Ebenen führen wird.

Entgegen erklärter Absicht der Koalitionsfraktionen bleibt es bei der *Ausnahme für Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände*, wenn und soweit diese Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen. Der Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz kann nicht dazu führen, dass Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände auch darüber hinaus eine Privilegierung genießen und von der Regulierung des Lobbyregistergesetzes befreit sind. Zwar ist das Gesetz bereits jetzt so auslegbar, dass nur der verfassungsgerichtlich ausdefinierte Schutzbereich des Art. 9 Abs. 3 Grundgesetz die Ausnahme bedingt, eine Anwendung der Regelungen in diesem Sinn erfolgt jedoch nicht und wird durch die Begründung des Gesetzentwurfs nun weiter konterkariert. Die entstehende unberechtigten Ungleichbehandlung – vertieft durch die beabsichtigten neuen Regelungen - ist verfassungsrechtlich bedenklich, wie sich auch aus dem als Anlage beigefügten Gutachten der Kanzlei Noerr für die de'ge'pol aus dem September 2023 ergibt. Diese Ungleichbehandlung führt zu einem schiefen Bild in der öffentlichen Wahr-

nehmung: wenn Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände gänzlich von einer Regulierung ausgenommen sind, könnte dies zur Schlussfolgerung führen, dass deren Anliegen wegen prinzipiell positiver Anliegen im Gegensatz zu den Anliegen anderer Akteure keiner staatlicher Regulierung bedürfen.

Ebenso ist es nicht nachvollziehbar, warum Kirchen ebenfalls weitgehend privilegiert sein sollen. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass im EU-Transparenzregister durchaus Kirchen und kirchliche Organisationen, Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften eingetragen sind. Insofern wäre eine Angleichung gerade hier wünschenswert.

Live-Dokumentationspflicht ist kontraproduktiv – Fußspur ist geeigneter

Zentrales neues Element des Lobbyregisters soll nach dem Entwurf das *unverzügliche Hochladen von „grundsätzlichen Stellungnahmen und Gutachten“ nach Kontaktaufnahme in anonymisierter und maschinenlesbarer Form unter Benennung der Adressatenkategorie* werden. Die de'ge'pol lehnt diese Regelung ab. Nicht nur, weil ein unverhältnismäßiger, nicht zu vertretender Aufwand für die Erfüllung entstehen würde. Sondern weil diese Dokumentationspflicht eine tiefgreifende negative Änderung der Kommunikationskultur mit sich bringen wird, die im Ergebnis dazu führen wird, dass das Lobbyregister durch Umgehung entwertet wird.

Die Regelung ist unklar, praktisch kaum durchführbar und nicht kontrollierbar. Die Begrifflichkeit „grundsätzliche Stellungnahmen und Gutachten“ ist ein allzu unbestimmter Rechtsbegriff, dessen Beurteilung den Interessenvertretenden bei Bußgeldandrohung überlassen wird. Hier fehlt es an der Bestimmtheit der Regelung. Die Begrifflichkeit entspricht nicht den Mitteln moderner Interessenvertretung. Eine genauere Fassung wird scheitern, da sich die Vielfalt von Kommunikation kaum eingrenzen lässt. In der Konsequenz ist die gesamte Regelung für die registerführende Stelle nicht kontrollier- und sanktionierbar.

Die Maßnahme ist auch nicht geeignet, das Ziel der Transparenz für den Bürger zu erreichen. Stattdessen wird mit einer solchen Dokumentationspflicht das Lobbyregister zum Leistungsnachweis für Verbände, Beratungen und Public Affairs Abteilungen. Die schiere Masse an Dokumenten, nur leidlich mit Metadaten durchsuchbar, wird keine Erkenntnismehrwert für Bürgerinnen und Bürger bieten. Die Offenlegung von Geschäftsinterna oder sicherheitsrelevanten Informationen in einem laufenden Diskurs wird zur Verlagerung zu Gesprächen ohne Papierspur führen.

Die Regelung wird auch erhebliche Auswirkungen auf die Freiheit des Mandats haben. Selbst wenn man die verfassungsrechtlichen Bedenken des Gutachtens der Kanzlei Noerr nicht teilt, werden sich Mandatsträger durch das Anwachsen von Stellungnahmen und die unverzügliche Veröffentlichung einem Druck durch Nachfragen von Öffentlichkeit und Medien ausgesetzt sehen. Die Gefahr des Verlusts des Diskursraumes durch umgehende mediale oder social-mediale Skandalisierung, unverzügliche gegenläufige Interessenvertretung und Einsatz von KI auf dem entstehenden Datenbestand für Large Language Models ist nicht zu vernachlässigen.

Nach Ansicht der de'ge'pol setzt die Regelung systematisch nicht an der zutreffenden Stelle an. Es wird versucht, eine umfassende Live-Beobachtung von Absendern zu errichten. Dies hat die Wirkung einer indirekten Fußspur über alle abgesendeten, aber nicht unbedingt wahrgenommenen Papiere. Ziel eines Gesetzes kann nur sein, dass eine Transparenz bei den Einflüssen auf konkrete Entscheidungen von Bundestag und Bundesregierung als Adressaten

entsteht. Dieses Ziel kann besser zur Stärkung von Vertrauen erreicht werden, indem die Adressaten offenlegen, welche Argumentationen in ihre Entscheidungen eingeflossen sind oder nicht.

Eine *exekutive und legislative Fußspur* wäre viel geeigneter, diesem Transparenzinteresse gerecht zu werden. Soweit in einer solchen Fußspur die Einflüsse erst nach der Entscheidung offengelegt werden, könnte ein Online-Konsultationsverfahren die angemessene prozedurale Transparenz ermöglichen und ergänzen.

Das Lobbyregister ist die ungeeignete Stelle, über strukturelle Daten hinaus prozedurale Transparenz oder inhaltliche Details des Diskurses abzubilden. Es sollte daher statt der beabsichtigten Regelung die Einführung einer exekutiven und legislativen Fußspur erfolgen, zu der die Beratungen bereits laufen. Die Koalition hatten dies 2021 im Koalitionsvertrag als gemeinsames Vorhaben vereinbart. Eine Verzahnung mit dem Vorhaben der Fußspur würde einen höheren Erkenntnismehrwert bieten und die geschilderten Nachteile vermeiden.

„Kettenbeauftragungen“ deutlicher aufzeigen, ohne Eingriffe in Geschäftsgeheimnisse

Ein Grundprinzip der Interessenvertretung ist die Wahrhaftigkeit. Damit ist der wahre Interessenträger im Fall beauftragter Interessenvertretung zu benennen. Nach Ansicht der de|ge|pol gilt die nach dem Lobbyregistergesetz mit seinen Verhaltenspflichten bereits. Allerdings findet sich diese Offenlegungspflicht nur unzureichend im Lobbyregister umgesetzt. Insofern ist eine *klarere Benennung von Ketten der Beauftragung* wünschenswert. Allerdings sieht der Entwurf vor, dass jeweils der Auftraggebende eventuelle Auftragnehmer und deren Subunternehmer und dazu auch noch einzelne Personen benennen muss. Dies würde dazu führen, dass aus einem Eintrag einer Einzelperson als Subunternehmer weiter nicht ersichtlich wird, für welchen Interessenträger tätig ist. Die Regelung sollte daher einem Subunternehmer aufgeben, die Kette der Beauftragung seiner Auftraggebenden in seinem Auftrag anzugeben. Damit würde auf jeder Stufe der eigentliche Interessenträger offenbar. Die Zuordnung im Lobbyregister von einzelnen Personen bei größeren Akteuren zu einzelnen Aufträgen ist nicht geeignet, die Transparenz zu erhöhen oder die überhaupt durchführbar. Ein Unternehmen, das eine Agentur beauftragt, kann die konkreten Mitarbeitenden einer Agentur nur unter großem Aufwand benennen und aktuell halten.

Soweit das Gesetz die „Schlagkraft von Kampagnen“ im Lobbyregister abbilden will, geht der Ansatz fehl, dies über die Angabe von Umsätzen der Beauftragten pro Auftraggeber und Jahr abbilden zu wollen. Die Angabe ist bereits vorhanden: in den finanziellen Aufwendungen des Interessenträgers sind alle Aufwendungen für Beauftragte in der Interessenvertretung enthalten. Eine zusätzliche Angabe bei den Beauftragten verwirrt daher eher. Die Angabe zusammen mit den finanziellen Aufwendungen des Beauftragten greift dabei tief in die Berufsfreiheit ein, indem Geschäftsgeheimnisse und Margen offenbart werden. Dies ist verfassungsrechtlich bedenklich, wie im Gutachten der Kanzlei Noerr ausgeführt. Sofern die Begründung des Gesetzes auf den Gleichlauf mit dem EU-Transparenzregister abstellt, wird dabei übersehen, dass das EU-Transparenzregister bei Beauftragten nur die Angabe von Umsätzen, nicht aber von Kosten verlangt. Die Systematik des Lobbyregistergesetzes basiert auf Bundesebene auf der Angabe der jeweiligen finanziellen Aufwendungen. Diese Systematik würde durch die Honorarangabe ohne Erkenntnismehrwert durchbrochen. Sie hätte für kleinere Akteure eine weitgehende finanzielle Transparenz zur Folge, die ihre Existenz im Markt gefährdet. Eine bessere Regelung läge gegebenenfalls darin, dass der beauftragende Interessenträger seine finanziellen Aufwendungen nach den angegebenen Vorhabenbereichen gliedert.

Spenden und Mitgliedsbeiträge: Ungleichgewicht und Dunkelfeld vermeiden

Die Vorschläge für die Neuregelung der Angaben von Spenden sowie zu Mitgliedsbeiträgen überzeugen nicht. Die Kriterien, dass *Spenden nur noch ab 10.000 € pro Jahr und Spendenden und zugleich 10 % des Jahresspendenaufkommens* zu veröffentlichen sind, führen schon logisch dazu, dass spendenfinanzierte Organisationen weitgehend von der Angabe von Spenden befreit sind. Zumindest die größeren Organisationen; während kleinere Organisationen vor Schwierigkeiten stehen, wenn sie am Anfang eines Jahres potenziellen Spendern nicht sagen können, ob ihre Namen veröffentlicht werden müssen oder nicht. Hierdurch ergibt sich schon innerhalb der spendenfinanzierten Organisationen eine Ungleichheit.

Mit dem weitgehenden Fehlen von veröffentlichungspflichtigen Angaben tritt der Effekt ein, dass bei spendenfinanzierten Organisationen das Ziel des Lobbyregisters nicht mehr erreicht wird. Es wird nicht erkennbar, wer hinter der interessensvertretenden Organisation steht.

Gleichzeitig wird bei mitgliedergetragenen Organisationen die Regelung eingeführt, dass *Mitgliedsbeiträge von mehr als 10.000 € und 10 % des Gesamtbeitragsaufkommens* offenzulegen sind. Viele Verbände und Organisationen haben in ihren Beitragsordnungen vorgesehen, dass der Beitrag sich an Umsätzen oder der finanziellen Leistungsfähigkeit bemisst. Womit eine Offenlegung auch wettbewerbsrechtlichen Bedenken begegnet.

Die Höhe des Beitrags ist dabei nicht immer Indikator für ein gewichtigeres Stimmrecht oder den Einfluss auf die Willensbildung des Verbandes. Es ist daher fraglich, ob damit – besonders bei kleineren Verbänden oder Verbänden im Aufbau – die Offenlegungspflicht geeignetes Mittel ist, das gesetzliche Ziel zu erreichen. Gleichzeitig besteht für Eingetragene jedoch die Pflicht Mitgliedschaften bei interessensvertretenden Verbänden offen zu legen.

Damit tritt ein Ungleichgewicht zwischen verschiedenen Interessensvertretenden ein. Da spendenfinanzierte Organisationen in der Regel eher Gemeinwohlinteressen artikulieren, sind diese im Register weniger transparent. Andere Organisationen werden dagegen teils mit gesteigerten Anforderungen konfrontiert. Dies wirkt sich trotz der gebotenen Neutralität gegenüber Gemeinwohl- und Partikularinteressen als Ungleichbehandlung aus. Auch hierzu verweisen wir auf die verfassungsrechtlichen Bedenken im Gutachten der Kanzlei Noerr.

Die de'ge'pol fordert hierzu, dass die bisherigen Regelungen im Wesentlichen beibehalten werden. Für natürliche Personen kann die Möglichkeit der Anonymisierung geschaffen werden. Die gesetzlich zu regelnden berechtigten Gründe können von den Organisationen dokumentiert werden und sind auf Nachfrage der registerführende Stelle vorzulegen. Für juristische Personen als Spendende besteht im Übrigen kein Schutzbedürfnis, so dass das Argument mit datenschutzrechtlichen Aspekten nicht gehört werden kann.

Vollzug stärken und Verhaltenskodex überarbeiten

Die Stärkung der *Vollzugs- und Verfahrensaspekte* begrüßt die de'ge'pol. Nach Eindruck der de'ge'pol werden zwar die Einträge von Interessensvertretenden geprüft und durch die registerführende Stelle auf korrekte Einträge hingewirkt. Allerdings verstärkt sich der Eindruck, dass noch eine große Zahl von Akteuren im Dunkelfeld ohne Eintrag verbleibt.

Hier gibt es offenbar ein Erkenntnisdefizit bei der registerführenden Stelle, das nach dortiger Einlassung durch entsprechende Hinweise auch aus dem Kreis der Adressaten zu füllen wäre.

Die Stärkung des Vollzuges ist für den Erfolg des Lobbyregisters essentiell. Auch die vorgeschlagenen Regelungen sollten noch einmal geprüft werden, inwiefern sie von der registerführenden Stelle überhaupt operativ in Überprüfungen umgesetzt werden.

Nach Ansicht der de'ge'pol hat sich die Übernahme der freiwilligen Selbstkontrolle mit der Systematik *Verhaltenskodex* und Sanktion durch öffentliche Rüge nurmehr als leere Hülle erwiesen. Neben dem Vollzugsdefizit auf Grund mangelnder Erkenntnisgrundlage sollte eine intensive Beschäftigung auch mit den teils überholten, teils zu unbestimmten Regelungen des Verhaltenskodex erfolgen.

Aktualisierungsintervalle zum Quartal und Detailgrad überdenken

Die Vorschläge sehen vor, dass alle Angaben - mit Ausnahme der jährlich zu aktualisierenden Angaben zu Finanzen und Mitgliedschaften - zukünftig *unverzüglich aktualisiert* werden sollen. Dies stellt in allen Organisationsformen einen erheblichen Mehraufwand für die ständige Abfrage und Eintragung dar. Da die Eintragung auf Grund der Limitierung des Admin-Zugangs und im Interesse der Qualität der Daten zentral erfolgen muss, sind hier Strukturen für die Aggregation, Dokumentation, Controlling und Eintragung in weit intensiverer Form zu schaffen. Dies führt zu einer Steigerung des bisher nicht geringen Aufwandes, den sich insbesondere kleinere und mittlere Interessenvertretende nicht leisten können.

Beibehalten werden sollte das quartalsweise Aktualisieren von Angaben, mit Ausnahme der Finanzen und Mitgliedschaften. Ausgenommen sollte außerdem die Benennung von Personen in der unmittelbaren Interessenvertretung. Hier sollte der Eintrag vor Kontaktaufnahme erfolgen, mindestens jedoch unverzüglich nach Kontaktaufnahme. So wird eine Überprüfungsmöglichkeit für die Adressaten geschaffen, so dass auch der Vollzug gestärkt wird.

Überdacht werden sollte, ob bei allen Angaben der Detailgrad und die Menge an Daten zielführend ist. Das Lobbyregister muss für die Öffentlichkeit verständlich sein. Sofern mit der Detaillierung der Angaben im Lobbyregister die Hoffnung verbunden wird, hier korrumpierende Vorgänge offen zu legen, ist das Lobbyregister dazu ungeeignet.

Aufwand realistisch einschätzen und Regelungen prüfen

Abschließend ist zum geschätzten Aufwand zu bemerken, dass dieser in der Begründung des Gesetzentwurfs weit unterschätzt wird. In einer Umfrage hat die de'ge'pol zusammen mit der Allianz für Lobbytransparenz den *tatsächlichen Aufwand für die initiale Eintragung im Jahr 2022* erhoben, auszugsweise als Anlage beigefügt. Hieraus ergibt sich, dass der seinerzeit angenommene Aufwand von 120.000 € (BMI Formulierungshilfe 2021) tatsächlich zwischen 30 und 65 Mio. € lag. Im Durchschnitt sind 10.000 € pro Organisation zu verzeichnen.

Der Aufwand für Aktualisierungen dürfte sich jährlich in ähnlichen Höhen bewegen. Die Aktualisierung der Daten erfordert ein stetes Sammeln von Daten. Dies ist mit nahezu demselben finanziellen Aufwand verbunden, wie die Ersteintragung. Nur wenige Positionen sind tatsächlich einmalige Aufwendungen der Einrichtung von Abläufen. Hierzu sei nochmals auf die Beispielseinträge verwiesen. Gerade kleinere Organisationen trifft diese zusätzliche Belastung empfindlich, da die Überarbeitung nun auch die Ehrenamtlichen mit einbezieht und zu Mehraufwand führen wird. Die Annahmen in der Begründung des Gesetzentwurfs sind daher wiederum weit von der Realität der Interessenvertretenden entfernt. Insofern sollten die beabsichtigten Änderungen auch unter diesem Aspekt noch einmal auf den Prüfstand gestellt werden.

Gesetzentwürfe BT-Drucksache 20/1322 und 20/288

Auf eine Stellungnahme zu diesen Gesetzentwürfen wird verzichtet, da diese keine Aussicht auf eine parlamentarische Mehrheit haben werden. Sofern mit dem Gesetzentwurf BT-Drucksache 20/288 eine *unabhängige Prüfinstanz für Lobbytransparenz* gefordert wird, so kann die de'ge'pol diesen Gedanken mit Verweis auf ihr Konzept für einen Interessenbeauftragten beim Deutschen Bundestag befürworten. Aus der Perspektive der Bürgerinnen und Bürger wäre eine neutrale Instanz, wie auch eine Identifikationsfigur für das Thema Transparenz in der Politik zu begrüßen. Andere europäische Länder sowie auch der Ombudsman auf Ebene der EU bieten ein empfehlenswertes Vorbild.

Über die de'ge'pol

Die de'ge'pol wurde 2002 gegründet, um die Professionalisierung der Interessenvertretung zu fördern. Seitdem steht die de'ge'pol für Ethik und Transparenz in der professionellen Interessenvertretung. Ihre Mitglieder sind auf den de'ge'pol Verhaltenskodex verpflichtet, der im Wege der freiwilligen Selbstkontrolle durch öffentliche Rügen durchgesetzt werden kann.

Die de'ge'pol hat bereits 2008 zusammen mit Transparency International Deutschland e.V. in einem gemeinsamen Papier detailliert Regelungen für ein Lobbyregister beschrieben. 2015 folgte ein ausführlicher Vorschlag für ein von einem Interessenbeauftragten beim Deutschen Bundestag geführtes Lobbyregister.

Sie hat die Entstehung des Lobbyregistergesetzes 2020/21 intensiv mit Hinweisen aus der Praxis professioneller Interessenvertretung begleitet. Seit Erlass des Lobbyregistergesetzes hat die de'ge'pol mit einer Vielzahl von Veranstaltungen und Fortbildungsmaßnahmen weit über den Kreis ihrer Mitglieder hinaus zur gelungenen Umsetzung der Regelungen in die Praxis beigetragen. Dabei hat die de'ge'pol eng mit der Allianz für Lobbytransparenz zusammengearbeitet und kürzlich in einer Umfrage die Umsetzung des Lobbyregistergesetzes einschließlich finanzieller Aspekte evaluiert.

Anlagen

Übersicht Vergleich Beispielseinträge LobbyRG2022/2024

Gutachten der Kanzlei Noerr vom August 2023

Ergebnisdokumentation Umfrage zur Umsetzung des Lobbyregisters 2023

Vergleich der Eintragungspflichten anhand von Beispielseinträgen nach den Vorgaben des LobbyRG2022 und des geplanten LobbyRG2024

Vorbemerkung

Die nachfolgenden Seiten stellen **Beispielseinträge für das bisherige Lobbyregister 2022 und die beabsichtigten Änderungen 2024** anhand von Beispieldaten in Form von **realen Eintragungssituationen** dar. Neue erforderliche Datenerfassungen sind in der rechten Spalte in rot markiert.

Es folgen Beispiele für

- **Unternehmen mit Public Affairs Abteilung**
- **Verband**
- **NGO**
- **Beratungsunternehmen**
- **Beratungseinzelunternehmerin**

Grundlage ist die Fassung des Antrags zur Änderung des Lobbyregisters **Bundestags-Drucksache 20/7346 vom 20.06.2023**.

Zu Schenkungen, die vor dem 01.01.2024 erfolgten, dürfen Angaben in anonymisierter Form erfolgen. Alle anderen Möglichkeiten der Verweigerung werden entfallen.

Nicht abgebildet sind die erforderlichen **Aktualisierungen** der Beispielseinträge. Hier sind neue Aktualisierungsintervalle geplant:

- sämtliche Daten sind laufend unverzüglich nach Eintritt des Umstandes zu aktualisieren (zuvor: quartalsweise)
- die Daten zu Mitgliedschaften, Mitgliedszahlen, Anzahl der Beschäftigten in VZE, Geschäftsjahre und Finanzangaben (Hauptfinanzierungsquelle, finanzielle Aufwendungen, Zuwendungen öffentlicher Hand, Spenden, Mitgliedsbeiträge, Jahresabschlüsse) sowie Umsätze mit Auftraggebern sind binnen sechs Monaten nach Ende des abgeschlossenen Geschäftsjahrs zu aktualisieren;
- die jährliche weitere Bestätigung der Aktualität der Daten entfällt.

Es soll eine Übergangsfrist bis zum 30.06.2024 eingeräumt werden.

Nicht abgebildet sind weiter die erforderlichen Schritte, um die Daten für den Eintrag durch die eintragende Person (Lobbyregister-Admin) zu aggregieren, deren Richtigkeit zu prüfen, Aufbau- und Ablauforganisation einschließlich Schulungen, Controlling, Compliance und viele andere erforderliche Elemente der Umsetzung des LobbyRG in Organisationen

Beispielseintrag Unternehmen mit Public Affairs Abteilung

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
Tätigkeitskategorie	Unternehmen	Tätigkeitskategorie	Unternehmen
Name	Beispielunternehmen GmbH	Name	Beispielunternehmen GmbH
Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de	Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de
Anzahl der Beschäftigten im Bereich Interessenvertretung	10	Anzahl der Beschäftigten in VZE im Bereich Interessenvertretung	4,5
Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Geschäftsführer Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de	Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Geschäftsführer Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
	Maria Igel Geschäftsführerin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de		Maria Igel Geschäftsführerin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
Beschäftigte, die Interessenvertretung unmittelbar ausüben	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze	Personen, die mit unmittelbarer Interessenvertretung nicht nur bei Gelegenheit betraut sind	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze
		Vorherige Ämter/Mandate	zu 2. Nadine Löwe 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
Mitgliedschaften	1. Verband der Verbände e.V. 2. Fachverband der Beispiele e.V. 3. AG Beispielsweise 4. de'ge'pol e.V.	Mitgliedschaften	1. Verband der Verbände e.V. 2. Fachverband der Beispiele e.V. 3. AG Beispielsweise 4. de'ge'pol e.V.
Interessen- und Vorhabenbereiche	Außenpolitik; Internationale Beziehungen; Menschenrechte; Sonstiges im Bereich „Außenpolitik und internationale Beziehungen“; Außenwirtschaft.	Interessen- und Vorhabenbereiche	Außenpolitik; Internationale Beziehungen; Menschenrechte; Sonstiges im Bereich „Außenpolitik und internationale Beziehungen“; Außenwirtschaft.
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	1. Lobbyregistergesetz Bundestag DRS 20/1234 2. Verordnung von Beispielen Bundesrat DRS 20/2345 3. Gesetzentwurf Änderung Registerführung DRS 20/567 4. Gesetz zur Ratifikation des Beispielsabkommens Bundestag DRS 20/789 5. Umsetzung des EuGH Urteils zum Beispielformulieren nach EU Terminologie Bundestag DRS (noch nicht bekannt)/Bundesregierung/Bundesrat 6. Referentenentwurf Beispielpolitik der Bundesregierung

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
		Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung -fortlaufend unverzüglich zu aktualisieren-	10.10.2024; Außenpolitik; Bundesministerin; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert) 11.11.2024; Außenpolitik; Bundestagsabgeordnete; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenpolitik; Staatssekretärinnen und Staatssekretäre; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenwirtschaft; Ausschuss Auswärtiges; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 01.01.2025; Internationale Beziehungen; Ausschuss Europäische Union; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert);
Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben und in Auftrag gegeben.	Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben und in Auftrag gegeben.
Beschreibung der Tätigkeit	Die Beispielsunternehmen GmbH produziert Beispielsprodukte und -daten, die weltweit bei Erstellenden von Präsentation gefragt sind. Sie unterliegt dadurch einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld.	Beschreibung der Tätigkeit	Die Beispielsunternehmen GmbH produziert Beispielsprodukte und -daten, die weltweit bei Erstellenden von Präsentation gefragt sind. Sie unterliegt dadurch einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld.
Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023	letztes Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023
		vorletztes Geschäftsjahr	01/2022 bis 12/2022
		laufendes Geschäftsjahr	01/2024 bis 12/2024
		Hauptfinanzierungsquellen	wirtschaftliche Tätigkeit; öffentliche Zuwendungen
Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	110.001-120.000 €	Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	110.001-120.000 €
Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 20.000 € pro Jahr pro Gebendem	Bundesministerium für Bildung und Forschung Betrag: 60.001 bis 70.000 Euro Dienstszitz Berlin, 11055 Berlin Programm: international verständliche Beispieldaten	Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 10.000 € pro Jahr pro Gebendem	1. Bundesministerium für Bildung und Forschung Betrag: 60.001 bis 70.000 Euro Dienstszitz Berlin, 11055 Berlin Programm: international verständliche Beispieldaten 2. Ministerium der Justiz Brandenburg Betrag: 0 bis 10.000 Euro Dienstszitz Potsdam, 14473 Potsdam Programm: Beispieldateien für die Justiz
Schenkungen Dritter	Keine Schenkungen über 20.000 € erhalten.	Schenkungen Dritter über 10.000 € und 10 % pro Jahr pro Gebendem	Gesamtsumme: 0 € Keine Schenkungen über 10.000 € und 10 % der Gesamtspendeneinnahmen erhalten.
Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja	Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja
Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja	Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja
Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de	Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de

Beispielseintrag Verband

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
Tätigkeitskategorie	Wirtschaftsverband oder Gewerbeverband/-verein	Tätigkeitskategorie	Wirtschaftsverband oder Gewerbeverband/-verein
Name	Beispielverband e.V.	Name	Beispielverband e.V.
Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielverband.de www.beispielverband.de	Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielverband.de www.beispielverband.de
Anzahl der Beschäftigten im Bereich Interessenvertretung	8	Anzahl der Beschäftigten in VZE im Bereich Interessenvertretung	7
Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Präsident Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de	Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Präsident Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
	Maria Igel Vizepräsidentin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de		Maria Igel Vizepräsidentin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
	Ilse Elster Vizepräsidentin Email zehn@beispielverband.de www.beispielverband.de		Ilse Elster Vizepräsidentin Email zehn@beispielverband.de www.beispielverband.de
Beschäftigte, die Interessenvertretung unmittelbar ausüben	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze	Personen, die mit unmittelbarer Interessenvertretung nicht nur bei Gelegenheit betraut sind	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze 6. Manuela Bär, Vorsitzende Ausschuss A 7. Hermann Erdmann, Stellv. Vors. Ausschuss A 8. Luise Lurch, Sprecher Gruppe B 9. Kilian Koyote, Sprecher Gruppe C
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Ilse Elster 2017-2021 Parl. Staatssekretärin im BMW zu 2. Nadine Löwe 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
Mitgliederzahl	123	Mitgliederzahl, aufgeschlüsselt	88 natürliche Personen 22 juristische Personen 11 Personengesellschaften 2 sonstige Organisationen
Mitgliedschaften	1. Verband der Verbände e.V. 2. Fachverband der Beispiele e.V. 3. AG Beispielsweise 4. de'ge'pol e.V.	Mitgliedschaften	1. Verband der Verbände e.V. 2. Fachverband der Beispiele e.V. 3. AG Beispielsweise 4. de'ge'pol e.V.

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
Interessen- und Vorhabenbereiche	Außenpolitik; Internationale Beziehungen; Menschenrechte; Sonstiges im Bereich „Außenpolitik und internationale Beziehungen“; Außenwirtschaft.	Interessen- und Vorhabenbereiche	Außenpolitik; Internationale Beziehungen; Menschenrechte; Sonstiges im Bereich „Außenpolitik und internationale Beziehungen“; Außenwirtschaft.
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	1. Lobbyregistergesetz Bundestag DRS 20/1234 2. Verordnung von Beispielen Bundesrat DRS 20/2345 3. Gesetzentwurf Änderung Registerführung DRS 20/567 4. Gesetz zur Ratifikation des Beispielsabkommens Bundestag DRS 20/789 5. Umsetzung des EuGH Urteils zum Beispielformulieren nach EU Terminologie Bundestag DRS (noch nicht bekannt)/Bundesregierung/Bundesrat 6. Referentenentwurf Beispielpolitik der Bundesregierung
		Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung -fortlaufend unverzüglich zu aktualisieren-	10.10.2024; Außenpolitik; Bundesministerin; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert) 11.11.2024; Außenpolitik; Bundestagsabgeordnete; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenpolitik; Staatssekretärinnen und Staatssekretäre; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenwirtschaft; Ausschuss Auswärtiges; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 01.01.2025; Internationale Beziehungen; Ausschuss Europäische Union; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert);
Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben	Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben
Beschreibung der Tätigkeit	Der Verband vertritt die Interessen von 123 Mitgliedern im Bereich Außenwirtschaft der Argumente. Diese unterliegen dadurch einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld. Der Verband hilft den Mitgliedern bei der Wahrung von Interessen.	Beschreibung der Tätigkeit	Der Verband vertritt die Interessen von 123 Mitgliedern im Bereich Außenwirtschaft der Argumente. Diese unterliegen dadurch einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld. Der Verband hilft den Mitgliedern bei der Wahrung von Interessen.
Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023	letztes Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023
		vorletztes Geschäftsjahr	01/2022 bis 12/2022
		laufendes Geschäftsjahr	01/2024 bis 12/2024
		Hauptfinanzierungsquellen	Mitgliedsbeiträge Schenkungen und sonstige lebzeitige Zuwendungen; öffentliche Zuwendungen
Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	510.001-520.000 €	Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	510.001 – 520.000 €

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 20.000 € pro Jahr pro Gebendem	Bundesministerium für Bildung und Forschung Betrag: 60.001 bis 70.000 Euro Dienstszitz Berlin, 11055 Berlin Programm: international verständliche Beispieldaten	Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 10.000 € pro Jahr pro Gebendem	1. Bundesministerium für Bildung und Forschung Betrag: 60.001 bis 70.000 Euro Dienstszitz Berlin, 11055 Berlin Programm: international verständliche Beispieldaten 2. Ministerium der Justiz Brandenburg Betrag: 0 bis 10.000 Euro Dienstszitz Potsdam, 14473 Potsdam Programm: Beispieldateien für die Justiz
Schenkungen Dritter	Keine Schenkungen über 20.000 € erhalten.	Schenkungen Dritter über 10.000 € und 10 % pro Jahr pro Gebendem	Gesamtsumme: 19.000 € Keine Schenkungen über 10.000 € und 10 % der Gesamtspendeneinnahmen erhalten.
		Angaben zu Mitgliedsbeiträgen über 10.000 € und 10 % pro Jahr pro Mitglied	Gesamtsumme: 105.000 € Beispielunternehmen GmbH: 10.001-20.000 € Personengesellschaft GbR: 10.000 - 20.000 € Beispielunternehmen AG: 20.001 – 30.000 €
Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja	Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja
Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja	Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja
Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de	Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de

Verbände geben Schenkungen und Mitgliedsbeiträge an. Dazu ist die Gesamtsumme im vorherigen Geschäftsjahr anzugeben.

Beispielseintrag NGO

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
Tätigkeitskategorie	Wirtschaftsverband oder Gewerbeverband/-verein	Tätigkeitskategorie	Wirtschaftsverband oder Gewerbeverband/-verein
Name	Beispiel-NGO e.V.	Name	Beispiel-NGOe.V.
Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email ngo@beispielngo.de www.beispielverband.de	Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email ngo@beispielngo.de www.beispielverband.de
Anzahl der Beschäftigten im Bereich Interessenvertretung	8	Anzahl der Beschäftigten in VZE im Bereich Interessenvertretung	7
Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Vorstandsvorsitzender Telefon 030-101010 Email ngo@beispielngo.de	Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Vorstandsvorsitzender Telefon 030-101010 Email ngo@beispielngo.de
	Maria Igel Schatzmeisterin Telefon 030-101010 Email ngo@beispielngo.de		Maria Igel Schatzmeisterin Telefon 030-101010 Email ngo@beispielngo.de
	Ilse Elster Geschäftsführerin Email ngo@beispielngo.de www.beispielverband.de		Ilse Elster Geschäftsführerin Email ngo@beispielngo.de www.beispielverband.de
Beschäftigte, die Interessenvertretung unmittelbar ausüben	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze	Personen, die mit unmittelbarer Interessenvertretung nicht nur bei Gelegenheit betraut sind	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze 6. Manuela Bär, Vorsitzende Ausschuss A 7. Hermann Erdmann, Stellv. Vors. Ausschuss A 8. Luise Lurch, Sprecher Gruppe B 9. Kilian Koyote, Sprecher Gruppe C 10. Lilian Luchs, Ehrenamtliche Campaignerin 11. Nicole Eule, Ehrenamtliche Campaignerin 12. Tim Tapir, Ehrenamtlicher Campaigner 13. Vera Pfau, Ehrenamtliche Campaignerin 14. Annett Amsel, Ehrenamtliche Campaignerin 15. Lise Ozelot, Ehrenamtliche Campaignerin 16. Boris Kuh, Ehrenamtlicher Campaigner 17. Eberhard Eber, Ehrenamtlicher Campaigner
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Ilse Elster 2017-2021 Parl. Staatssekretärin im BMW zu 2. Nadine Löwe 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
Mitgliederzahl	123	Mitgliederzahl, aufgeschlüsselt	88 natürliche Personen

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
		Hauptfinanzierungsquellen	Mitgliedsbeiträge Schenkungen und sonstige lebzeitige Zuwendungen; öffentliche Zuwendungen
Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	510.001-520.000 €	Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	510.001 – 520.000 €
Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 20.000 € pro Jahr pro Gebendem	Bundesministerium für Bildung und Forschung Betrag: 60.001 bis 70.000 Euro Dienstszitz Berlin, 11055 Berlin Programm: international verständliche Beispieldaten	Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 10.000 € pro Jahr pro Gebendem	1. Bundesministerium für Bildung und Forschung Betrag: 60.001 bis 70.000 Euro Dienstszitz Berlin, 11055 Berlin Programm: international verständliche Beispieldaten 2. Ministerium der Justiz Brandenburg Betrag: 0 bis 10.000 Euro Dienstszitz Potsdam, 14473 Potsdam Programm: Beispielsdateien für die Justiz
Schenkungen Dritter	Keine Schenkungen über 20.000 € erhalten.	Schenkungen Dritter über 10.000 € und 10 % pro Jahr pro Gebendem	Gesamtsumme: 999.000 € Keine Schenkungen über 10.000 € und 10 % der Gesamtspendeneinnahmen erhalten.
		Angaben zu Mitgliedsbeiträgen über 10.000 € und 10 % pro Jahr pro Mitglied	Gesamtsumme: 105.000 € Spender A: 10.001-20.000 € Spenderin B: 10.000 - 20.000 € Beispielsunternehmen AG: 20.001 – 30.000 €
Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja	Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja
Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja	Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja
Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de	Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de

Bei Spenden bis einschließlich Ende 2023 bleibt es bei der Anonymisierungsmöglichkeit. D.h. Namen von Spendenden sind erstmals für das Kalenderjahr 2024 im Kalenderjahr 2025 (30.06.2025) offenzulegen.

Einzelne Spendende oder Mitglieder sind nur anzugeben, wenn:

- der Betrag 10.000 € kumuliert im vorherigen Geschäftsjahr überstieg **UND**
- der Betrag mehr als 10 % der Gesamtsumme der Spenden/Mitgliedsbeiträge ausmachte.

Das kumulativ erforderliche Übersteigen von 10 % Anteil am Gesamtaufkommen aus Spenden oder Mitgliedsbeiträgen dürfte weniger häufig vorkommen.

Je größer das Spendenvolumen insgesamt, desto geringer wird das zweite Kriterium von 10 % der Gesamteinnahmen überschritten. Gerade bei den großen, professionell Interessenvertretenden dürfte daher die Angabe einzelner Spendender die große Ausnahme sein. Gerade kleine Organisationen werden dagegen zu Beginn des Jahres ihren Spendenden nicht sagen können, ob sie benannt werden müssen oder nicht.

Es wird so auch nicht erkennbar, wie sich der Kreis der Spendenden zusammensetzt, d.h. ob eher natürliche oder juristische Personen die Spendenden sind. Das Ziel des Lobbyregisters, die hinter einer Organisation stehenden Interessenträger offenzulegen, misslingt.

Beispielseintrag Beratungsunternehmen

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
Tätigkeitskategorie	Beratungsunternehmen	Tätigkeitskategorie	Beratungsunternehmen
Name	Beratungsunternehmen GmbH	Name	Beratungsunternehmen GmbH
Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de	Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de
Anzahl der Beschäftigten im Bereich Interessenvertretung	20	Anzahl der Beschäftigten in VZE im Bereich Interessenvertretung	20
Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Geschäftsführer Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de	Vertretungsberechtigte Personen	Willi Wurm Geschäftsführer Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
	Maria Igel Geschäftsführerin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de		Verena Vogel Geschäftsführerin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
Beschäftigte, die Interessenvertretung unmittelbar ausüben	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze	Personen, die mit unmittelbarer Interessenvertretung nicht nur bei Gelegenheit betraut sind	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze
		Vorherige Ämter/Mandate	zu 2. Nadine Löwe 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
Mitgliedschaften	1. Freunde des Verbandes der Verbände e.V. 2. Fachverband Argumente e.V. 3. AG Agenturrunde 4. de'ge'pol e.V.	Mitgliedschaften	1. Freunde des Verbandes der Verbände e.V. 2. Fachverband Argumente e.V. 3. AG Agenturrunde 4. de'ge'pol e.V.
Interessen- und Vorhabenbereiche	Datenschutz und Informationssicherheit; Digitalisierung; Internetpolitik; Kommunikations- und Informationstechnik; Massenmedien; Meinungs- und Pressefreiheit; Urheberrecht; Werbung; Sonstiges im Bereich „Medien, Kommunikation und Informationstechnik“; Öffentliche Finanzen, Steuern und Abgaben; Bauwesen und Bauwirtschaft; Ländlicher Raum; Stadtentwicklung; Wohnen; Sonstiges im Bereich „Raumordnung, Bau- und Wohnungswesen“; Öffentliches Recht; Rechtspolitik; Zivilrecht; Sonstiges im Bereich „Recht“; Arbeitslosenversicherung; Krankenversicherung;	Interessen- und Vorhabenbereiche	Datenschutz und Informationssicherheit; Digitalisierung; Internetpolitik; Kommunikations- und Informationstechnik; Massenmedien; Meinungs- und Pressefreiheit; Urheberrecht; Werbung; Sonstiges im Bereich „Medien, Kommunikation und Informationstechnik“; Öffentliche Finanzen, Steuern und Abgaben; Bauwesen und Bauwirtschaft; Ländlicher Raum; Stadtentwicklung; Wohnen; Sonstiges im Bereich „Raumordnung, Bau- und Wohnungswesen“; Öffentliches Recht; Rechtspolitik; Zivilrecht; Sonstiges im Bereich „Recht“; Arbeitslosenversicherung; Krankenversicherung; Pflegeversicherung; Rente/Alterssicherung; Unfallversicherung; Tourismus; Sonstiges im Bereich

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
	Pflegeversicherung; Rente/Alterssicherung; Unfallversicherung; Tourismus; Sonstiges im Bereich „Sport, Freizeit und Tourismus“; Öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung		„Sport, Freizeit und Tourismus“; Öffentlicher Dienst und öffentliche Verwaltung
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	1. Lobbyregistergesetz Bundestag DRS 20/1234 2. Verordnung von Beispielen Bundesrat DRS 20/2345 3. Gesetzentwurf Änderung Registerführung DRS 20/567 4. Gesetz zur Ratifikation des Beispielsabkommens Bundestag DRS 20/789 5. Umsetzung des EuGH Urteils zum Beispielformulieren nach EU Terminologie Bundestag DRS (noch nicht bekannt)/Bundesregierung/Bundesrat 6. Referentenentwurf Beispielpolitik der Bundesregierung
		Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung -fortlaufend unverzüglich zu aktualisieren-	10.10.2024; Außenpolitik; Bundesministerin; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert) 11.11.2024; Außenpolitik; Bundestagsabgeordnete; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenpolitik; Staatssekretärinnen und Staatssekretäre; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenwirtschaft; Ausschuss Auswärtiges; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 01.01.2025; Internationale Beziehungen; Ausschuss Europäische Union; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert);
Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben	Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben
Beschreibung der Tätigkeit	Die Beratungsunternehmen GmbH berät Produzenten von Beispielsprodukten und -daten, die weltweit bei Erstellenden von Präsentation gefragt sind. Die Kunden unterliegen dadurch einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld. Das Beratungsunternehmen GmbH hilft den Kunden.	Beschreibung der Tätigkeit	Die Beratungsunternehmen GmbH berät Produzenten von Beispielsprodukten und -daten, die weltweit bei Erstellenden von Präsentation gefragt sind. Die Kunden unterliegen dadurch einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld. Das Beratungsunternehmen GmbH hilft den Kunden.
Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023	letztes Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023
		vorletztes Geschäftsjahr	01/2022 bis 12/2022
		laufendes Geschäftsjahr	01/2024 bis 12/2024
		Hauptfinanzierungsquellen	wirtschaftliche Tätigkeit
Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	430.001-440.000 €	Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	430.001 – 440.00 €
Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 20.000 € pro Jahr pro Gebendem	Bundesministerium für Bildung und Forschung Betrag: 60.001 bis 70.000 Euro Dienstszitz Berlin, 11055 Berlin	Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 10.000 € pro Jahr pro Gebendem	Keine Zuwendungen über 10.000 € pro Jahr pro Gebendem

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
	Programm: international verständliche Beispieldaten		
Schenkungen Dritter	Keine Schenkungen über 20.000 € erhalten.	Schenkungen Dritter über 10.000 € und 10 % pro Jahr pro Gebendem	Gesamtsumme: 0 € Keine Schenkungen über 10.000 € und 10 % der Gesamtspendeneinnahmen erhalten.
Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja	Es bestehen handelsrechtliche Offenlegungspflichten	ja
Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja	Jahresabschluss/Rechenschaftsbericht liegt vor	ja
Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de	Ort der Veröffentlichung/Upload	www.unternehmensregister.de
		Auftrag 1	
		Interessen- und Vorhabenbereiche	Datenschutz und Informationssicherheit
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	1. Verordnung von Beispielen Bundesrat DRS 20/2345 2. Referentenentwurf Beispielpolitik der Bundesregierung
		Auftraggebender (ggf. Verweis, mindestens:)	
		Name	Beispielunternehmen GmbH
		Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de
		Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Geschäftsführer Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
			Maria Igel Geschäftsführerin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Maria Igel 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
		Eingesetzte Personen (bei Beratungsunternehmen und Subunternehmen)	
		Beratungsunternehmen	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze
		Subunternehmen 1	1. Bernd Biber 2. Ludgera Luchs Beraten gerne GmbH Am Wilmersdorfer Anger 3, 10100 Berlin

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
			<p>Mail@beratengerne.de Bernd Biber Geschäftsführer Mail@beratengerne.de Ludgera Luchs Geschäftsführerin Mail@beratengerne.de</p> <p>zu Ludgera Luchs 2021-2022 Staatssekretärin BMIH</p>
		<p>Subunternehmen 2</p>	<p>1. Dirk Dingo 2. Carmen Pinguin 3. Kevin Kamel</p> <p>Berater der Berater GbR Dirk Dingo Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.10.1977, Hamburg DD@Beraterderberater.de Carmen Pinguin Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.11.1977, Köln CP@Beraterderberater.de Kevin Kamel Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.12.1977, München KK@Beraterderberater.de</p>
		<p>Subunternehmen von Subunternehmen 1</p>	<p>1. Donald Erpel Geboren 11.11.2000, Koblenz Am Teich 3, 53020 Entenhausen doer@beispielmdb.de aktuell Mitglied des Deutschen Bundestages</p>
		<p>Erhaltene Finanzmittel im letzten abgelaufenen Geschäftsjahr</p>	<p>50.000-99.999 €</p>
		<p>Auftrag 2</p>	
		<p>Interessen- und Vorhabenbereiche</p>	<p>Internationale Abkommen; Arbeitsrecht</p>
		<p>Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben</p>	<p>Gesetz zur Ratifikation des Beispielsabkommens Bundestag DRS 20/789</p>
		<p>Auftraggebender (ggf. Verweis, mindestens:)</p>	
		<p>Name</p>	<p>Beratungsunternehmen GmbH</p>
		<p>Kontaktdaten</p>	<p>Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de</p>

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
			www.beispielunternehmen.de
		Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Vorsitzender des Vorstands Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
			Maria Igel Stellvertretende Vorsitzende des Vorstands Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Maria Igel 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
		Eingesetzte Personen (bei Beratungsunternehmen und Subunternehmen)	
		Beratungsunternehmen	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze
		Subunternehmen 1	1. Bernd Biber 2. Ludgera Luchs Beraten gerne GmbH Am Wilmersdorfer Anger 3, 10100 Berlin Mail@beratengerne.de Bernd Biber Geschäftsführer Mail@beratengerne.de Ludgera Luchs Geschäftsführerin Mail@beratengerne.de zu Ludgera Luchs 2021-2022 Staatssekretärin BMIH
		Subunternehmen von Subunternehmen 1	1. Dirk Dingo 2. Carmen Pinguin 3. Kevin Kamel Berater der Berater GbR Dirk Dingo Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.10.1977, Hamburg DD@Beraterderberater.de Carmen Pinguin Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.11.1977, Köln CP@Beraterderberater.de Kevin Kamel Geschäftsführender Gesellschafter

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
			Geboren 11.12.1977, München KK@Beraterderberater.de
		Subunternehmen von Subunternehmen	1. Donald Erpel Geboren 11.11.2000, Koblenz Am Teich 3, 53020 Entenhausen doer@beispielmdb.de aktuell Mitglied des Deutschen Bundestages
		Erhaltene Finanzmittel im letzten abgelaufenen Geschäftsjahr	200.000-299.999 €
		Auftrag 3	
		Interessen- und Vorhabenbereiche	Internationale Abkommen; Arbeitsrecht
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	Gesetz zur Ratifikation des Beispielsabkommens Bundestag DRS 20/789
		Auftraggebender (ggf. Verweis, mindestens:)	
		Name	Beispielunternehmen Beispielsverband e.V.
		Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de
		Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Präsident Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
			Maria Igel Vizepräsidentin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Maria Igel 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
		Eingesetzte Personen (bei Beratungsunternehmen und Subunternehmen)	
		Beratungsunternehmen	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze
		Subunternehmen 1	1. Bernd Biber 2. Ludgera Luchs Beraten gerne GmbH Am Wilmersdorfer Anger 3, 10100 Berlin Mail@beratengerne.de

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
			<p>Bernd Biber Geschäftsführer Mail@beratengerne.de Ludgera Luchs Geschäftsführerin Mail@beratengerne.de</p> <p>zu Ludgera Luchs 2021-2022 Staatssekretärin BMIH</p>
		Subunternehmen von Subunternehmen 1	<p>1. Dirk Dingo 2. Carmen Pinguin 3. Kevin Kamel</p> <p>Berater der Berater GbR Dirk Dingo Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.10.1977, Hamburg DD@Beraterderberater.de Carmen Pinguin Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.11.1977, Köln CP@Beraterderberater.de Kevin Kamel Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.12.1977, München KK@Beraterderberater.de</p>
		Subunternehmen von Subunternehmen	<p>1. Donald Erpel Geboren 11.11.2000, Koblenz Am Teich 3, 53020 Entenhausen doer@beispielmdb.de 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages</p>
		Erhaltene Finanzmittel im letzten abgelaufenen Geschäftsjahr	25.000-49.999 €

Dies ist der Eintrag des ersten Auftragnehmers. Nach der gegenwärtigen Formulierung des Gesetzes sähe der Eintrag von Subunternehmen 1 bei Auftrag 1 in den neuen Passagen wie folgt aus:

Standardeintrag		(wie oben)	
		...	
Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	10.001-20.000 €	Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	10.001 – 20.000 €
		...	
		Auftrag 1	
		Interessen- und Vorhabenbereiche	Datenschutz und Informationssicherheit
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	1. Verordnung von Beispielen Bundesrat DRS 20/2345

			2. Referentenentwurf Beispielpolitik der Bundesregierung
		Auftraggebender (ggf. Verweis, mindestens:)	
		Name	Beratungsunternehmen GmbH
		Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de
		Vertretungsberechtigte Personen	Willi Wurm Geschäftsführer Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
			Verena Vogel Geschäftsführerin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Willi Wurm 2017-2021 Referatsleiter BMW
		Eingesetzte Personen (bei Beratungsunternehmen und Subunternehmen)	
		Beratungsunternehmen	1. Bernd Biber 2. Ludgera Luchs
		Subunternehmen	1. Donald Erpel Geboren 11.11.2000, Koblenz Am Teich 3, 53020 Entenhausen doer@beispielmdb.de aktuell Mitglied des Deutschen Bundestages
		Erhaltene Finanzmittel im letzten abgelaufenen Geschäftsjahr	1-24.999 €

Systematischer Fehler bei Subunternehmen: der wahre Interessenträger wird weiter nicht benannt, sondern nur der direkt Auftraggebende.

Dagegen kann das Personal bei einem Subunternehmen nur mit Aufwand der Recherche und ständigen Aktualisierung angegeben werden.

Es wird auf jeder Stufe ableitbar, welche Einnahmen und Ausgaben in Stufen gegeben sind, was aber zu einer relativ genauen Einschätzung von Margen und damit zur Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen führt.

Beispielseintrag Beratungseinzelunternehmerin

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
Tätigkeitskategorie	selbständige Beraterin	Tätigkeitskategorie	selbständige Beraterin
Name	Isabelle Ibis	Name	Isabelle Ibis
Geburtsdatum, Geburtsort	10.10.1977, Illertingen	Geburtsdatum, Geburtsort	10.10.1977, Illertingen
Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email ibis@ibisberatung.de www.ibisberatung.de	Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email ibis@ibisberatung.de www.ibisberatung.de
Anzahl der Beschäftigten im Bereich Interessenvertretung	3	Bezeichnung Firma/Unternehmen	IBIS BERATUNG
		Anzahl der Beschäftigten in VZE im Bereich Interessenvertretung	1
		Personen, die mit unmittelbarer Interessenvertretung nicht nur bei Gelegenheit betraut sind	1. Isabelle Ibis 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter
		Vorherige Ämter/Mandate	zu 2. Isabelle Ibis 2017-2021 Abteilungsleiterin BMJV
		Mitgliedschaften	1. Verband der Verbände e.V. 2. Fachverband der Beispiele e.V. 3. AG Beispielsweise 4. de'ge'pol e.V.
Interessen- und Vorhabenbereiche	Außenpolitik; Internationale Beziehungen; Menschenrechte; Sonstiges im Bereich „Außenpolitik und internationale Beziehungen“; Außenwirtschaft.	Interessen- und Vorhabenbereiche	Außenpolitik; Internationale Beziehungen; Menschenrechte; Sonstiges im Bereich „Außenpolitik und internationale Beziehungen“; Außenwirtschaft.
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	1. Lobbyregistergesetz DRS 20/1234 2. Verordnung von Beispielen DRS 20/2345 3. Gesetzentwurf Änderung Registerführung DRS 20/567 4. Gesetz zur Ratifikation des Beispielsabkommens DRS 20/789 5. Umsetzung des EuGH Urteils zum Beispielformulieren nach EU Terminologie DRS (noch nicht bekannt)
		Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung -fortlaufend unverzüglich zu aktualisieren-	10.10.2024; Außenpolitik; Bundesministerin; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert) 11.11.2024; Außenpolitik; Bundestagsabgeordnete; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenpolitik; Staatssekretärinnen und Staatssekretäre; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert); 12.12.2024; Außenwirtschaft; Ausschuss Auswärtiges; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert);

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
			01.01.2025; Internationale Beziehungen; Vorsitzender Ausschuss Europäische Union; (maschinenlesbares Dokument, anonymisiert;
Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben	Typ	Die Interessenvertretung wird selbst betrieben
Beschreibung der Tätigkeit	Wir beraten zu einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld.	Beschreibung der Tätigkeit	Wir beraten zu einer intensiven Regulierung in einem komplexen internationalen Umfeld.
Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023	letztes Geschäftsjahr	01/2023 bis 12/2023
		vorletztes Geschäftsjahr	01/2022 bis 12/2022
		laufendes Geschäftsjahr	01/2024 bis 12/2024
		Hauptfinanzierungsquellen	wirtschaftliche Tätigkeit
Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	110.001-120.000 €	Jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich Interessenvertretung	110.001-120.000 €
Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 20.000 € pro Jahr pro Gebendem	Keine Zuwendungen über 20.000 € erhalten.	Zuwendungen oder Zuschüsse der öffentlichen Hand ab 10.000 € pro Jahr pro Gebendem	Keine Zuwendungen über 10.000 € pro Jahr pro Gebendem
Schenkungen Dritter	Keine Schenkungen über 20.000 € erhalten.	Schenkungen Dritter über 10.000 € und 10 % pro Jahr pro Gebendem	Gesamtsumme: 0 € Keine Schenkungen über 10.000 € und 10 % der Gesamtspendeneinnahmen erhalten.
		Auftrag 1	
		Interessen- und Vorhabenbereiche	Datenschutz und Informationssicherheit
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	1. Verordnung von Beispielen Bundesrat DRS 20/2345 2. Referentenentwurf Beispielpolitik der Bundesregierung
		Auftraggebender (ggf. Verweis, mindestens:)	
		Name	Beispielunternehmen GmbH
		Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de
		Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Geschäftsführer Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
			Maria Igel Geschäftsführerin Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Maria Igel 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
		Eingesetzte Personen (bei Beratungsunternehmen und Subunternehmen)	
		Beratungsunternehmen	1. Isabelle Ibis 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
		Subunternehmen 1	1. Bernd Biber 2. Ludgera Luchs Beraten gerne GmbH Am Wilmersdorfer Anger 3, 10100 Berlin Mail@beratengerne.de Bernd Biber Geschäftsführer Mail@beratengerne.de Ludgera Luchs Geschäftsführerin Mail@beratengerne.de zu Ludgera Luchs 2021-2022 Staatssekretärin BMIH
		Subunternehmen 2	1. Dirk Dingo 2. Carmen Pinguin 3. Kevin Kamel Berater der Berater GbR Dirk Dingo Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.10.1977, Hamburg DD@Beraterderberater.de Carmen Pinguin Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.11.1977, Köln CP@Beraterderberater.de Kevin Kamel Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.12.1977, München KK@Beraterderberater.de
		Subunternehmen von Subunternehmen 1	1. Donald Erpel Geboren 11.11.2000, Koblenz Am Teich 3, 53020 Entenhausen doer@beispielmb.de aktuell Mitglied des Deutschen Bundestages
		Erhaltene Finanzmittel im letzten abgelaufenen Geschäftsjahr	50.000-99.999 €
		Auftrag 2	
		Interessen- und Vorhabenbereiche	Internationale Abkommen; Arbeitsrecht
		Konkrete Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben	Gesetz zur Ratifikation des Beispielsabkommens Bundestag DRS 20/789
		Auftraggebender (ggf. Verweis, mindestens:)	
		Name	Beratungsunternehmen GmbH

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
		Kontaktdaten	Berliner Straße 10 10000 Berlin Deutschland Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de www.beispielunternehmen.de
		Vertretungsberechtigte Personen	Hans Hase Vorsitzender des Vorstands Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
			Maria Igel Stellvertretende Vorsitzende des Vorstands Telefon 030-101010 Email zehn@beispielunternehmen.de
		Vorherige Ämter/Mandate	zu Maria Igel 2017-2021 Mitglied des Deutschen Bundestages
		Eingesetzte Personen (bei Beratungsunternehmen und Subunternehmen)	
		Beratungsunternehmen	1. Michael Maus 2. Nadine Löwe 3. Otto Otter 4. Petra Hund 5. Rolf Katze
		Subunternehmen 1	1. Bernd Biber 2. Ludgera Luchs Beraten gerne GmbH Am Wilmersdorfer Anger 3, 10100 Berlin Mail@beratengerne.de Bernd Biber Geschäftsführer Mail@beratengerne.de Ludgera Luchs Geschäftsführerin Mail@beratengerne.de zu Ludgera Luchs 2021-2022 Staatssekretärin BMIH
		Subunternehmen von Subunternehmen 1	1. Dirk Dingo 2. Carmen Pinguin 3. Kevin Kamel Berater der Berater GbR Dirk Dingo Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.10.1977, Hamburg DD@Beraterderberater.de Carmen Pinguin

LobbyRG2022		LobbyRG2024	
			<p>Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.11.1977, Köln CP@Beraterderberater.de Kevin Kamei Geschäftsführender Gesellschafter Geboren 11.12.1977, München KK@Beraterderberater.de</p>
		<p>Subunternehmen von Subunternehmen</p>	<p>1. Donald Erpel Geboren 11.11.2000, Koblenz Am Teich 3, 53020 Entenhausen doer@beispielmdb.de aktuell Mitglied des Deutschen Bundestages</p>
		<p>Erhaltene Finanzmittel im letzten abgelaufenen Geschäftsjahr</p>	<p>200.000-299.999 €</p>

Bei Einzelunternehmenden mit einem Geschäftsmodell in der Interessenvertretung werden in der Regel Margen und die Gewinn- und Verlustrechnung deutlich offengelegt, da die Einnahmen und Ausgaben in Summe gänzlich auf Interessenvertretung entfallen. Bei größeren Einheiten werden mindestens die Margen offengelegt, die im Bereich Interessenvertretung bestehen. Diese Angaben ergeben keinen Erkenntnisgewinn für das Ziel des Gesetzes „die Schlagkraft dieser Einflussnahme im Lobbyregister transparent zu machen“ (BT-DRS 20/7346 S. 32). Diese „Schlagkraft“ kann nur beim letztlich finanzierenden Interessenträger in Summe abgelesen werden – tatsächlich bereits heute durch die Angabe der finanziellen Aufwendungen für Interessenvertretung.

GUTACHTEN

Noerr
Partnerschaftsgesellschaft mbB
Rechtsanwälte Steuerberater
Wirtschaftsprüfer
Speditionstraße 1
40221 Düsseldorf
Deutschland
noerr.com

Verfassungswidrigkeit der geplanten Änderungen des Lobby- registergesetzes

für

de'ge'pol - Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.

im

August 2023

Sitz der Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB ist München. Die Gesellschaft ist im Partnerschaftsregister des Amtsgerichts München unter der Nummer PR 512 eingetragen.

Eine Liste der eingetragenen Partner der Partnerschaftsgesellschaft mbB kann am Sitz der Gesellschaft oder beim Partnerschaftsregister des Amtsgerichts München eingesehen werden. Weitere Informationen finden Sie im Internet unter noerr.com. Informationen zum Datenschutz bei Noerr finden Sie unter noerr.com/datenschutz.

A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse unserer Prüfung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der im Zuge der Novellierung des Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – „**LobbyRG**“) veröffentlichte Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der Regierungskoalition zur Änderung des Lobbyregistergesetzes („**LobbyRG-Entwurf**“)¹ sieht zum Teil weitreichende Änderungen vor, v.a. neue Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten für die betroffenen Interessensvertreter².
- Die im LobbyRG-Entwurf vorgesehenen Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b), § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) und § 3 Abs. 2 Nr. 4 verstoßen gegen das Grundgesetz („**GG**“) und sind damit verfassungswidrig. Dem von der „Ampel-Koalition“ im Koalitionsvertrag 2021 selbst gesetzten Ziel, das LobbyRG „grundrechtsschonend und differenziert“³ zu novellieren, werden die vorgenannten Neuregelungen demnach nicht gerecht.
- Die neue Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, wonach Interessensvertreter alle Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung zu Gesetzes- und Verordnungsvorhaben im Lobbyregister veröffentlichen müssen, ist aus mehreren Gründen verfassungswidrig. Die Vorschrift verstößt gegen die in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Mandatsfreiheit, das verfassungsrechtliche Beschlagsnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG, den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung sowie gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG:
 - § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt bereits gegen das nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte freie Mandat der Abgeordneten des Deutschen Bundestags. Die Freiheit des Mandats gewährleistet den Schutz einer freien Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und Dritten. Diese geschützte Kommunikationsbeziehung würde durch die Veröffentlichungspflicht offenkundig erheblich beeinträchtigt. Dies lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Der Schutz der Kommunikationsbeziehung ist in der Verfassungsordnung von herausragender Bedeutung, weil sie für das Gelingen der repräsentativen

¹ Vgl. BT-Drs. 20/7346 vom 20.06.2023.

² Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet. Diese soll aber gleichermaßen alle Geschlechter erfassen.

³ Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.

Demokratie wesentlich ist. Die verfassungsrechtliche Entscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie soll zur Versachlichung des politischen Diskurses beitragen. Diese Grundentscheidung würde durch die Veröffentlichungspflicht und die damit einhergehenden Skandalisierungsmöglichkeiten politischer Vorgänge erheblich und in verfassungsrechtlich nicht hinzunehmender Weise konterkariert.

- § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt daneben auch gegen das verfassungsrechtliche Beschlagnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG, das den Schutz der den Abgeordneten des Deutschen Bundestages von Dritten anvertrauten Informationen bezweckt. Dieser Schutzzweck würde durch die verpflichtende Eintragung von Stellungnahmen und Gutachten in das Lobbyregister umgangen, weil der Abgeordnete entgegen des Schutzzwecks des Beschlagnahmeverbots nicht mehr selbst entscheiden könnte, welche vertraulichen Informationen er offenlegt und welche nicht.
- Darüber hinaus verstößt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf gegen den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der den internen Willensbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung schützt. Der Kernbereichsschutz steht einer Offenlegung von Vorgängen, bei denen der exekutive Willensbildungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, entgegen. Die in §§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten erfasst allerdings insbesondere auch noch offene Willensbildungsvorgänge, da die Veröffentlichungspflicht unverzüglich zu erfüllen ist.
- Schließlich greift § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf in nicht zu rechtfertigender Weise, insbesondere auch unverhältnismäßig in die gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der verpflichteten Interessenvertreter ein. Die Neuregelung ist bereits nicht erforderlich, da es in Form des sog. exekutiven bzw. legislativen Fußabdrucks – den die „Ampel-Koalition“ im Koalitionsvertrag 2021 angekündigt hatte⁴ – eine mildere und gleich geeignete Regelungsoption gibt.
- Auch § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf, der im Bereich der mitgliederschäftlich organisierten Interessenvertretung eine Pflicht zur Offenlegung bestimmter Mitgliedsbeiträge vorsieht, verstößt gegen die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit. Die vorgesehene Regelung ist unter

⁴ Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.

verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten weder geeignet noch erforderlich sowie angemessen und damit insgesamt unverhältnismäßig:

- Der Gesetzgeber scheint mit der Regelung das Ziel zu verfolgen, einen vermeintlich lenkenden Einfluss einzelner Mitglieder auf die mitgliederschaflich organisierte Interessenvertretung transparent zu machen. Die Offenlegung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge ist jedoch bereits nicht geeignet, um zu bestimmen, welche Mitglieder einen lenkenden Einfluss auf eine mitgliederschafliche Organisation haben. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme in mitgliederschaflich organisierten Interessenverbänden hängen zumeist nicht von der Höhe der Beiträge ab.
- Ferner wird sich die Höhe eines Mitgliedsbeitrags aus Gründen der Beitragsgerechtigkeit regelmäßig an marktnahen Wirtschaftskennzahlen (wie beispielsweise Absatzmengen oder Spezialumsätzen) orientieren. Die Höhe eines solchen Beitrags erlaubt sodann Rückschlüsse auf die Umsätze und Anteile eines Unternehmens in bestimmten (Teil-)Märkten. Hierbei handelt es sich um sensible Informationen von sehr hohem wirtschaftlichem Wert für ein mitgliederschaflich organisiertes Unternehmen, deren Offenlegung aufgrund der Möglichkeit des Gesetzgebers, entsprechende Ausnahmetatbestände zum Schutz des Geheimhaltungsinteresses vorzusehen, nicht erforderlich ist.
- Zudem besteht die Gefahr, dass einzelne oder mehrere Mitglieder nach Offenlegung der Mitgliedsbeiträge austreten, um zu verhindern, dass die für sie sensiblen Informationen veröffentlicht werden. Damit könnte die Finanzierungsgrundlage mitgliederschaflicher Organisationen insgesamt in existenzbedrohender und damit unangemessener Weise in Frage gestellt werden.
- Schließlich benachteiligt § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf die mitgliederschaflich organisierte Interessenvertretung im Verhältnis zur (überwiegend) spendenfinanzierten Interessenvertretung. Für beide Gruppen von Interessenvertretern gelten nach dem LobbyRG-Entwurf zwar formal vergleichbare Offenlegungspflichten in Bezug auf Mitgliedsbeiträge und Schenkungen Dritter. Im Bereich der spendenfinanzierten Interessenvertretung dürfte diese Offenlegungspflicht jedoch praktisch angesichts der vorgesehenen Schwellenwerte leerlaufen, während die Offenlegungspflicht für die mitgliederschaflich organisierte Interessenvertretung existenzbedrohende Auswirkungen nach sich ziehen kann. Auch insoweit ist die Regelung unangemessen.

- Die neu in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Offenlegung von Finanzmitteln im Falle der Drittinteressenvertretung greift ebenfalls unverhältnismäßig in die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Interessensvertreter ein. Die vorgesehene Regelung ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten weder geeignet, erforderlich noch angemessen und damit insgesamt unverhältnismäßig. Der Fokus auf die finanziellen Angaben der Drittinteressenvertretung ist nicht geeignet, deren Ziele und Inhalte transparent zu machen. Mit den Registerangaben zu den erhaltenen Finanzmitteln müssen die betroffenen Interessensvertreter zudem insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenlegen. Ausnahmetatbestände zum Schutz dieser Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nicht vorgesehen. Zugleich sind die mit der Neuregelung verbundenen Vorteile für die Transparenz der Interessenvertretung äußerst gering, da die Auftraggeber der Interessensvertreter ohnehin ihren finanziellen Aufwand angeben müssen. Insofern besteht ein erhebliches Missverhältnis zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und der mit der Neuregelung allenfalls sehr geringfügig gesteigerten Transparenz andererseits. Dieses Missverhältnis führt dazu, dass der mit § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.
- Schließlich verstößt die Entscheidung des Gesetzgebers, bestimmte Gruppen von Interessensvertretern, wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG), Kirchen, andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 LobbyRG) sowie Vertreter der freien Presse (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG), vom Anwendungsbereich des LobbyRG in bestimmten Umfang auszunehmen und damit zu privilegieren, während andere, nicht privilegierte Gruppen von Interessensvertretern ausnahmslos alle nach dem LobbyRG vorgesehenen Pflichten erfüllen müssen, gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Ein Sachgrund für die bereits seit 2022 im LobbyRG angelegte Ungleichbehandlung der verschiedenen Gruppen von Interessensvertretern liegt nicht vor. Diese nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung würde durch die geplante Novellierung des LobbyRG noch einmal deutlich verschärft, da die nicht durch den Gesetzgeber privilegierten Interessensvertreter durch die neuen Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten künftig noch intensiveren Grundrechtseingriffen als bisher ausgesetzt sein werden.

B. Sachverhalt und Prüfauftrag

I. Novellierung des LobbyRG

Am 01.01.2022 ist das LobbyRG in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde ein bei dem Deutschen Bundestag als öffentliches Verzeichnis geführtes zentrales Lobbyregister eingeführt, das das Tätigwerden von Interessensvertretern auf Bundesebene transparent machen soll.

Derzeit ist eine Novellierung des LobbyRG geplant. So haben die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FPD einen LobbyRG-Entwurf⁵ in den Deutschen Bundestag eingebracht. Mit dem Gesetz soll nach der geplanten Gesetzesbegründung die Aussagekraft der Registereinträge gestärkt und der Anwendungsbereich maßvoll erweitert werden.⁶ Dazu sieht der LobbyRG-Entwurf zum Teil weitreichende Änderungen des LobbyRG vor, u. a. sind nunmehr zahlreiche weitergehende Offenlegungsverpflichtungen vorgesehen. So sollen insbesondere eine Pflicht zur Veröffentlichung von grundsätzlichen Stellungnahmen und Gutachten, eine Pflicht zur Offenlegung der Mitgliedsbeiträge sowie eine Pflicht zur Veröffentlichung der für einen konkreten Interessensvertretungsauftrag erhaltenen Finanzmittel eingeführt werden (siehe hierzu im Detail sogleich).

Entgegen der Ankündigung im Koalitionsvertrag⁷ ist der persönliche Anwendungsbereich des LobbyRG hingegen nicht erweitert worden. So sollen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Bereich der Einflussnahme auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG-Entwurf), Kirchen und andere Religionsgemeinschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 LobbyRG-Entwurf) sowie Vertreter der freien Presse (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG-Entwurf) weiterhin von der Verpflichtung zur Eintragung ins Lobbyregister ausgenommen sein.

II. Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf)

Mit der Novellierung des LobbyRG-Entwurfs soll eine Pflicht zur Veröffentlichung von bestimmten Stellungnahmen und Gutachten eingeführt werden. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf sieht hierzu folgende Regelung vor:

„(1) Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter stellen im Lobbyregister die folgenden Informationen bereit: [...]

⁵ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lobbyregistergesetzes, BT-Drs. 20/7346.

⁶ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1.

⁷ Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021, S. 10.

5. zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme [...]

b) diejenigen Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung zu den angegebenen Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben in anonymisierter und hinsichtlich des Textinhalts maschinenlesbarer Form, die gegenüber mindestens einer der Adressatinnen oder einem der Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 [LobbyRG-Entwurf] abgegeben wurden unter Angabe des Zeitpunkts, der betroffenen Interessen- und Vorhabenbereiche nach [§ 3 Abs. 1 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf] und einer abstrakten Bezeichnung der Adressatinnen und Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 [LobbyRG-Entwurf].“

Von dem in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf genannten Begriff der „Adressatinnen und Adressaten“ gemäß § 1 Abs. 1 und 2 LobbyRG-Entwurf sind alle Organe, Gremien, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages und deren Mitarbeiter sowie die Bundesregierung inklusive der Parlamentarischen Staatssekretäre, Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter, Referatsleiter sowie Referenten erfasst.

Die betroffenen Interessensvertreter haben die Veröffentlichung auf Grundlage der Neuregelung in § 3 Abs. 3 Satz 1 LobbyRG-Entwurf „unverzüglich“ vorzunehmen.

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf dient ausweislich der geplanten Gesetzesbegründung dazu, Gegenstände und Ziele der beabsichtigten Interessenvertretung durch entsprechende Pflichtangaben im Lobbyregister transparenter zu machen.⁸ Es soll an übergeordneter Stelle im Lobbyregister mehr Transparenz in die Strukturen der Einflussnahme der Interessenvertretungen auf das Handeln von Exekutive und Legislative bewirkt werden.⁹

III. Pflicht zur Offenlegung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge (§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf)

Ferner ist die Einfügung eines neuen § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf beabsichtigt. Die Vorschrift verpflichtet zur Offenlegung von Mitgliedsbeiträgen im Bereich mitgliedschaftlich organisierter Interessenvertretung (Verbände etc.).

§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf lautet wörtlich wie folgt:

„(1) Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter stellen im Lobbyregister die folgenden Informationen bereit: [...]

⁸ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 27.

⁹ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 28.

8. Finanzangaben, und zwar [...]

e) Angaben zu Mitgliedsbeiträgen, und zwar [...]

bb) in Stufen von jeweils 10 000 Euro jeden Mitgliedsbeitrag unter Angabe von Name, Firma oder Bezeichnung der Beitragszahlerin oder des Beitragszahlers, der den Gesamtwert von 10 000 Euro bezogen auf eine Beitragszahlerin oder einen Beitragszahler in einem Geschäftsjahr und zugleich 10 Prozent bezogen auf die jährliche Gesamtsumme nach Doppelbuchstabe a übersteigt [...].“

Mit dieser Regelung soll insbesondere die Transparenz in Bezug auf die Einflussnahmemöglichkeiten einzelner Mitglieder auf die mitgliedschaftliche Organisation gestärkt werden.¹⁰

IV. Pflicht zur Offenlegung der für einen konkreten Auftrag erhaltenen Finanzmittel (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf)

Weiterhin ist die Einführung einer Offenlegungspflicht in Bezug auf die für einen konkreten Auftrag erhaltenen Finanzmitteln im Falle der Drittinteressenvertretung geplant. Der neue § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf sieht zu diesem Zwecke die folgende Regelung vor:

„(2) Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die die Interessenvertretung im Auftrag betreiben, stellen im Lobbyregister ergänzend zu den Angaben nach [§ 3 Abs. 1 LobbyRG-Entwurf] die folgenden Informationen bereit: [...]

4. von der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber je Auftrag erhaltene Finanzmittel in Stufen von jeweils:

a) 0 Euro,

b) 1 bis 24 999 Euro,

c) 25 000 bis 49 999 Euro,

d) 50 000 bis 99 999 Euro,

e) ab 100 000 in Stufen von jeweils 100 000 Euro,

¹⁰ Vgl. hierzu im Einzelnen unter C. II. 2. a) dieses Gutachtens.

f) ab 1 000 000 Euro.“

Nach der geplanten Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf möchte der Gesetzgeber mit dieser Regelung die Ziele, Größenordnung und Schlagkraft einer beauftragten Interessenvertretung transparent machen, weil diese im besonderen Maße dazu geeignet sei, die Integrität der Willensbildung negativ zu beeinflussen.¹¹ Für die Beurteilung und politische Einordnung dieser Art von Interessenvertretung sei es insoweit von Bedeutung, welche finanziellen Mittel dafür aufgewandt werden können.¹²

V. Prüfauftrag

Angesichts der bevorstehenden Novellierung des LobbyRG hat uns die de'ge'pol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. gebeten, zu prüfen, ob

- die Änderungen des LobbyRG-Entwurfs, namentlich die neuen Offenlegungspflichten in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf sowie § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf und
- die trotz der anstehenden Novellierung in § 3 Abs 2 LobbyRG-Entwurf weiterhin vorgesehene Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Arten von Interessenvertretern

mit der Verfassung zu vereinbaren sind.

¹¹ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

¹² Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

C. Rechtliche Würdigung

Die im LobbyRG-Entwurf vorgesehenen Änderungen sind verfassungswidrig. Die neu in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Veröffentlichung der Stellungnahmen und Gutachten mit grundsätzlicher Bedeutung ist nicht mit Verfassungsrecht, namentlich der Mandatsfreiheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), dem verfassungsrechtlichen Beschlagsnahmeverbot (Art. 47 Satz 2 GG), dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sowie dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) vereinbar (hierzu unter **Ziffer I.**). Darüber hinaus ist § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verfassungswidrig, da die die Regelung, die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der betroffenen Organisationen und Mitglieder verletzt (hierzu unter **Ziffer II.**). Ferner ist auch die Pflicht zur Offenlegung von Finanzmitteln in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf mit Verfassungsrecht unvereinbar; auch diese Pflicht greift unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit der von ihr betroffenen Interessensvertretern ein (hierzu unter **Ziffer III.**). Das LobbyRG verstößt schließlich auch nach der Novellierung durch den LobbyRG-Entwurf weiterhin gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG (hierzu unter **Ziffer IV.**). Im Einzelnen:

I. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt gegen die in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Mandatsfreiheit (hierzu unter **Ziffer 1.**), das verfassungsrechtliche Beschlagsnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG (hierzu unter **Ziffer 2.**), den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung (hierzu unter **Ziffer 3.**) sowie gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG (hierzu unter **Ziffer 4.**). Die Regelung ist demnach verfassungswidrig. Im Einzelnen:

1. Verstoß gegen die Mandatsfreiheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG)

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt gegen das freie Mandat der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, das durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich abgesichert ist. Die vorgesehene Offenlegungspflicht in Bezug auf Stellungnahmen und Gutachten greift in den Gewährleistungsbereich des freien Abgeordnetenmandats in einer Weise ein, die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.

a) Eingriff in Gewährleistungsbereich des freien Mandats

Die freie Mandatsausübung der Abgeordneten des deutschen Bundestages wird durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt.¹³ Die Vorschrift lautet wörtlich wie folgt:

„Sie [Anm: Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“

Das freie Mandat gewährleistet umfassend die freie Willensbildung des Abgeordneten. Erfasst ist auch der Schutz einer freien Kommunikationsbeziehung zwischen dem einzelnen Abgeordneten und den Wählern.¹⁴ Denn es ist eine wesentliche Aufgabe des Abgeordneten und seiner Mitarbeiter, unterschiedliche politische Auffassungen und Interessen aufzunehmen, auszugleichen und in die Willensbildung von Partei, Fraktion und Parlament zu überführen. Die von dem Abgeordneten vermittelte Repräsentation im Deutschen Bundestag erfordert Vermittlung von Informationsströmen in doppelter Richtung.¹⁵ Dazu führte das Bundesverfassungsgericht („BVerfG“) in seinem Beschluss vom 17.09.2013 aus:

„Der kommunikative Prozess, bei dem der Abgeordnete nicht nur Informationen weitergibt, sondern auch Informationen empfängt, ist vom Schutz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst. [...] Das freie Mandat schließt die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk ein. Sie schützt daher - neben dem speziellen Schutz der vertraulichen Kommunikation des Abgeordneten durch das in Art. 47 GG gewährte Zeugnisverweigerungsrecht - die Kommunikationsbeziehungen des Abgeordneten als Bedingung seiner freien Willensbildung und gewährleistet dabei insbesondere, dass die von ihm zu vertretenden, in die politische Willensbildung des Deutschen Bundestages einzuspeisenden Meinungen und Interessen ihn unverzerrt und ohne staatliche Beeinflussung erreichen können. Die Vielzahl der Abgeordneten soll die Chance eröffnen, dass die unterschiedlichen Ideen und Interessen in der

¹³ Vgl. BVerfG, Urt. v. 02.03.1977 – 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125, juris Rn. 45.

¹⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 92 ff.

¹⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 96.

Bevölkerung in den parlamentarischen Willensbildungsprozess eingebracht werden.“¹⁶

Die Abgeordneten und die sie unterstützenden Hilfspersonen sind, um ihrer Funktion in der verfassungsrechtlich vorgesehenen repräsentativen Demokratie gerecht zu werden, auf Informationen von außen angewiesen. Sie können ohne kommunikativen Input weder abschließend einschätzen, welche Interessen von einem Gesetzgebungsverfahren betroffen sind, noch verfügen sie in jeden Fall über eine ausreichende fachliche Expertise. In diesem Kontext kommt den von § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verpflichteten Interessenvertretern eine wesentliche Aufgabe zu, indem sie über die Positionen betroffener Gruppen aufklären und zugleich fachlichen Input geben. Die Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Interessensvertretern ist folglich in den verfassungsrechtlichen Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einbezogen.

Der nach den vorstehenden Grundsätzen verfassungsrechtlich geschützte kommunikative Austausch wird durch die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Veröffentlichungspflicht beeinträchtigt. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen einzelne Mandatsträger missbraucht wird. Jede Eintragung kann einen Mandatsträger potenziell in eine öffentliche Rechtfertigungssituation bringen. Gerade unter den Bedingungen moderner Online-Medien und sozialer Netzwerke geht damit ein erhebliches Potenzial zur Skandalisierung politischer Vorgänge einher. Das kann zur Folge haben, dass Abgeordnete darauf verzichten, für Gesetzgebungsverfahren relevante Stellungnahmen und Gutachten anzunehmen. Auch wird die Unbefangenheit der diesbezüglichen Kommunikation auf Grund des mit der Veröffentlichungspflicht einhergehenden Überwachungsdrucks beeinträchtigt.

Insgesamt greift § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf damit in den verfassungsrechtlichen Gewährleistungsbereich des freien Mandats ein. Dies hat im Übrigen auch die „Ampel-Koalition“ erkannt: Im Koalitionsvertrag bekennt diese selbst, dass Verschärfungen des LobbyRG ihre Grenzen in der Mandatsfreiheit finden.¹⁷

¹⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 97.

¹⁷ Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.

b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der vorstehend aufgezeigte Eingriff in den verfassungsrechtlichen Gewährleistungsbereich des freien Mandats ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Ein Eingriff in den Gewährleistungsgehalt des freien Abgeordnetenmandats kann grundsätzlich durch eine überwiegende Verfassungsrechtsposition gerechtfertigt werden. Eine solche überwiegende Verfassungsrechtsposition, die den mit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verbundenen Eingriff rechtfertigen könnte, ist in der vorliegenden Konstellation jedoch nicht ersichtlich.

Unmittelbar bezweckt die Neuregelung das Ziel einer verbesserten Transparenz dahingehend, ob, in welchem Umfang und mit welcher Zielrichtung unterschiedliche Interessenvertreter versuchen, Einfluss auf konkrete Gesetzgebungsverfahren zu nehmen.¹⁸ Hierdurch soll mittelbar ein Beitrag geleistet werden, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Parlament und Regierung zu stärken.¹⁹ Die Integrität und Vertrauenswürdigkeit der Gesetzgebung ist zwar grundsätzlich als verfassungsrechtlich geschütztes Gut anzuerkennen. Allein der Umstand, dass die vorgesehene Veröffentlichungspflicht eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition verfolgt, reicht jedoch nicht aus, um den mit ihr verbundenen Eingriff in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu rechtfertigen. Vielmehr müsste der Schutz der Vertrauenswürdigkeit und Integrität politischer Herrschaft den Schutz des freien Mandats auch im Hinblick auf die konkrete Situation überwiegen. Das ist vorliegend jedoch nicht der Fall, weil die vorgesehene Neuregelung einen zu weitreichenden und deshalb nicht mehr zu rechtfertigenden Eingriff in das freie Mandat darstellt.²⁰

Die als Teil des freien Mandats geschützte Kommunikationsbeziehung des Mandatsträgers mit Dritten ist nicht um ihrer selbst Willen geschützt, sondern weil sie für das Gelingen der repräsentativen Demokratie von herausragender Bedeutung ist. Die Entscheidung des deutschen Verfassungsgebers für die repräsentative Demokratie soll zur

¹⁸ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 14.

¹⁹ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1.

²⁰ Ähnlich für eine Verpflichtung zur Offenlegung des Terminkalenders oder eine Protokollierung von Gesprächen (*Austermann*, NVwZ 2021, 585 (587)).

Versachlichung des politischen Diskurses beitragen, um auch komplexe Probleme sachangemessen lösen zu können.²¹ So versteht sich, dass auch der kommunikative Austausch zwischen Mandatsträger und Interessensvertretern möglichst in einem geschützten kommunikativen Raum erfolgen soll. Diesen Befund bestätigt auf Verfassungsebene insbesondere die Regelung in Art. 47 Satz 1 GG, die den Abgeordneten des Deutschen Bundestags ein Zeugnisverweigerungsrecht über die ihnen anvertrauten Tatsachen sowie über die Identität des Informanten gewährt. Ergänzend hierzu sieht Art. 47 Satz 2 GG ein Beschlagnahmeverbot für mandatsbezogene Schriftstücke vor. Das Beschlagnahmeverbot soll Umgehungen des Zeugnisverweigerungsrechts verhindern. Aus dieser Regelung leitet das BVerfG die grundsätzliche Wertung ab, dass die grundgesetzlich geschützte freie Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Dritten auch den Schutz der Vertraulichkeit umfasst.²² Die Informationen sollen den Abgeordneten unverzerrt erreichen; er soll sich unbefangen unterschiedlichen betroffenen Interessen und Informationen öffnen können.²³ Dieser kommunikative Austausch würde künftig durch die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Veröffentlichungspflicht stark beeinträchtigt. Es besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen einzelne Mandatsträger missbraucht wird. Dieses Potenzial zur Skandalisierung politischer Vorgänge läuft dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie entgegen, der für eine Versachlichung legislativer Willensbildung sorgen soll, um den komplexen Problemlagen überhaupt in angemessener Weise gerecht werden zu können. Dieses Ziel der Versachlichung wird dadurch konterkariert, dass die medial vermittelte Öffentlichkeit ein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die vertraulichen Kommunikationsbeziehungen zwischen den Mandatsträgern und den Interessenvertretern als Bindeglied zur Zivilgesellschaft erhält.

Insgesamt erweist sich § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf demnach als nicht mit dem freien Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar und somit als verfassungswidrig.

²¹ Vgl. *Grzeszick* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 20 Rn. 71.

²² Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2003 - 2 BvR 508/01, BVerfGE 108, 251, juris Rn. 45.

²³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 97.

2. Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Beschlagnahmeverbot (Art. 47 Satz 2 GG)

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt ferner gegen das verfassungsrechtliche Beschlagnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG.

Art. 47 Satz 2 GG gewährt im Zusammenhang mit dem in Art. 47 Satz 1 GG niedergelegten Zeugnisverweigerungsrecht ein Beschlagnahmeverbot zugunsten von Bundestagsabgeordneten. Wörtlich lauten Art. 47 Sätze 1 und 2 GG wie folgt:

„Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Soweit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig.“

Das Beschlagnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG gilt für Gegenstände, die sich in den Büroräumen eines Bundestagsabgeordneten und dessen Hilfspersonen befinden.²⁴ In der Zusammenschau mit Art. 47 Satz 1 GG bezieht sich das Beschlagnahmeverbot hierbei auf Schriftstücke, die anvertraute Tatsachen beinhalten. „Anvertraut“ sind solche „Tatsachen“, die einem Abgeordneten durch den Informanten vertraulich, d.h. mit einer Beschränkung der Befugnis zur Verwertung, mitgeteilt wurden, unabhängig davon, ob es sich um eine objektiv vertrauliche Tatsache handelt.²⁵

Soweit die von § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf erfassten Stellungnahmen und Gutachten anvertraute Tatsachen im vorgenannten Sinne beinhalten, verstößt die Regelung gegen Art. 47 Satz 2 GG. Ihrem ausdrücklichen Wortlaut nach bezieht sich die Gesamtregelung in Art. 47 GG zwar nur auf eine Situation, in der der Abgeordnete möglicherweise als Zeuge vernommen werden soll (z.B. ein Strafverfahren). Allerdings stellte das BVerfG zu dem mit Art. 47 GG verfolgten Schutzzweck bereits fest:

„Mit diesem Recht schützt die Verfassung das Vertrauensverhältnis, das im Einzelfall zwischen dem Abgeordneten und einem Dritten in Rücksicht auf die Mandatsausübung zustande gekommen ist (vgl. Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: Schneider/Zeh,

²⁴ Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2003 – 2 BvR 508/01, BVerfGE 108, 251, juris Rn. 48.

²⁵ Vgl. Butzer in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand: 15.05.2023), Art. 47 Rn. 3.

Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 15 Rn. 61). Zeugnisverweigerungsrecht und Beschlagnahmeprivileg stärken das freie Mandat; sie schützen zugleich die ungestörte parlamentarische Arbeit und die Repräsentationsmächtigkeit der Volksvertretung. Art. 47 GG verstärkt insofern das freie Mandat des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG und gewährleistet zugleich dem Bundestag als Verfassungsorgan einen Funktionsschutz²⁶

Der hiernach mit dem Beschlagnahmeverbot verfolgte Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikationsbeziehung zwischen einem Abgeordneten und Dritten würde allerdings konterkariert, wenn Interessenvertreter künftig dazu verpflichtet wären, Schriftstücke, die aus Vertraulichkeitsgründen nicht beschlagnahmt werden dürften, nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf für Jedermann einsehbar zu veröffentlichen. In einer solchen Situation hätte es, anders als von Art. 47 GG intendiert, nicht mehr der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und 47 GG besonders geschützte Abgeordnete in der Hand zu entscheiden, ob er von seinem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch macht oder nicht bzw. ob ein Schriftstück beschlagnahmt werden kann oder nicht.²⁷ Die Information wäre bereits öffentlich verfügbar und eine Aussageverweigerung sinnlos. Die Verpflichtung zur pauschalen Veröffentlichung aller gegenüber den Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter abgegebenen Stellungnahmen und Gutachten würde zur Umgehung des Art. 47 GG führen und ist deshalb mit dessen Sinn und Zweck nicht vereinbar. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt insofern gegen Art. 47 Satz 2 GG und ist damit auch aus diesem Grund verfassungswidrig.

3. Verstoß gegen den Grundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung

Soweit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf eine Veröffentlichungspflicht auch für gegenüber der Bundesregierung abgegebene Stellungnahmen und Gutachten vorsieht, verstößt die Neuregelung gegen den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Auch insoweit ist § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verfassungswidrig.

²⁶ Vgl. BVerfG, Ur. v. 30.07.2003 – 2 BvR 508/01, BVerfGE 108, 251, juris Rn. 45.

²⁷ Vgl. Butzer in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand: 15.05.2023), Art. 47 Rn. 5.

a) **Kernbereichsschutz als Prüfungsmaßstab für die Neuregelung im LobbyRG-Entwurf**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG setzt

„die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk [...] notwendigerweise einen ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ voraus [...], der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht.“²⁸

Unmittelbar entwickelte das BVerfG den Grundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zwar im Hinblick auf die Abgrenzung der Kompetenzen von Regierung und Parlament; dieser Verfassungsgrundsatz lässt sich seiner Schutzrichtung nach jedoch auch auf die vorliegende Konstellation anwenden. Das Bestehen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung schützt nicht nur den Grundsatz der Gewaltenteilung, sondern auch das Funktionieren der repräsentativen Demokratie insgesamt. Das Parlament übt seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive nicht nur für sich, sondern auch als Vertreter des Volkes aus. In dieser Hinsicht dienen die Frage- und Untersuchungsrechte des Parlaments gegenüber der Regierung der Information der Öffentlichkeit über das Handeln der Regierung, um politische Verantwortung gegenüber dem Volk herzustellen.

Überdies lassen sich auch der Sinn und Zweck des Kernbereichsschutzes auf die vorliegende Konstellation übertragen. Ihm liegt die Erwägung zu Grunde, dass ein geschützter Kommunikationsraum der Exekutive erforderlich ist, um deren Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit zu gewährleisten.²⁹ Der Kernbereichsschutz soll der Gefahr entgegenwirken, dass Dritte durch zu umfassende Informationsrechte in die Lage versetzt werden, in Entscheidungen hineinzuwirken, die in der alleinigen Verantwortung der Regierung liegen.³⁰ Aus dieser mit dem Kernbereichsschutz

²⁸ Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11/83, BVerfGE 67, 100, juris Rn. 127.

²⁹ Vgl. *Klein* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 45d Rn. 36.

³⁰ Vgl. *Klein* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 45d Rn. 36.

bezweckten Schutzrichtung folgt, dass sich der Grundsatz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht nur auf Frage- und Untersuchungsrechte des Parlaments beziehen kann, sondern auch andere Formen, Transparenz bezüglich der Regierungstätigkeit herzustellen, erfassen muss. Der Kernbereichsschutz würde ad absurdum geführt, wenn zwar nicht das Parlament, aber die Öffentlichkeit insgesamt über Informationen, die den internen Willensbildungsprozess betreffen, zu informieren wäre. Insofern ist auch die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten für Interessenvertreterinnen und Interessensvertreter am Maßstab des Kernbereichsschutzes zu messen.

b) Unvereinbarkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf mit dem Kernbereichsschutz

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist betroffen, wenn es um Informationen geht, die zu einem Mitregieren Dritter in Angelegenheiten führen könnten, die der alleinigen Kompetenz der Regierung unterliegen.³¹ Da der interne Willensbildungsprozess unzweifelhaft zu diesem alleinigen Kompetenzbereich gehört, sind entsprechende Informationspflichten jedenfalls auf abgeschlossene Vorgänge zu begrenzen.³² § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf differenziert allerdings nicht danach, ob ein Vorgang abgeschlossen ist oder nicht. Vielmehr müssen die verpflichteten Interessenvertreter alle relevanten Stellungnahmen und Gutachten gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 LobbyRG-Entwurf unverzüglich in das Lobbyregister eintragen.

Die vorgesehene Veröffentlichungspflicht schafft zudem gerade die Situation, die durch den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verhindert werden soll. Mit der Veröffentlichungspflicht geht indirekt eine Überwachungsmöglichkeit der Regierung einher. Es besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen politische Beamte missbraucht wird. Jede Eintragung kann einen politischen Beamten in eine öffentliche Rechtfertigungssituation bringen, auch wenn möglicherweise sogar eine ablehnende Haltung besteht. Durch die geplante Änderung verschiebt sich der geschützte interne Willensbildungsprozess weg von der Regierung hin zu einer medial vermittelten Öffentlichkeit. Die medial vermittelte Öffentlichkeit erhält ein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die Kommunikationsbeziehungen

³¹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101, juris Rn. 120.

³² Vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101, juris Rn. 120.

zwischen Regierung und Interessenvertretern. Dieses Druckmittel hat das Potenzial, zu einem „Mitregieren Dritter“ in Bereichen, wie der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben, zu führen, die der alleinigen Kompetenz der Regierung unterliegen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Neuregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, soweit sie sich auf gegenüber der Bundesregierung abgegebene Stellungnahmen und Gutachten bezieht, nicht mit dem Grundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu vereinbaren und insoweit verfassungswidrig ist.

4. Verstoß gegen die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG)

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt ferner gegen die verfassungsmäßig garantierte Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) der normadressierten Interessensvertreter.

a) Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit

Die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG schützt als das für das Wirtschaftsleben zentrale Freiheitsrecht umfassend das Recht, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit zu betreiben und sich eine wirtschaftliche Existenzgrundlage auf Dauer zu schaffen und zu erhalten.³³ Verfassungsrechtlich geschützt ist die Gesamtheit aller mit der Berufstätigkeit zusammenhängenden Modalitäten, von der Berufswahl (= Berufswahlfreiheit) bis zur Berufsausübung (= Berufsausübungsfreiheit).³⁴

Die Pflicht gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung betrifft die Berufsausübungsfreiheit der Interessensvertreter, da es sich bei der Interessenvertretung gegen Entgelt unzweifelhaft um eine berufliche Tätigkeit handelt, deren Ausübung durch die vorgesehene Veröffentlichungspflicht berührt ist.

Mit der Konkretisierung der Berufsausübung durch die Interessensvertreter ist ein verfassungsrechtlich relevanter Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit verbunden. Grundsätzlich begründet jede staatliche Maßnahme, die die geschützte berufsbezogene Freiheitsausübung beschränkt und zusätzlich

³³ Vgl. BVerfG, 07.02.1990 – 1 BvR 26/84, BVerfGE 81, 242, juris Rn. 45; BVerfG, 04.04.1967 – 1 BvR 84/65, BVerfGE 21, 26, juris Rn. 15.

³⁴ Vgl. *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 79.

eine Regulierung beruflicher Tätigkeit bezweckt oder sich zumindest typischerweise in dieser Weise auswirkt einen verfassungsrechtlich relevanten Eingriff in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG.³⁵ Die Verpflichtung, Stellungnahmen und Gutachten im für Jedermann einsehbaren Lobbyregister zu veröffentlichen, stellt unzweifelhaft eine regulatorische Vorgabe für die Berufsausübung der betroffenen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dar und wirkt sich für diese insoweit freiheitsbeschränkend aus. Zusätzlich bezweckt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf gerade die Regulierung der beruflichen Tätigkeit im Bereich der Interessenvertretung;³⁶ ihr kommt daher eine berufsregelnde Tendenz zu.

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf greift folglich in die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit in Form der Berufsausübungsfreiheit ein.

b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der mit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit kann grundsätzlich im Einzelfall mit dem Schutz verfassungsrechtlich legitimer Ziele gerechtfertigt werden. Bei Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit stellt das BVerfG grundsätzlich keine hohen Hürden an den Rechtfertigungsgrund. Vielmehr kann der Eingriff mit vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden.³⁷ Eine Rechtfertigung kommt aber hier bereits von vornherein nicht in Betracht, weil § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, wie vorstehend aufgezeigt, bereits gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 47 Satz 2 GG und den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verstößt und somit verfassungswidrig ist. Eine verfassungswidrige Regelung kann jedoch im Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 3 GG) von vornherein nie zu einer Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG führen.³⁸

Darüber hinaus verstößt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf auch gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3, 103 Abs. 2 GG), der eine hinreichende Bestimmtheit und Klarheit

³⁵ Sog. berufsregelnde Tendenz, vgl. *Manssen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 74.

³⁶ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 27.

³⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 97.

³⁸ Vgl. *Ruffert*, in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand:15.05.2023), Art. 12 Rn. 86.

von Normen fordert. Der Gesetzgeber fordert mit der Vorschrift die Offenlegung von Stellungnahmen und Gutachten „von grundsätzlicher Bedeutung“. Eine Legaldefinition für die „grundsätzliche Bedeutung“ der offenzulegenden Dokumente enthält der LobbyRG-Entwurf nicht. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll eine Stellungnahme oder ein Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung sein,

*„wenn darin eine grundlegende Positionierung zu einem Gesetzgebungs- oder Verordnungsvorhaben in Gänze abgebildet wird und nicht nur Einzelpositionen übermittelt werden. **Entscheidend ist dabei, ob dem Inhalt des Gutachtens oder der Stellungnahme aus Sicht der jeweiligen Interessenvertreterin oder des jeweiligen Interessenvertreters grundsätzliche Bedeutung zukommt** und nicht, ob die Stellungnahme oder das Gutachten grundsätzlichen Einfluss auf den Verlauf der Beratungen im Gesetzgebungsprozess hatte.“³⁹*

Die „grundsätzliche Bedeutung“ soll sich demnach subjektiv anhand der Beurteilung des betroffenen Interessenvertreters statt anhand objektiver Kriterien, wie dem tatsächlich nachweisbaren Einfluss auf den Verlauf der Beratungen im Gesetzgebungsprozess, bestimmen. Der Gesetzgeber führt damit einen unbestimmten Rechtsbegriff ein, dessen Auslegung er allein den belasteten Interessenvertretern aufbürdet. Es bleibt völlig unklar, inwieweit die Beurteilung der Interessenvertreter behördlich und gerichtlich nachprüfbar sein sollen und welche rechtlichen Konsequenzen sich aus einer – aus behördlicher oder gerichtlicher Sicht – vermeintlich falschen Beurteilung der „grundsätzlichen Bedeutung“ ergeben. Auch die Erfüllung des Bußgeldtatbestands in § 7 Abs. 1 Nr. 1, Abs.2 LobbyRG, wonach ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine eintragungspflichtige Angabe – hier die Angaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf – nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig einträgt, hängt demnach von der subjektiven Einschätzung der betroffenen Interessenvertreter ab. Ein solches Vorgehen verstößt offenkundig gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3, 103 Abs. 2 GG), da weder die Normvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, noch dessen Rechtsfolgen bestimmbar und vorhersehbar sind. Auch insoweit ist § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verfassungswidrig,

³⁹ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 28.

sodass eine Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG von vornherein ausscheidet.

Ungeachtet dessen wäre § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit b) LobbyRG-Entwurf aber jedenfalls auch unverhältnismäßig und würde insofern gegen den verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen. Dieser Verfassungsgrundsatz setzt voraus, dass eine Regelung zur Erreichung eines legitimen Ziels, geeignet erforderlich und angemessen ist.⁴⁰ Diese Voraussetzungen erfüllt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit b) LobbyRG-Entwurf insgesamt nicht. Der Gesetzgeber würde mit der Regelung zwar ein legitimes Ziel verfolgen und hierauf bezogen wohlmöglich auch geeignet sein. Allerdings fehlt es an der verfassungsrechtlichen Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung. Im Einzelnen:

(1) Legitimes Ziel

Unmittelbar verfolgt die Neuregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf das Ziel einer verbesserten Transparenz dahingehend ob, in welchem Umfang und mit welcher Zielrichtung unterschiedliche Interessenvertreter versuchen, Einfluss auf konkrete Gesetzgebungsverfahren zu nehmen.⁴¹ Durch die damit gesteigerte Transparenz soll mittelbar ein Beitrag geleistet werden, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität der legislativen Willensbildung zu stärken.⁴² Hierin dürfte ein verfassungsrechtlich legitimes Gemeinwohlziel liegen.

(2) Nicht auszuschließende Geeignetheit

Die verfassungsrechtliche Geeignetheit liegt vor, wenn die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels mit der konkreten Regelung zumindest gefördert wird.⁴³ Dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, ein weiter Beurteilungs- und Prognosespielraum zu.⁴⁴

⁴⁰ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 101; BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014 – 1 BvR 2998/11 u. a., BVerfGE 135, 90, juris Rn. 63.

⁴¹ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 27 f.

⁴² Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1.

⁴³ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971 – 1 BvR 52/66 u. a., BVerfGE 30, 292, juris Rn. 64.

⁴⁴ Vgl. *Ruffert*, in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand: 15.05.2023), Art. 12 Rn. 90.

Vorliegend lässt sich nicht vollständig ausschließen, dass das mit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verfolgte Ziel der Transparenz und damit die Integrität und Vertrauenswürdigkeit der Gesetzgebung mit der Pflicht zur Veröffentlichung von bestimmten Stellungnahmen und Gutachten zumindest im geringen Maße gefördert werden könnte. Insofern dürften – auch angesichts des weiten Beurteilungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers – voraussichtlich keine durchgreifenden Bedenken gegen die Geeignetheit der Neuregelung bestehen.

(3) Keine Erforderlichkeit

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf ist demgegenüber jedoch nicht erforderlich. Die Erforderlichkeit beinhaltet das Gebot, dass der Staat aus den zur Erreichung des Zweckes gleich gut geeigneten Mitteln das mildeste, also die geschützte Rechtsposition am wenigsten beeinträchtigende Mittel wählt.⁴⁵ Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber – wie bei der Beurteilung der Geeignetheit – über einen weiten Beurteilungs- und Prognosespielraum, d.h. dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung der Erforderlichkeit seiner Regelung eine Einschätzungsprärogative zu.⁴⁶

Trotz dieser gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative verstößt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz. Bei dieser Bewertung ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Gefahr besteht, dass die Regelung wohl in einem deutlich geringeren Maße zur Transparenz beantragen wird, als erhofft. Viele Interessensvertreter werden möglicherweise künftig von schriftlichen Stellungnahmen und Gutachten Abstand nehmen und stattdessen vermehrt auf die mündliche Beratung von Abgeordneten und der Bundesregierung setzen. Zugleich besteht das Risiko, dass einzelne Interessensvertreter versuchen, sich den gesteigerten bürokratischen Vorgaben in Gänze zu entziehen, indem sie sich nicht im Lobbyregister registrieren. Insofern besteht die Gefahr, dass die Neuregelung zwar eine erhebliche Belastung für die im Rahmen des legalen operierenden Interessenvertreter

⁴⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014 – 1 BvR 2998/11 u. a., BVerfGE 135, 90, juris Rn. 80; BVerfG, Urte. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136, juris Rn. 142.

⁴⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 101.

mit sich bringt, aber zugleich allenfalls im geringen Maße zur Transparenz beitragen kann.

Zugleich existiert eine deutlich mildere und tendenziell sogar effektivere Maßnahme zur Zielerreichung. Als mildere Maßnahme kommt die Einführung eines exekutiven und legislativen Fußabdrucks in Betracht. Hiermit wird die Möglichkeit bezeichnet, dass Regierung und Parlament im Hinblick auf ein konkretes Gesetzgebungsverfahren selbst angeben, inwieweit sie in ihren Entwürfen, Änderungsvorschlägen oder auch der abschließenden Beschlussfassung durch externe Interessenvertreter beeinflusst worden sind. Dabei könnte zusätzlich vorgesehen werden, dass Regierung und Parlament auch für ihre politischen Entscheidungen maßgebliche Stellungnahmen und Gutachten veröffentlichen. Ein solches Vorgehen hat die „Ampel-Koalition“ in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt:

„Für Gesetzentwürfe der Bundesregierung und aus dem Bundestag werden wir Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung von Gesetzentwürfen umfassend offenlegen (sog. Fußabdruck).“⁴⁷

Eine solche ergebnisorientierte Regelung hätte den Vorteil, dass der reale Einfluss deutlich wird und von den Bürgern bei der nächsten Wahlentscheidung berücksichtigt werden kann, ohne dabei – wie im Falle des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf – die Interessenvertreter übermäßig zu belasten. Gleichwohl scheint ein exekutiver und legislativer Fußabdruck derzeit – entgegen der Ankündigung im Koalitionsvertrag der „Ampel“ – ohne erkennbaren Grund nicht in Planung zu sein. Vielmehr setzt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf allein bei der Interessenvertretung an und erlegt den Interessenvertretern einseitig neue Offenlegungspflichten auf.

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf ist nach alledem somit nicht erforderlich.

⁴⁷ Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.

(4) Keine Angemessenheit

Darüber hinaus ist § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf nicht angemessen. Um dem Erfordernis der Angemessenheit zu entsprechen, muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits die gesetzliche Regelung insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit noch wahren; andernfalls ist die Maßnahme aufgrund der übermäßigen Belastung der Betroffenen unangemessen und damit unverhältnismäßig.⁴⁸

Bei der Ermittlung der Schwere des Eingriffs ist zu berücksichtigen, dass die Interessenvertretung in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes ein überragend wichtiges Element ist, um die in der Bevölkerung vorhandenen Interessen und zusätzliche fachliche Expertise in den legislativen Willensbildungsprozess einzubeziehen. Die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Personen können regelmäßig weder abschließend einschätzen, welche Interessen von einem Gesetzgebungsvorhaben betroffen sind, noch verfügen sie in jeden Fall über eine ausreichende fachliche Expertise. Insofern sind sie darauf angewiesen, dass Interessenvertreter sie über die Positionen betroffener Gruppen aufklären und zugleich fachlichen Input geben. Interessenvertretung ist in der repräsentativen Demokratie des GG eine notwendige und wichtige Aufgabe.

Die neu vorgesehene Veröffentlichungspflicht birgt ein erhebliches Missbrauchsrisiko. Es besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen einzelne Mandatsträger oder politische Beamte missbraucht wird. Jede Eintragung kann einen Mandatsträger oder politischen Beamten in eine öffentliche Rechtfertigungssituation bringen, auch wenn möglicherweise sogar eine ablehnende Haltung gegenüber der vertretenen Position besteht. Das läuft dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie entgegen, der für eine Versachlichung legislativer Willensbildung sorgen soll, um den komplexen Problemlagen überhaupt in angemessener Weise gerecht werden zu können. Die Veröffentlichungspflicht kann sich also ihrerseits nachteilig, auf das Vertrauen in die parlamentarische Demokratie auswirken,

⁴⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 - 1 BvR 2011/07, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 120.

obwohl eigentlich deren Stärkung beabsichtigt ist. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabe der Veröffentlichung aller Stellungnahmen und Gutachten einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Interessenvertreter bedeutet. Damit geht ein großer und in der Praxis nur schwer sachgerecht umsetzbarer Koordinierungsbedarf einher.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Kenntnis der konkreten Stellungnahmen und Gutachten zur Information der Öffentlichkeit nur einen geringen zusätzlichen Beitrag leistet. Die Veröffentlichungspflicht dürfte das angestrebte Ziel einer verbesserten Transparenz allenfalls im geringen Maße erreichen. Insofern ist die im Rahmen der Erforderlichkeit bereits beschriebene Umgehungsgefahr zu berücksichtigen. Auch bestehen bereits andere Informationspflichten, um den Einfluss von Interessenvertretern Transparenz zu machen. So muss nach dem unverändert fortgeltenden § 3 Abs. 1 Nr. 4 LobbyRG jeder Interessenvertreter eine Angabe zu Interessen- und Vorhabenbereichen sowie eine Beschreibung der eigenen Tätigkeit vornehmen. Zusätzlich sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. a) LobbyRG-Entwurf nunmehr auch die konkreten Gesetzes- und Verordnungsvorhaben zu nennen, hinsichtlich derer Interessenvertretung betrieben wird. Durch die Kombination der beiden Regelungen wird der Einfluss der Interessenvertretung auf konkrete Gesetzgebungsverfahren bereits weitgehend transparent gemacht. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf erweist sich für diesem Hintergrund als zur Zielerreichung in großen Teilen überflüssig.

In Anbetracht der geringen Vorteile auf der einen und der hohen Eingriffsintensität auf der anderen Seite, erweist sich § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf insgesamt als nicht angemessen und damit unverhältnismäßig. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in die Berufsfreiheit scheidet auch in dieser Hinsicht aus.

II. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf

Auch § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf ist verfassungswidrig. Die Regelung verletzt die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit mitgliederschäftlich organisierter Interessenvertreter.

1. Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit

§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf greift in die Berufsfreiheit⁴⁹, der mitgliedschaftlich organisierten Interessenvertreter ein. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge beschränkt die Berufsausübung der mitgliedschaftlich organisierten Interessenvertreter, denen im Rahmen ihrer Berufsausübung eine zusätzliche Verpflichtung zur Veröffentlichung auferlegt wird.

Darüber hinaus greift die Neuregelung auch in die Berufsausübungsfreiheit der einzelnen Mitglieder, deren Beitragshöhe veröffentlicht werden soll, ein. Mit der verpflichtenden Veröffentlichung der Mitgliedsbeiträge werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offengelegt. Die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist von der Berufsausübungsfreiheit jedoch geschützt. Das BVerfG begründet diesen verfassungsrechtlichen Schutz wie folgt:

„Werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch den Staat offengelegt oder verlangt er deren Offenlegung, so ist Art. 12 Abs. 1 GG in seinem Schutzbereich berührt [...]

Durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb beeinträchtigt werden. Wird exklusives wettbewerbserhebliches Wissen den Konkurrenten zugänglich, mindert dies die Möglichkeit, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten. So können unternehmerische Strategien durchkreuzt werden. Auch kann ein Anreiz zu innovativem unternehmerischen Handeln entfallen, weil die Investitionskosten nicht eingebracht werden können, während gleichzeitig Dritte unter Einsparung solcher Kosten das innovativ erzeugte Wissen zur Grundlage ihres eigenen beruflichen Erfolgs in Konkurrenz mit dem Geheimnisträger nutzen (vgl. zum Ganzen BVerfGE 115, 205 <230>).“⁵⁰

Bei Wirtschaftsvereinigungen und Verbänden orientiert sich der Mitgliedsbeitrag aus Gründen der Beitragsgerechtigkeit regelmäßig an marktnahen Wirtschaftskennzahlen, wie beispielsweise Absatzmengen oder Spezialumsätzen, die handelsrechtlich nicht veröffentlicht werden müssen. Die Höhe eines so

⁴⁹ Vgl. zum Schutzbereich und Gewährleistungsgehalt der Berufsfreiheit bereits unter C. I. 4. a) dieses Gutachtens.

⁵⁰ Vgl. BVerfG, UrT. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185, juris Rn. 154 und 156.

berechneten Mitgliedsbeitrags erlaubt sodann beispielsweise Rückschlüsse auf die Umsätze und Anteile eines Unternehmens in bestimmten (Teil-)Märkten. Dabei handelt es sich um Informationen von sehr hohem wirtschaftlichem Wert für ein mitgliedschaftlich organisiertes Unternehmen, an denen ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht und die deshalb als besonders geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzuordnen sind. Da diese geschützten Informationen bei einer Veröffentlichung der Beitragshöhe zumindest mittelbar offengelegt werden müssten, liegt auch insoweit ein Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen, mitgliedschaftlich organisierten Interessensvertreter vor.

2. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der mit § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Mitgliedsbeträge ist unverhältnismäßig.⁵¹ Zwar dürfte der Gesetzgeber mit der vorgesehenen Offenlegungspflicht ein verfassungsrechtlich legitimes Gemeinwohlziel verfolgen. Die Neuregelung ist zur Erreichung dieses Ziels jedoch weder geeignet noch erforderlich und darüber hinaus auch nicht angemessen. Im Einzelnen:

a) Legitimes Ziel

Der Gesetzesbegründung zum LobbyRG-Entwurf lässt sich allgemein entnehmen, dass die Offenlegung von Mitgliedsbeiträgen der

„Stärkung der Aussagekraft der Angaben über den für die Interessenvertretung eingesetzten finanziellen Aufwand“⁵²

dienen soll.

Darüber hinaus stellt die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf klar, dass sich der Umfang der Offenlegungspflicht zu Mitgliedsbeiträgen am Umfang der Angaben zu Schenkungen und sonstigen Zuwendungen Dritter orientiert.⁵³ Angaben zu Schenkungen Dritter sind künftig gemäß der Neuregelung § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. d) LobbyRG-Entwurf offenzulegen. Ausweislich zu der Gesetzesbegründung soll diese Vorschrift u.a. der Offenlegung von Schenkungen

⁵¹ Vgl. zu den allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bereits unter C. I. 4. b) dieses Gutachtens.

⁵² Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1 f.

⁵³ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 30.

dienen, die möglicherweise einen lenkenden Einfluss auf die jeweilige Organisation haben könnten.⁵⁴ Insoweit liegt es nahe, dass der Gesetzgeber mit der vorgesehenen Pflicht zur Offenlegung von Mitgliedsbeiträgen gleichfalls das Ziel verfolgt, einen etwaigen lenkenden Einfluss einzelner Mitglieder auf die mitgliederschaftlich organisierte Interessenvertretung transparent zu machen. Dieses Transparenzziel dürfte ein verfassungsrechtlich legitimes Gemeinwohlziel darstellen.

b) Keine Geeignetheit

Legt man das vorgenannte Transparenzziel zugrunde, fehlt es an der verfassungsrechtlichen Geeignetheit. Die Offenlegung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge ist zur Bestimmung, welche Mitglieder einen lenkenden Einfluss haben, nicht geeignet.

Die Mitgliedschaft in Verbänden ist mit klaren Rechten und Pflichten verbunden. Die Höhe der Mitgliedsbeiträge wird dabei nicht ausgehandelt, sondern auf Grundlage einer regelmäßig in der (Verbands-)Satzung festgelegten einheitlichen Methode berechnet. Auch hängt die Möglichkeit zur Partizipation in der Regel nicht von der Höhe der Mitgliedsbeiträge ab. Vielmehr sind die meisten Verbände egalitär-demokratisch organisiert, sodass jedem Mitglied grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten zur Partizipation und Stimmrechtsausübung zukommen. Aus der Höhe des Mitgliedsbeitrags lässt sich daher kein lenkender Einfluss innerhalb der mitgliederschaftlichen Organisation ablesen.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Interessenvertretung nur eine von vielen Verbandsfunktionen ist und die entrichteten Mitgliedsbeiträge daher auch andere Leistungen abdecken, etwa Dienst- und Serviceleistungen (Rechtberatung, Teilnahme an Messen etc.).

Insgesamt zeigt sich vor diesem Hintergrund, dass allein die Höhe des jeweiligen Mitgliedsbeitrages kein geeigneter Indikator ist, um hieraus die mitgliederschaftliche Einflussnahme abzuleiten. Im Gegenteil birgt die Offenlegungspflicht angesichts der vorstehenden Ausführungen sogar das Risiko, dass durch die künftig offenzulegenden Mitgliedsbeiträge öffentlich falsche und verzerrte Rückschlüsse auf vermeintliche Einflussnahmemöglichkeiten einzelner Mitglieder abgeleitet werden, die tatsächlich nicht bestehen.

⁵⁴ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 30.

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Offenlegungspflicht ist daher bereits nicht geeignet, um das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel zu erreichen.

c) Keine Erforderlichkeit

Darüber hinaus wäre § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf in seiner konkreten Ausgestaltung auch nicht erforderlich.

Selbst wenn man vorsorglich unterstellen würde, dass in einzelnen Fällen Mitglieder, deren Mitgliedsbeiträge die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf genannten Schwellenwerte überschreiten, tatsächlich einen lenkenden Einfluss auf die mitgliedschaftlich organisierte Interessenvertretung nehmen könnten, würde es an der Erforderlichkeit fehlen. Denn in einer solchen Konstellation würde es zur Erreichung des gesetzgeberischen Transparenzziels ausreichen, nur die betroffenen Beitragszahler (z.B. Beitragszahler, deren Mitgliedsbeiträge EUR 10.000,00 pro Geschäftsjahr übersteigen) ohne Nennung der konkreten Beitragshöhe offenzulegen. Eine solche Angabe wäre ein offenkundig zur Zielerreichung gleich geeignetes Mittel, das die betroffenen Interessenvertreter jedoch deutlich weniger belasten würde.

Zudem könnte der Gesetzgeber als mildere und zur Zielerreichung gleich geeignete Regelungsoption auch Ausnahmetatbestände für die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorsehen. Ein solcher Ausnahmetatbestand könnte beispielsweise so ausgestaltet sein, dass die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf genannten Informationen aufgrund besonders schutzwürdiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Grundsatz nicht veröffentlicht werden müssen und die registerführende Stelle nur in begründeten Verdachtsfällen prüft, ob eine Eintragung nicht doch ausnahmsweise mangels Offenlegung schutzwürdiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erforderlich war.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Regelung einer grundsätzlichen Offenlegungspflicht, von der nur im Einzelfall nach Prüfung der registerführenden Stelle und bei einem (deutlichen) Überwiegen der Geheimhaltung abgesehen werden kann, das von dem Gesetzgeber verfolgte Transparenzziel im Ergebnis nicht ebenso gut erreichen könnte, wie die aktuell vorgesehene ausnahmslose Offenlegung der Mitgliedsbeiträge. Denn auch wenn der Gesetzgeber mit der Neuregelung, wie ausgeführt, im Grundsatz ein legitimes Ziel verfolgt, ist zumindest das gesetzgeberische Ziel, ausnahmslose Transparenz auch in Bezug auf solche Angaben zu Mitgliedsbeiträgen herzustellen, an denen im Einzelfall ein

grundrechtlich geschütztes und behördlich bestätigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht schützenswert.

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Offenlegungspflicht ist nach alledem auch nicht erforderlich, um das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel zu erreichen.

d) Keine Angemessenheit

Schließlich ist die vorgesehene Neuregelung in § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf auch nicht angemessen. Das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel steht außer Verhältnis zu dem damit einhergehenden Folgen für die betroffenen Interessenvertreter.

Der mit der Offenlegungspflicht einhergehende Eingriff in die Berufsfreiheit der Mitglieder, deren Beitragshöhe veröffentlicht wird, wiegt schwer. Erlaubt die Höhe eines offengelegten Mitgliedsbeitrags beispielsweise Rückschlüsse auf die Umsätze und Anteile eines Unternehmens in bestimmten (Teil-)Märkten handelt es sich um Informationen von sehr hohem wirtschaftlichem Wert für das Unternehmen. Solche Informationen sind als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in besonderer Weise durch das Grundrecht der Berufsfreiheit geschützt. Es ist rechtlich anerkannt, dass Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse abstrakt einen sehr hohen Schutz genießen (vgl. z. B. die Wertung des § 6 Informationsfreiheitsgesetzes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor eine Offenlegung bei staatlichen Informationsanfragen schützt). Der mit § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff wiegt daher bereits abstrakt betrachtet schwer.

Diese ohnehin sehr hohe Eingriffsintensität wird angesichts konkreter potenzieller Auswirkungen der Neuregelung auf (insbesondere kleinere) mitgliedschaftliche Organisationen noch verschärft. Hat eine Organisation beispielsweise weniger als 10 Mitglieder, die alle einen Mitgliedsbeitrag von deutlich mehr als EUR 10.000,00 zahlen, wären wahrscheinlich die meisten, wenn nicht sogar alle Mitgliedsbeiträge zu veröffentlichen. In diesem Fall bestünde die Gefahr, dass einzelne oder mehrere Mitglieder austreten, um zu verhindern, dass die für sie sensiblen Informationen veröffentlicht werden. Damit kann die Finanzierungsgrundlage der Organisation insgesamt in Frage gestellt werden. Ein so begründeter Austritt von Mitgliedern mit einem jeweils hohen und wichtigen Finanzierungsanteil kann vor allem bei kleineren Organisationen verhältnismäßig leicht zur Auflösung führen und sich somit existenzbedrohend

auswirken. Aber auch bei größeren Organisationen besteht die Gefahr des Austritts von Mitgliedern, die sich der Offenlegungspflicht entziehen wollen. Hierdurch könnte die sachgerechte Aufgabenerfüllung der betroffenen Organisationen gefährdet werden. Diese Auswirkungen stehen in einem erheblichen Missverhältnis zu dem mit § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verfolgten Transparenzziel, das mit der Neuregelung ohnehin nicht erreicht werden kann (siehe oben).

Ferner benachteiligt § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf die mitgliederschaflich organisierte Interessenvertretung im Verhältnis zur (überwiegend) spendenfinanzierten Interessenvertretung, z.B. im Bereich von Non-Governmental Organizations. Letztere wird künftig v.a. die bereits genannte Offenlegungspflicht für Schenkungen und sonstige Zuwendungen von Dritten gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. d) LobbyRG-Entwurf zu beachten haben. Diese Offenlegungspflicht sieht vergleichbare Schwellenwerte wie § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vor (jeweils Angabe der Stufen von Schenkungen bzw. Mitgliedsbeiträgen in Höhe von je EUR 10.000,00 pro Geschäftsjahr und Übersteigen von 10 Prozent der jährlichen Gesamtsumme an Schenkungen bzw. Mitgliedsbeiträgen). Während diese Schwellenwerte (v.a. die 10 Prozent-Schwelle) bei einer spendenfinanzierten Interessenvertretung in der Praxis nur äußerst selten erreicht werden dürften, dürften die Schwellenwerte im Bereich der mitgliederschaflich organisierten Interessenvertretung sehr häufig überschritten werden. Hierin liegt faktisch eine Benachteiligung der mitgliederschaflichen Interessenvertretung gegenüber der spendenfinanzierten Interessenvertretung, die den Eingriff in die Berufsfreiheit der mitgliederschaflich organisierten Interessenvertreter noch einmal deutlich verschärft. Auch dies spricht gegen eine Angemessenheit der Offenlegungspflicht in Bezug auf Mitgliedsbeiträge.

Nach alledem ist die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Offenlegung bestimmter Mitgliedsbeiträge somit auch nicht angemessen. Der Eingriff in die Berufsfreiheit lässt sich im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

III. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf

Auch § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist verfassungswidrig. Die Regelung verletzt die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der durch die Vorschrift zur Offenlegung verpflichteten Interessenvertreter.

1. Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit

Die in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf vorgesehene Verpflichtung zur Offenlegung der im Rahmen der Interessenvertretung erhaltenen Finanzmittel greift in die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit⁵⁵ in Form der Berufsausübungsfreiheit ein. Mit den zusätzlichen Registerangaben zu den für einen Auftrag erhaltenen Finanzmitteln müssen die betroffenen Interessenvertreter unzweifelhaft Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenlegen.⁵⁶ Die staatlich begründete Pflicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenzulegen, begründet, wie bereits vorstehend näher ausgeführt⁵⁷, unzweifelhaft einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Interessenvertreter.

2. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der mit § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen Interessenvertreter kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Die Regelung verstößt – wie die Regelungen in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf und § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf – ebenfalls gegen den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Gesetzgeber würde mit der Regelung zwar ein legitimes Ziel verfolgen. Allerdings fehlt es an der verfassungsrechtlichen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung. Im Einzelnen:

a) Legitimes Ziel

Nach der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf soll die Regelung insbesondere der Transparenz der Einflussnahme durch Dritte und deren Ziele, Größenordnung und Schlagkraft dienen.⁵⁸ Dieses Transparenzziel dürfte im Grundsatz zunächst ein legitimes Ziel darstellen, mit dem der Gesetzgeber Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit bei Vorliegen der weiteren Verhältnismäßigkeitsvoraussetzungen rechtfertigen könnte.

b) Keine Geeignetheit

§ 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf weist zur Erreichung des vorgenannten Ziels jedoch nicht die erforderliche verfassungsrechtliche

⁵⁵ Vgl. zum Schutzbereich und Gewährleistungsgehalt der Berufsfreiheit bereits unter C. I. 4. a) dieses Gutachtens.

⁵⁶ So auch BT-Drs. 20/7346, S. 32.

⁵⁷ Vgl. dazu bereits unter C. II. 1. dieses Gutachtens.

⁵⁸ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

Geeignetheit⁵⁹ auf. Auch wenn im Grundsatz nicht auszuschließen ist, dass eine Offenlegung von Angaben zur Drittinteressenvertretung geeignet ist, diese transparenter zu machen, ist nichts dafür ersichtlich, dass eine Offenlegung der auftragsbezogenen Finanzmittel die Einflussnahme durch Dritte transparenter gestaltet. Einen Rückschluss auf inhaltliche Themenstellungen und Ziele der Drittinteressenvertretung lässt die finanzbezogene Offenlegungspflicht nicht zu. Auch die angestrebte „Schlagkraft“ der Drittinteressenvertretung lässt sich nicht durch die Offenlegung der auftragsbezogenen Finanzmittel ermitteln. Im Gegenteil: Durch den starken Fokus, den § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf auf die Angabe der Finanzmittel legt, kann ein verzerrtes Bild über die konkrete Drittinteressenvertretung und deren Umfang und Inhalte entstehen. Ferner knüpft die vorgesehene Pflicht an einzelne Aufträge zur Vertretung der Interessen des Auftraggebers an. Sofern die „Schlagkraft“ beleuchtet werden soll, ist weder die Angabe bei einem Einzelauftrag erhellend, noch deren Addition. Es kommt schließlich nur auf die eingesetzten Mittel des Auftraggebers an, die aus eigenem Aufwand wie Aufwand bei Dritten bestehen – eine Angabe, die bereits jetzt pflichtig durch die Angabe der finanziellen Aufwendungen des Auftraggebers erforderlich ist. Damit verfehlt die vorgesehene Regelung das proklamierte Ziel.

c) Keine Erforderlichkeit

§ 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist auch nicht erforderlich.⁶⁰ Dem Gesetzgeber steht mindestens eine für die verpflichteten Interessenvertreter mildere Regelungsoption mit deutlich geringerer Eingriffstiefe zur Verfügung, die in Bezug auf die Erreichung des mit der Neuregelung verfolgten Transparenzziels gleich geeignet ist. So könnte der Gesetzgeber insbesondere einen Ausnahmetatbestand für die Offenlegungspflicht vorsehen, wonach auf Antrag des offenlegungspflichtigen Interessenvertreter durch die registerführende Stelle geprüft wird, ob besonders schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen und deshalb von der Eintragung abgesehen werden darf. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Regelung einer grundsätzlichen Offenlegungspflicht, von der nur im Einzelfall nach Prüfung der registerführenden Stelle und bei einem (deutlichen) Überwiegen der Geheimhaltung abgesehen werden kann, das von dem Gesetzgeber verfolgte Transparenzziel im

⁵⁹ Zu den allgemeinen Anforderungen an die Geeignetheit: Siehe hierzu bereits unter C. I 4. b) (2) dieses Gutachtens.

⁶⁰ Zu den allgemeinen Anforderungen an die Erforderlichkeit: Siehe hierzu bereits unter C. I 4. b) (3) dieses Gutachtens.

Ergebnis nicht ebenso gut erreichen könnte, wie die aktuell vorgesehene ausnahmslose Offenlegung der Finanzmittel, die mit einer erheblichen und unangemessenen Belastung für die Interessenvertreter (hierzu sogleich) einhergeht. Denn auch wenn der Gesetzgeber mit der Neuregelung im Grundsatz ein legitimes Ziel verfolgt (siehe oben), ist zumindest das gesetzgeberische Ziel, ausnahmslose Transparenz auch in Bezug auf solche Finanzangaben herzustellen, an denen im Einzelfall ein grundrechtlich geschütztes und behördlich bestätigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht schützenswert. Soweit durch die Regelung ein Gleichlauf mit den Regelungen des EU-Transparenzregisters geschaffen werden soll, wäre bei Interessenvertretung im Auftrag zu hinterfragen, ob dabei nicht die in dieser Konstellation sodann nicht erforderliche Angabe der finanziellen Aufwendungen entfallen müsste. So ist es auf EU-Ebene geregelt, auf die die Begründung referenziert, welches im Entwurf jedoch inkonsequent umgesetzt wird.

d) Keine Angemessenheit

Die vorgesehene Neuregelung des § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist ferner nicht angemessen.⁶¹ Das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel steht außer Verhältnis zu dem damit einhergehenden Folgen für die betroffenen Interessenvertreter.

Wie bereits aufgezeigt, genießen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse bereits auf abstrakter Ebene einen verfassungsrechtlich hohen Schutz, sodass der mit der Neuregelung verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit von vornherein sehr schwer wiegt.⁶² Die Eingriffsintensität wird hierbei durch die konkrete Ausgestaltung der vorgesehenen Neuregelung noch verstärkt. Die Neuregelung gefährdet den freien Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Interessenvertretern. Zudem soll § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ausnahmslos gelten und – anders als nach der bisherigen Rechtslage – keinerlei Schutz- oder Ausnahmemöglichkeiten für die Interessenvertreter vorsehen. Nach der geltenden Rechtslage sieht § 3 Abs. 2 Satz 1 LobbyRG vor, dass u. a. Angaben zu jährlichen finanziellen Aufwendungen verweigert werden können. Der Gesetzgeber hat die Einführung dieser Verweigerungsklausel seinerzeit mit einer

⁶¹ Zu den allgemeinen Anforderungen an die Angemessenheit: Siehe hierzu bereits unter C. I 4. b) (4) dieses Gutachtens.

⁶² Siehe hierzu bereits unter C. II. 2. d) dieses Gutachtens.

„grundrechtsschonenden Ausgestaltung“ begründet.⁶³ Nach dem jetzigen LobbyRG-Entwurf soll allerdings nicht nur die neue Offenlegungspflicht in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf eingeführt werden, sondern auch der bisherige § 3 Abs. 2 Satz 1 LobbyRG ersatzlos gestrichen werden. Durch die Kombination der beiden Änderungen wird der Umfang der verpflichtend anzugebenden finanziellen Angaben insgesamt erheblich erhöht. Gleichzeitig fallen jegliche Ausnahmetatbestände zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ersatzlos weg.

Dieser hohen Eingriffsintensität steht eine nur geringe Eignung der Regelung zur Erreichung des verfolgten Transparenziels gegenüber. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) LobbyRG-Entwurf müssen die Auftraggeber der Interessenvertretung ohnehin ihren finanziellen Aufwand angeben. Da insofern die Ausgabenseite bereits bekannt ist, stellt es einen weitestgehend unnötigen bürokratischen Mehraufwand dar, zusätzlich zu verlangen, dass die beauftragten Interessenvertreter ihre Einnahmen offenlegen. Ein signifikanter eigenständiger Erkenntnisgewinn ist damit nicht verbunden und insofern fällt auch die angestrebte Verbesserung der Transparenz nur geringfügig aus.

Im Ergebnis besteht damit ein erhebliches Missverhältnis zwischen der hohen Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit der Interessenvertreter einerseits und der mit der Neuregelung allenfalls geringfügig gesteigerten Transparenz andererseits. Die Regelung des § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist deshalb insgesamt nicht angemessen und insoweit unverhältnismäßig. Der Eingriff in die Berufsfreiheit lässt sich nach alledem verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

IV. Verstoß des LobbyRG bzw. LobbyRG-Entwurf gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Das LobbyRG verstößt auch nach der Novellierung durch den LobbyRG-Entwurf weiterhin gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Es privilegiert lediglich einzelne Gruppen von Interessenvertretern (hierzu unter **Ziffer 1.**). Diese Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gruppen von Interessenvertretern – die durch die Novellierung des LobbyRG-Entwurfs noch

⁶³ Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 10.

verschärft wird – kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden und verstößt insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 GG (hierzu unter **Ziffer 2.**). Im Einzelnen:

1. Privilegierung einzelner Interessenvertreter durch Ausnahmetatbestände

Das LobbyRG sieht v.a. in § 2 Abs. 2 LobbyRG weitreichende Ausnahmetatbestände für einzelne Gruppen von Interessenvertretern vor. Nach dieser Regelung müssen sich bestimmte Gruppen von Interessenvertretern bei einer Interessenvertretung gegenüber den Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages nicht in das LobbyRG eintragen, wenn und soweit sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, etwa weil es sich um

- Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, wenn und soweit diese Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen⁶⁴, (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG),
- Kirchen, andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 LobbyRG),
- sowie Vertreter der freien Presse (d.h. Interessenvertreter, die einer nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Tätigkeit nachgehen, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG)

(nachfolgend insgesamt „**privilegierte Interessenvertreter**“) handelt.⁶⁵

Diese Ausnahmetatbestände sollen auch nach der Novellierung durch den LobbyRG-Entwurf weiterhin (unverändert) bestehen bleiben.

2. Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)

Der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im

⁶⁴ Soweit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände keinen Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen, besteht eine Registrierungspflicht. Dies ist etwa bei allgemeinpolitischen Aktivitäten oder bei Werbung vor allgemeinen politischen Wahlen der Fall (vgl. Zentner, in: Austermann/Schwarz, Lobbyregistergesetz: LobbyRG, 1. Aufl. 2022, § 2 Rn. 45). Der Anwendungsbereich des § 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG läuft damit mit dem Schutzbereich der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) gleich.

⁶⁵ Die nachfolgende Prüfung beschränkt sich angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Interessensvertreter und Gruppen, die gemäß § 2 Abs. 2 und 3 LobbyRG von einer Eintragungspflicht befreit sind, aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die drei dargestellten Gruppen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Pressevertreter).

Vergleich zu einer anderen Gruppe ungleich behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.⁶⁶ Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG erfordert demnach, dass eine Ungleichbehandlung vorliegt, die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.

Eine in diesem Sinne relevante Ungleichbehandlung zwischen den privilegierten Interessenvertreter einerseits und den nicht in § 2 Abs. 2 LobbyRG genannten Interessenvertretern (nachfolgend „**nicht privilegierte Interessenvertreter**“) andererseits liegt hier vor (hierzu unter **Ziffer 1.**). Diese Ungleichbehandlung kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden, sodass das LobbyRG angesichts der Regelung in § 2 Abs. 2 gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstößt (hierzu unter **Ziffer 2.**). Im Einzelnen:

a) **Vorliegen einer Ungleichbehandlung**

Eine in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG relevante Ungleichbehandlung liegt insbesondere vor, wenn an zwei vergleichbare Sachverhalte unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft werden.

Eine solche Ungleichbehandlung liegt in der vorliegenden Konstellation unzweifelhaft vor. Vergleichbare Sachverhalte – hier: die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag durch privilegierte und nicht privilegierte Interessenvertreter – werden durch das LobbyRG unterschiedlich behandelt. Während privilegierte Interessensvertreter (z.B. Wirtschafts- oder Sozialverbände) in dem von § 2 Abs. 2 LobbyRG vorgesehenen Umfang von der Eintragungspflicht ausgenommen sind, unterliegen die nicht privilegierten Interessenvertreter den weitreichenden Pflichten nach dem LobbyRG.

Diese durch die Regelung des § 2 Abs. 2 (Nr. 7, 12, 13) LobbyRG herbeigeführte Ungleichbehandlung besteht zwar bereits seit Einführung des LobbyRG zum 01.01.2022. Durch die nunmehr vorgesehene Novellierung würde diese Ungleichbehandlung jedoch noch weiter verschärft werden, da die nicht privilegierten Interessenvertreter nach dem LobbyRG-Entwurf deutlich weitergehenden und einschneidenderen Pflichten (insbesondere die unter C. I. bis III. dieses Gutachten dargestellten Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten) unterliegen sollen. Die bereits nach der geltenden Rechtslage im LobbyRG angelegte

⁶⁶ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2012 – 1 BvL 18/11, BVerfGE 131, 1, juris Rn. 44 m. w. N.

Ungleichbehandlung zwischen privilegierten und nicht privilegierten Interessenvertretern wird durch die vorgesehenen Änderungen nach dem LobbyRG-Entwurf bei gleichzeitiger Beibehaltung der Ausnahmetatbestände in § 2 Abs. 2 LobbyRG somit deutlich intensiviert.

b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung

Die vorstehend aufgezeigte Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Interessenvertretern kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG erfordert die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung das Vorliegen eines sog. Sachgrundes, der mit Blick auf das gesetzgeberische Differenzierungsziel und das Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen ist.⁶⁷ Die Entscheidung darüber, ob ein solcher Sachgrund vorliegt, trifft im Ausgangspunkt der Gesetzgeber selbst. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist jedoch verfassungsrechtlich nachprüfbar. Der Umfang, in dem die gesetzgeberische Entscheidung über den Sachgrund überprüfbar ist, hängt nach der Rechtsprechung des BVerfG wiederum von den Umständen des konkreten Einzelfalls ab. Während das BVerfG die Entscheidung des Gesetzgebers teilweise nur auf eine reine Willkür prüft, unterzieht das BVerfG eine im Gesetz angelegte Ungleichbehandlung in bestimmten Konstellationen einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine solche strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung erachtet das BVerfG insbesondere dann für geboten, wenn die Ungleichbehandlung in Freiheitsgrundrechte der ungleich behandelten Gruppe eingreift und/oder die ungleich behandelte Gruppe nicht in der Lage ist, die Ungleichbehandlung durch ihr Verhalten zu beeinflussen, da die Ungleichbehandlung an Kriterien anknüpft, die außerhalb des Einflussbereichs der ungleich behandelten Gruppe liegen.⁶⁸

Ausgehend hiervon unterliegt die nach dem LobbyRG vorgesehene und nach dem LobbyRG-Entwurf noch verschärfte Ungleichbehandlung zwischen den privilegierten und den nicht privilegierten Interessenvertretern einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Regelungen des LobbyRG und des LobbyRG-Entwurfs greifen, wie aufgezeigt, mehrfach in die Grundrechte der nicht privilegierten Interessenvertreter ein –

⁶⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 77, 78.

⁶⁸ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 78.

insbesondere in deren verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG. Die nicht privilegierten Interessenvertreter können die vorgesehene Ungleichbehandlung auch nicht einseitig durch ihr Verhalten beeinflussen. Plakativ formuliert: Aus einem nicht privilegierten Wirtschaftsverband kann keine privilegierte Religionsgemeinschaft werden.

Einer streng am verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten verfassungsrechtlichen Überprüfung hält die Entscheidung des Gesetzgebers, bestimmte Interessenvertreter im Bereich der Eintragungspflicht zu privilegieren, während andere Interessenvertreter umfangreich den Pflichten des LobbyRG bzw. LobbyRG-Entwurfs unterliegen, nicht stand. Ein ausreichender Sachgrund für diese Ungleichbehandlung liegt nicht vor, sodass diese verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist. Mit Blick auf die genannten privilegierten Interessenvertreter – namentlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen, andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Vertreter der freien Presse – ist hierbei Folgendes zu berücksichtigen:

(1) Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden

Der Gesetzgeber rechtfertigt die Privilegierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Bereich der Einflussnahme auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen damit, dass eine entsprechende Tätigkeit durch die schrankenlos gewährleistete Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) in besonderer Weise geschützt wird.⁶⁹ Konkret heißt es in der Gesetzesbegründung:

„Für Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt wie die Koalitionsfreiheit aus Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz ist eine Ausnahme nicht nur geboten, sondern erforderlich.“⁷⁰

Diese Einschätzung des Gesetzgebers ist allerdings in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft und kann insoweit nicht zu einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der aufgezeigten Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter führen:

⁶⁹ Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9.

⁷⁰ Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9.

(i) Koalitionsfreiheit durch kollidierendes Verfassungsrecht einschränkbar

Anders als der Gesetzgeber offenkundig meint, bedeutet die nach Art. 9 Abs. 3 GG vorgesehene schrankenlose Gewährleistung der Koalitionsfreiheit nicht, dass die Koalitionsfreiheit absolut gilt. Vielmehr ist allgemein anerkannt, dass eine Einschränkung auch schrankenlos gewährleisteter Grundrechte durch überwiegendes Verfassungsrecht möglich ist.⁷¹ Es ist insoweit inkonsistent, dass der Gesetzgeber zwar einerseits nicht erkennt, dass das Grundrecht der Koalitionsfreiheit durchaus unter bestimmten Voraussetzungen per Gesetz eingeschränkt werden kann, mit dem LobbyRG bzw. dem LobbyRG-Entwurf andererseits jedoch quasi bedenkenlos Eingriffe in die ebenfalls grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit der nicht privilegierten Interessenvertreter vornimmt.

(ii) Interessenvertretung betrifft Randbereich der Koalitionsfreiheit

Auch verkennt der Gesetzgeber die Bedeutung und Reichweite der Koalitionsfreiheit. So ist der Versuch der Einflussnahme auf den legislativen Willensbildungsprozess nur in geringem Maße überhaupt durch die Koalitionsfreiheit geschützt.

Neben der positiven und negativen Koalitionsbildungsfreiheit des Einzelnen schützt Art 9 Abs. 3 GG grundsätzlich auch das kollektive Recht der Koalition auf freie Betätigung.⁷² Damit sind sämtliche koalitionsspezifischen Tätigkeiten geschützt. Der Schutz der koalitionsspezifischen Betätigung umfasst auch das Recht,

*„im gesamten Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen die organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien darzustellen und zu verfolgen“.*⁷³

Insofern ist grundsätzlich auch die vom LobbyRG bzw. vom LobbyRG-Entwurf geregelte Interessenvertretung vom Schutzbereich der Koalitionsfreiheit umfasst. Allerdings genießt nicht jede in den Schutzbereich eines Grundrechts fallende Verhaltensweise den

⁷¹ Vgl. *Cornils* in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Edition (Stand: 15.08.2022), Art. 9 Rn. 86.

⁷² Vgl. *Cornils* in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Edition (Stand: 15.08.2022), Art. 9 Rn. 56.

⁷³ Vgl. BAG, Urt. v. 25.01.2005 – 1 AZR 657/03, NJW 2005, 1596 (1597).

gleichen Schutz. Während der Kernbereich der Koalitionsfreiheit einen besonders hohen grundrechtlichen Schutz genießt, gilt für geschützte Verhaltensweisen im Randbereich der Koalitionsfreiheit ein deutlich schwächeres Schutzniveau.⁷⁴ Ein solches schwächeres Schutzniveau liegt hier vor: Die Interessenvertretung im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses ist sehr weit vom Kernbereich der Koalitionsfreiheit (Tarifautonomie, Schutz des Bestandes der Koalition selbst, Werben um Mitglieder etc.) entfernt; insofern wäre die Koalitionsfreiheit bei einer Einbeziehung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in den Anwendungsbereich des LobbyRG bzw. des LobbyRG-Entwurfs nur geringfügig beeinträchtigt.⁷⁵ Demgegenüber mutet der Gesetzgeber den nicht privilegierten Interessenvertretern, wie im Rahmen der Ausführungen zu C. I. bis III. dieses Gutachten aufgezeigt, weitreichende und tiefgreifende Eingriffe in die Berufsfreiheit zu. Ein besonderer Schutz, der eine Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber den privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sachlich rechtfertigen könnte, ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich. Insofern liegt kein Sachgrund für die Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter im Verhältnis zu den privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vor.

(iii) Intensität der Ungleichbehandlung

Selbst wenn man unterstellen würde, dass der gesetzgeberische Verweis auf die Koalitionsfreiheit im Grundsatz einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung darstellen könnte, wäre die Ungleichbehandlung zwischen nicht privilegierten Interessenvertretern und den privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen, unverhältnismäßig.

Die aufgezeigte Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gruppen von Interessenvertreter hat weitreichende Folgen. Die nicht privilegierten Interessenvertreter müssen umfassende Eintragungen vornehmen und nach dem neuen LobbyRG-Entwurf sogar unverzüglich aktualisieren. Die Eintragungen beschränken sich dabei nicht allein auf allgemeine strukturelle Informationen (z. B. Name,

⁷⁴ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.04.1999 – 1 BvR 2203/93, BVerfGE 100, 271, juris Rn. 54.

⁷⁵ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.04.1999 – 1 BvR 2203/93, BVerfGE 100, 271, juris Rn. 54.

Adresse, Tätigkeitsfeld), sondern zunehmend auch auf konkrete inhaltliche (z. B. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf) oder detaillierte finanzielle Angaben ohne Ausnahmemöglichkeiten (z.B. § 3 Abs. 1 Nr. 8 LobbyRG-Entwurf). Damit einher geht ein erheblicher bürokratischer Aufwand, die Gefahr von Bußgeldern oder auch die Gefahr eines konkreten Wettbewerbsnachteils durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Insgesamt gehen mit der Ungleichbehandlung für die benachteiligten Interessenvertreter gewichtige Nachteile einher. Die Bedeutung der Ungleichbehandlung stünde deshalb außer Verhältnis zur allenfalls im geringen Maße betroffenen Koalitionsfreiheit.

Es zeigt sich folglich, dass die Ungleichbehandlung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und sonstigen, nicht privilegierten Interessenvertretern keinesfalls mit dem besonderen Schutz der Koalitionsfreiheit gerechtfertigt werden kann. Ein anderer sachlich rechtfertigender Grund ist nicht ersichtlich. Die Ungleichbehandlung kann insgesamt nicht gerechtfertigt werden und verstößt insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

(2) Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Kirchen, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften

Eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung scheidet auch im Hinblick auf die privilegierten Kirchen und sonstigen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft aus. Der Gesetzgeber rechtfertigt die Privilegierung dieser Gruppen damit, dass die Tätigkeit der Kirchen und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

„nach Artikel 4 Absatz 1 Grundgesetz [Anm.: Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit] ohne Gesetzesvorbehalt geschützt“

ist.⁷⁶

⁷⁶ Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9; auf Grund der Beschlussempfehlung des zuständigen Bundestagausschusses wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch noch die Weltanschauungsgemeinschaften ergänzt und auf die verfassungsrechtliche Gleichstellung mit Religionsgemeinschaften verwiesen (BT-Drs. 19/27922, S. 19).

Auch insofern ist die Einschätzung des Gesetzgebers in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft:

(i) Einschränkung durch kollidierendes Verfassungsrecht

Wie schon die Koalitionsfreiheit, kann auch die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 GG durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden.⁷⁷ Insofern gelten die obigen Ausführungen zur Koalitionsfreiheit entsprechend.⁷⁸

(ii) Interessenvertretung betrifft Randbereich der Religions- und Weltanschauungsfreiheit

Auch im Hinblick auf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit verkennt der Gesetzgeber deren Bedeutung und Reichweite grundlegend. Im Ausgangspunkt ist allgemein anerkannt, dass die Religions- und Weltanschauungsfreiheit das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln, umfasst.⁷⁹ Dadurch ist auch ganz konkret geschützt, sich mit religiösen und weltanschaulich geprägten Positionen am politischen Diskurs zu beteiligen.⁸⁰

Allerdings verkennt der Gesetzgeber auch in dieser Hinsicht, dass nicht jede in den grundrechtlichen Schutzbereich fallende Verhaltensweise den gleichen Schutz genießt. So liegt im Hinblick auf die Verpflichtung, sich im Lobbyregister einzutragen, allenfalls ein Eingriff in den Randbereich dessen, was die Religions- und Weltanschauungsfreiheit schützt, vor – anders als bei der Berufsfreiheit, in die das LobbyRG bzw. den LobbyRG-Entwurf intensiv eingreift. So sind zwar bestimmte politische Positionen von religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen bestimmt und auch die subjektiv empfundene Notwendigkeit, sich am politischen Prozess zu beteiligen, kann als religiös oder weltanschaulich geprägt angesehen werden. Diese spezifische Möglichkeit, sich auch mit entsprechend geprägten politischen Positionen am legislativen Willensbildungsprozess zu beteiligen, wird durch die Eintragungspflicht allerdings nur am Rande betroffen. So betrifft die

⁷⁷ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, BVerfGE 138, 296, juris Rn. 98.

⁷⁸ Vgl. hierzu unter C. IV. 2 b) (1) (i) dieses Gutachtens.

⁷⁹ Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, BVerfGE 138, 296, juris Rn. 85.

⁸⁰ Vgl. *Ger mann*, in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Edition (Stand: 15.08.2022), Art. 4 Rn. 24.6 Nr. 11.

Eintragungspflicht kein religiöses oder weltanschauliches Interesse. Die Vorstellung oder der Wunsch, keinerlei Transparenzanforderungen unterliegen zu müssen, ist auch nach dem Selbstverständnis der jeweiligen Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften offensichtlich nicht religiös oder weltanschaulich motiviert. Die Eintragungspflicht nach dem LobbyRG betrifft die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nicht spezifisch, sondern nur als allgemeiner Reflex einer Regelung, die für jedwede Form der Interessenvertretung gilt. Auch ist es im Hinblick auf die Intensität der Betroffenheit nicht relevant, ob ein Interessenvertreter beispielsweise aus beruflicher oder religiöser bzw. weltanschaulicher Überzeugung handelt. Auch unter Berücksichtigung der subjektiven Perspektive des Grundrechtsträgers unterscheiden sich die wahrgenommenen Folgen mangels spezifischen religiösen Interesses nicht. Deshalb kann die Intensität des Eingriffs in die Religions- und Weltanschauungsfreiheit auch nicht als grundsätzlich schwerwiegender bewertet werden als ein entsprechender Eingriff in die Berufsfreiheit. Insofern liegt kein Sachgrund für die Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter im Verhältnis zu den privilegierten Kirchen und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften vor.

(iii) Intensität der Ungleichbehandlung

Ungeachtet dessen würde der Verweis auf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit als Sachgrund in der konkreten Konstellation auch nicht ausreichen, um die Ungleichbehandlung zu Lasten der nicht privilegierten Interessenvertreter zu rechtfertigen. Die Ungleichbehandlung ist, wie bereits festgestellt, von hoher Intensität. Die Bedeutung der Ungleichbehandlung stünde deshalb auch außer Verhältnis zur allenfalls im geringen Maße betroffenen Religions- und Weltanschauungsfreiheit und wäre insoweit unverhältnismäßig. Die Ungleichbehandlung kann unter keinen in Betracht kommenden Gesichtspunkt gerechtfertigt werden.

(3) Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Pressevertretern

Eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung scheidet schließlich auch im Hinblick auf die privilegierten Interessenvertreter der freien Presse aus.

Der Gesetzgeber rechtfertigt die Privilegierung der Pressevertreter damit, dass die Ausnahme, die freie Tätigkeit der Presse (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) schützt.⁸¹ Auch diese Einschätzung des Gesetzgebers ist fehlerhaft.

Anders, als es der § 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG-Entwurf suggeriert, ist die Interessenvertretung durch Pressevertreter von vornherein nicht mehr vom Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst. Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst die Wahrnehmung aller wesensmäßig mit der Pressearbeit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten.⁸² Dieser Schutz reicht von der Beschaffung der Informationen bis zur Verbreitung der Nachrichten und der Meinungen.⁸³ Das geschützte Verhalten erstreckt sich auf alle Tätigkeiten, der im Pressewesen tätigen Personen, die mit dem Presseerzeugnis selbst oder mit seinen institutionell-organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in einem funktionalen Zusammenhang stehen.⁸⁴ Der Schutzbereich der Pressefreiheit erstreckt sich im Interesse einer ungehinderten Meinungsverbreitung auch auf inhaltsferne Hilfstätigkeiten, die im Umfeld der redaktionellen Erstellung von Artikeln, Kommentaren und Reportagen vorgenommen werden und für das Funktionieren der Presse unerlässlich sind.⁸⁵

Trotz dieses im Ausgangspunkt weit verstandenen Schutzbereichs steht im

*„Zentrum der grundrechtlichen Gewährleistung [...] das Recht, Art und Ausrichtung, Inhalt und Form eines Publikationsorgans frei zu bestimmen“.*⁸⁶

Die Pressefreiheit dient im Interesse einer funktionierenden Demokratie der freien öffentlichen Meinungsbildung, die nur unter den Bedingungen einer freien Berichterstattung gelingen kann.⁸⁷

⁸¹ Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9.

⁸² Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 100. EL Januar 2023, Art. 5 Rn. 271 m. w. N.

⁸³ Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 100. EL Januar 2023, Art. 5 Rn. 271 m. w. N.

⁸⁴ Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 100. EL Januar 2023, Art. 5 Rn. 272 m. w. N.

⁸⁵ Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.02.2007 – 1 BvR 538/06 u. a., BVerfGE 117, 244, juris Rn. 42 m. w. N.

⁸⁶ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1999 – 1 BvR 653/96, BVerfGE 101, 361, juris Rn. 94.

⁸⁷ Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1999 – 1 BvR 653/96, BVerfGE 101, 361, juris Rn. 95.

Dieser Schutzzweck ist zu beachten, wenn es darum geht die Grenzen des sachlichen Schutzbereichs der Pressefreiheit zu bestimmen. Vom Schutzbereich nicht mehr umfasst ist es insofern, wenn Presseangehörige versuchen, auf andere Art und Weise als durch Presseerzeugnisse auf den legislativen Willensbildungsprozess Einfluss zu nehmen. Interessenvertretung für eine freie Presse ist etwas anderes als die Ausübung freier Presse. Erstere Tätigkeit hat keinen ausreichenden funktionellen Zusammenhang mehr zu einem Presseerzeugnis. Die Ausdehnung der Eintragungspflicht nach dem LobbyRG bzw. dem LobbyRG-Entwurf auf Pressevertreter gefährdet die Freiheit des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung nicht. Die Funktionsfähigkeit einer Zeitungsredaktion oder eines Verlages im Hinblick auf das eigentliche Ziel der Poesstätigkeit, einen Beitrag zur freien öffentlichen Meinungsbildung zu leisten, ist nicht davon abhängig, ob Vertreter der freien Presse sich auch als Interessenvertreter in den legislativen Willensbildungsprozess einbringen können. Insofern ist bereits der Schutzbereich der Pressefreiheit nicht eröffnet. Da nicht einmal der Schutzbereich eröffnet ist, scheidet eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch den besonderen Schutz der freien Tätigkeit der Presse offenkundig aus. Ein anderer sachlich rechtfertigender Grund ist nicht ersichtlich. Die Ungleichbehandlung kann nicht gerechtfertigt werden. Auch insoweit liegt ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor.



Carsten Bringmann
Rechtsanwalt/Assoziierter Partner

Umfrage Lobbyregister 2023

BÜROKRATISIERUNG ODER TRANSPARENZGEWINN?



de|ge|pol

Vorreiter für faire und transparente Interessenvertretung

2008



Interessenvertretung in Deutschland transparenter gestalten und fair regeln

Die berechtigte Vertretung von Interessen ist in Deutschland durch das Handeln Einzelner in Verfall geraten. Dem wollen wir begegnen – denn Interessenvertretung ist nicht nur legitim, sondern innerhalb unseres demokratischen Systems unverzichtbar. Dabei gilt allerdings, dass alle demokratischen Regeln zu beachten sind. Interessenvertretung muss transparent gestaltet werden, so dass jeder zu jedem Zeitpunkt weiß, mit wessen Interessen er es zu tun hat. **Interessenvertretung** steht dem Begriff des „Lobbying“ gleich. Ziel ist es, das Vertrauen der Bevölkerung in Politik und Interessenvertreter zu erhöhen bzw. zurück zu gewinnen und diejenigen in Politik und Interessenvertretung zu schützen, die sich an die ethischen Standards halten.

Zu diesem Zweck haben Transparency International Deutschland e.V. und de'gepol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. eine Initiative für transparente Interessenvertretung ergriffen. Wir fordern Wirtschaft, Verbände, NGOs, Anwälte und Agenturen auf, sich unseren Forderungen anzuschließen.

1. Transparenz durch Registrierung

Der Deutsche Bundestag führt bereits eine Liste mit Verbänden, die zu aktuellen politischen Themen als Interessenvertreter gehört werden können. Dieses Instrument der so genannten Verbändeliste ist einerseits quantitativ unzureichend, da sie nicht alle Interessenvertreter erfasst, und andererseits qualitativ zu unverbindlich, da selbst die Ausschussanhörungen im Deutschen Bundestag auch von anderen, nicht gelisteten Verbänden genutzt werden können. Der Registrierungsgedanke für Lobbyisten hat neue Impulse erhalten durch die von der EU-Kommission initiierte Debatte zur Europäischen Transparenzinitiative. Die EU-Kommission hat in Folge der Grünbuch-Konsultation



Allianz für Lobbytransparenz – Gemeinsam für eine transparente Interessenvertretung

Transparency International Deutschland e.V. (Transparency Deutschland), der Verband der Chemischen Industrie (VCI), der Verbraucherzentrale Bundesverband (VZBV), der Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI), der Naturschutzbund Deutschland (NABU) und Die Familienunternehmer setzen sich gemeinsam als Allianz für Lobbytransparenz für Fairness, Offenheit, Transparenz und Integrität in der politischen Interessenvertretung ein.

Politische Interessenvertretung in den verschiedensten Formen und mit den unterschiedlichsten Inhalten gehört zum Fundament des demokratischen Willensbildungsprozesses. Der Austausch zwischen Politik und Interessenvertreterinnen und -vertretern ist für beide Seiten ein wichtiger Grundpfeiler bei der Ausgestaltung von Regelungsvorhaben. Es ist eine Voraussetzung für die gesellschaftliche Kompromissfindung, dass bei politischen Prozessen die Interessen verschiedener Stakeholder wie Verbände, Nichtregierungsorganisationen (NGOs), Unternehmen, Stiftungen, Think Tanks, Gewerkschaften, Kirchen, Public-Affairs-Agenturen, Kanzleien, selbstständiger Beraterinnen und Berater sowie kommunaler Spitzenverbände und Einrichtungen der Selbstverwaltung gehört werden und einfließen. Wichtig ist, dass für alle Interessenvertreterinnen und -vertreter die gleichen Spielregeln gelten.

Durch die Einführung eines öffentlichen Verbänderegisters hat Deutschland bereits seit dem Jahr 1972 Lobbyregeln. Politische Interessenvertretung hat sich seitdem weiterentwickelt. Es erscheint sinnvoll, die geltenden Transparenzregelungen auf ihre Wirksamkeit hin zu überprüfen und der heutigen Zeit anzupassen.

Die Allianz für Lobbytransparenz setzt sich für ein umfassendes Interessenvertretungsgesetz ein, das allen Interessenvertreterinnen und -vertretern, aber auch den Mitgliedern des Bundestags sowie politischen Amtsträgerinnen und Amtsträgern gerecht wird. Dabei muss besonders darauf geachtet werden, dass ein solches Gesetz die Grundrechte nicht einschränkt, so einfach wie möglich gestaltet ist und keine ausufernde Bürokratie zur Folge hat.

Um das zu gewährleisten, sollten Bundestag und Bundesregierung gemeinsam in der laufenden Legislaturperiode ein Interessenvertretungsgesetz erarbeiten und dieses umsetzen. Das folgende Eckpunktepapier soll aufzeigen, aus welchen Elementen ein solches Gesetz aus unserer Sicht bestehen sollte.

24. Juni 2019

1

2018 / 2019



Das Lobbyregistergesetz (LobbyRG)

Hintergrund

- ◆ Das LobbyRG wurde im **März 2021 verabschiedet** und ist am 1.1.2022 in Kraft getreten.
- ◆ Die Koalition einigte sich bereits in **KoaV im Herbst 2021 auf** „Nachschärfen“
- ◆ Einbringung des **Reformentwurfs (Drs. 20/7346)** durch Koalition über den Bundestag statt durch klassisches Gesetzgebungsverfahren im Juni 2023 .
 - ◆ Beibehaltung der Ausnahmen
 - ◆ Pflichtangabe Gesetzgebungsvorhaben
 - ◆ Unverzögliche Dokumentation von grunds. Stellungnahmen durch Interessenvertreter
 - ◆ Anhebung der Veröffentlichungsschwelle bei Schenkungen auf 10%
 - ◆ Veröffentlichungspflicht der Höhe von Mitgliedsbeiträgen bei mehr als 10 %
 - ◆ Kettenbeauftragungen, bei Offenlegung von Ausgaben und Einnahmen pro Kunde

Die Umfrage

Anlass und Zielsetzung

Allianz für Lobbytransparenz und de'ge'pol haben mithilfe von großen **Webinaren** den erstmaligen **Registrierungsprozess** Anfang 2022 **eng begleitet**.

Anlässlich der LobbyRG-Reform soll **Umfrage** nun dabei helfen ein **besseres Bild** der Erfahrungen der konkreten Anwender / Nutzer bezüglich der Umsetzung des Lobbyregisters zu erhalten.

Dabei wurden auch die **Einschätzungen** aus dem Eintragungsprozess und die damit einhergehenden **Aufwände** abgefragt.

Anwender wurden auch bzgl. der **geplanten Änderungen** befragt und wie sie diese hinsichtlich der Transparenz, Erleichterung der Eintragung oder Reduktion der Unklarheiten insgesamt bewerten.

Daten und Methodik

Adressatenkreis und Feedback

Hierfür wurden über 1200 Personen angeschrieben, die sich an den Webinaren beteiligt hatten und somit mit der Eintragung betraut waren.

Wie erhofft konnten damit primär jene **Personen** erreicht werden, die entweder für die Eintragung **verantwortlich** sind (88%) oder aber zumindest einen Einblick in die Abläufe zur Eintragung (9%) haben.

Insgesamt haben sich **235 Personen bzw. Organisationen an der Umfrage beteiligt.**

Es wurden **15 Fragen** gestellt, die im Zeitraum vom **14.7.-13.8.2023** beantwortet werden konnten.

Dabei zeigte sich ein **großes Feedbackbedürfnis**. So gab es 69 ergänzende Hinweise bzw. Anmerkungen, was einer Quote von fast 30 Prozent entspricht. Neben Kritik enthielten diese auch konstruktive Lösungsvorschläge.

Daten und Methodik

Repräsentanz

Dabei **ähneln die Anteile der abgefragten Tätigkeitskategorien** der teilnehmenden Organisationen den realen Anteilswerten im Lobbyregister sehr. Durchschnittlich weichen die Anteilswerte der Umfrage nur um 3,14 Prozentpunkte von den Anteilswerten der Tätigkeitskategorien im Lobbyregister ab.

Auch die **Größe der Organisationen** scheint sich im Durchschnitt mit denen im Lobbyregister zu decken. So geben die teilnehmenden Organisationen an im Durchschnitt ca. 16 (Median 6) Personen „im Bereich der Interessenvertretung“ zu beschäftigen. Schließlich hat jeder Lobbyregistereintrag im Schnitt bereits 5,4 Personen als unmittelbare Interessenvertreter, deren Anzahl üblicherweise deutlich niedriger liegt.

Damit hat die Umfrage durchaus einen **gewissen repräsentativen Charakter** mit einem guten Querschnitt der Eintragungspflichtigen, von NGOs bis Beratungsunternehmen, von Verbänden bis zu Unternehmen.

TEIL 1

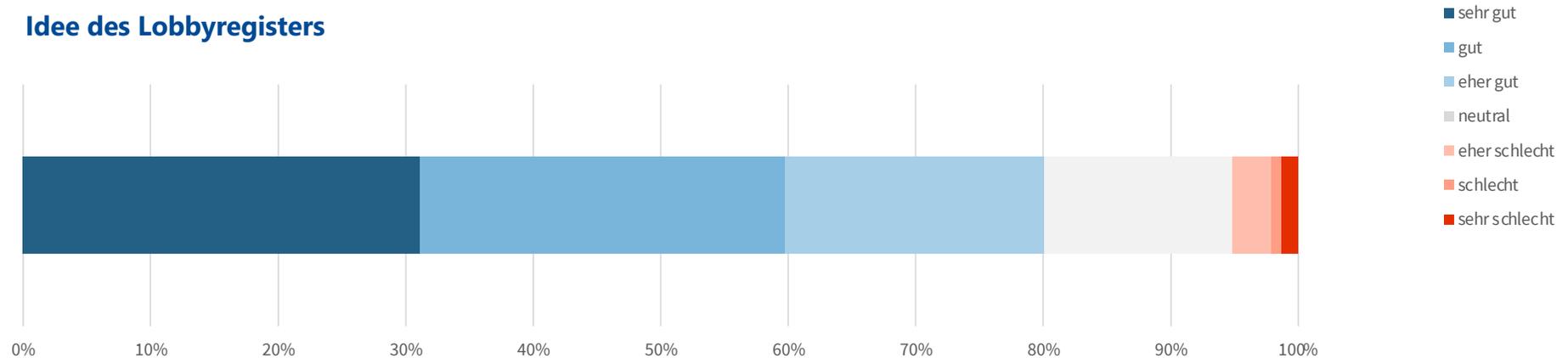
Allgemeine Beurteilung

Allgemeine Beurteilung

Große Mehrheit befürwortet die Idee des Lobbyregisters

Lobbytransparenz ist auch für Interessenvertreter von zentraler Bedeutung. So wird die Idee des Lobbyregisters von einer sehr **großen Mehrheit von 80 % als positiv bewertet**.

Hiervon halten 31% das Lobbyregister sogar für eine sehr gute und wiederum 29% für eine gute Idee. Lediglich 5 Prozent betrachten das Lobbyregister für eine eher schlechte bis sehr schlechte Idee.



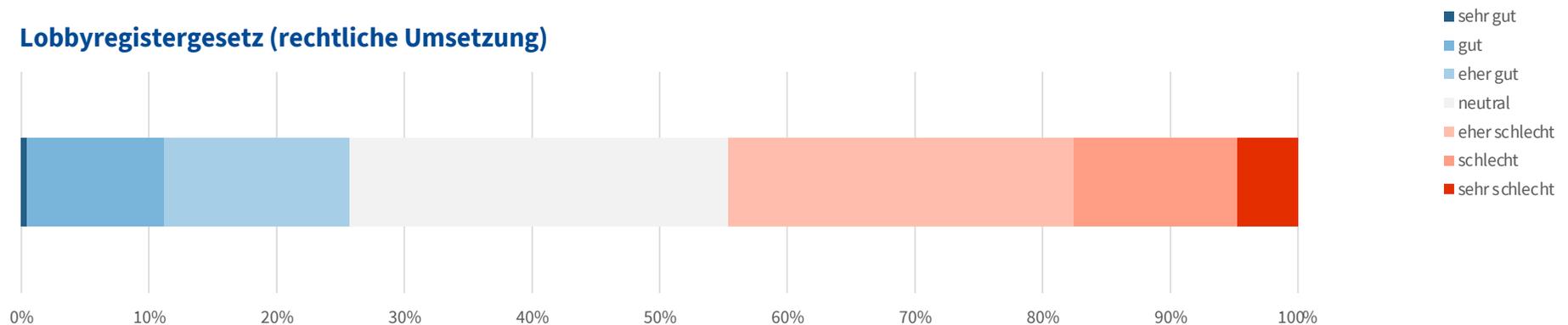
Allgemeine Beurteilung

Unzufriedenheit mit rechtlicher Umsetzung des LobbyRG

Demgegenüber zeigt sich bei den Befragten tendenziell eine Unzufriedenheit hinsichtlich der rechtlichen Umsetzung des Lobbyregistergesetzes.

Nur 26% bewerten diese als eher gut bis sehr gut. Demgegenüber stehen **45%**, welche die Umsetzung als eher **schlecht bis sehr schlecht** bewerten.

Lobbyregistergesetz (rechtliche Umsetzung)



TEIL 2

Angenommener und tatsächlicher Aufwand

Angenommener Aufwand

In der Formulierungshilfe des damals zuständige Bundesinnenministerium wurde in der Kabinettsvorlage zum Lobbyregistergesetz 2021 der Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft **jährlich mit 41.000€** und ein **einmaliger mit 119.000 €** angenommen.

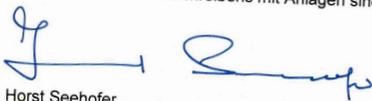
Der aktuelle Gesetzentwurf der Koalition geht davon aus, dass der jährliche Erfüllungsaufwand sich um rund **108.000 €** erhöht und der **einmalige Erfüllungsaufwand 204.000 €** betrage. Grundlage hierfür ist eine Schätzung des Gesetzgebers, wonach ein erhöhter Zeitaufwand von **8 Minuten für die jährliche Aktualisierung** und **30 Minuten für den einmaligen Aufwand** sowie ein Lohnsatz von 58,40€ angenommen wird.

Angesichts der praktischen Erfahrungen und dem **Feedback des Eintragungsprozesses** erscheint dieser Aufwand als deutlich zu gering.

Der im Zusammenhang mit dem Gesetzesentwurf in Form der Formulierungshilfe entstehende Erfüllungsaufwand beträgt nach der ex-ante Schätzung für die Wirtschaft jährlich rund 41 Tsd. EUR und einmaliger rund **119 Tsd. EUR** und für die Verwaltung des Bundes jährlich rund 655 Tsd. EUR nebst einem einmaligen Erfüllungsaufwand von rund 300 Tsd. EUR.

Etwaige Mehrbedarfe durch die beabsichtigte Einbeziehung der Bundesregierung in das Lobbyregister sind in den jeweiligen Einzelplänen auszugleichen.

Vier Abdrucke dieses Schreibens mit Anlagen sind beigelegt.


Horst Seehofer

4.2 Erfüllungsaufwand für die Wirtschaft

Für die Wirtschaft erhöht sich der jährliche Erfüllungsaufwand um rund 108 000 Euro. Insgesamt entsteht ein einmaliger Aufwand der Kategorie Einmalige Informationspflichten von **rund 204 000 Euro**.

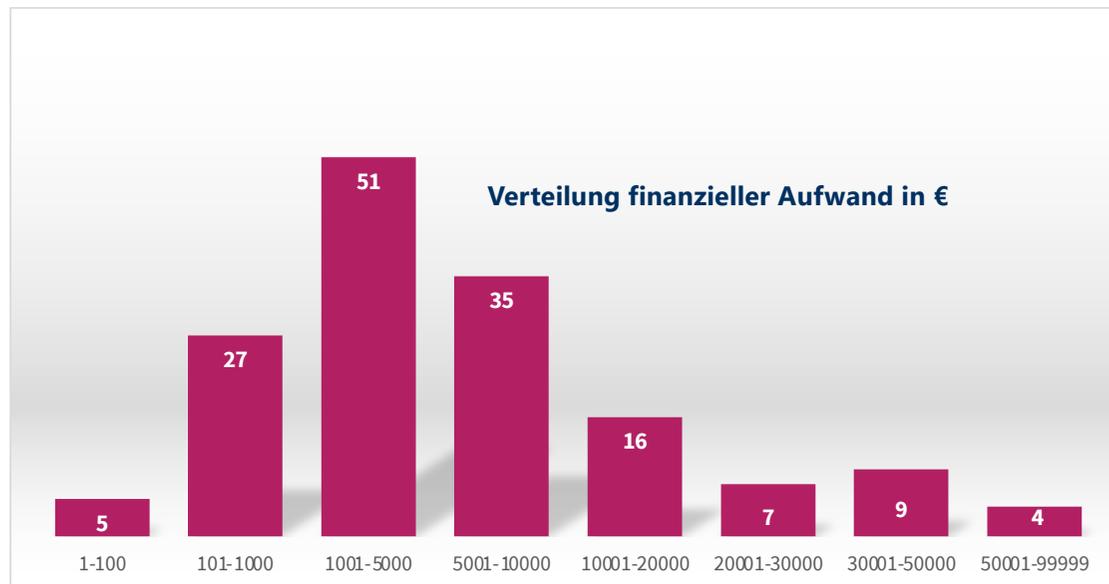
Davon *Bürokratiekosten aus Informationspflichten*:
Insgesamt entfallen 108 000 Euro des jährlichen Aufwands auf Bürokratiekosten aus Informationspflichten.

Bei einem etwas erhöhten Zeitaufwand von rund 8 Minuten pro Aktualisierung (vergleiche Ex-ante-Schätzung ID 635) und einem Lohnsatz von 58,40 Euro pro Stunde (vergleiche Leitfaden, Anhang 7, Wirtschaftsabschnitt A-S ohne O, hohes Qualifikationsniveau), beträgt der zusätzliche jährliche Erfüllungsaufwand rund 108 000 Euro.

Tatsächlicher Aufwand

Insgesamt haben 154 Organisationen (plausible) Angaben zu den Aufwendungen gemacht. So beträgt der durchschnittliche **Aufwand eines Eintrages ca. 10.000 €**. Angesichts der Verteilung der Angaben (siehe Grafik) scheint dieser Wert ebenfalls plausibel.

Es zeigt sich, dass Aufwand erwartbar mit der Größe der Organisation - gemessen an der Anzahl der Beschäftigten im Bereich der Interessenvertretung - zunimmt. Pro Beschäftigten wären dies im Schnitt 662 €.



Gesetzgeber unterschätzt tatsächlichen zeitlichen Aufwand massiv



0,3 Stunden / 18 Min.¹

Angenommener Zeitaufwand
Gesetzgeber



185 Stunden²

Geschätzter
tatsächlicher Zeitaufwand
für Registrierung der
Interessenvertreter

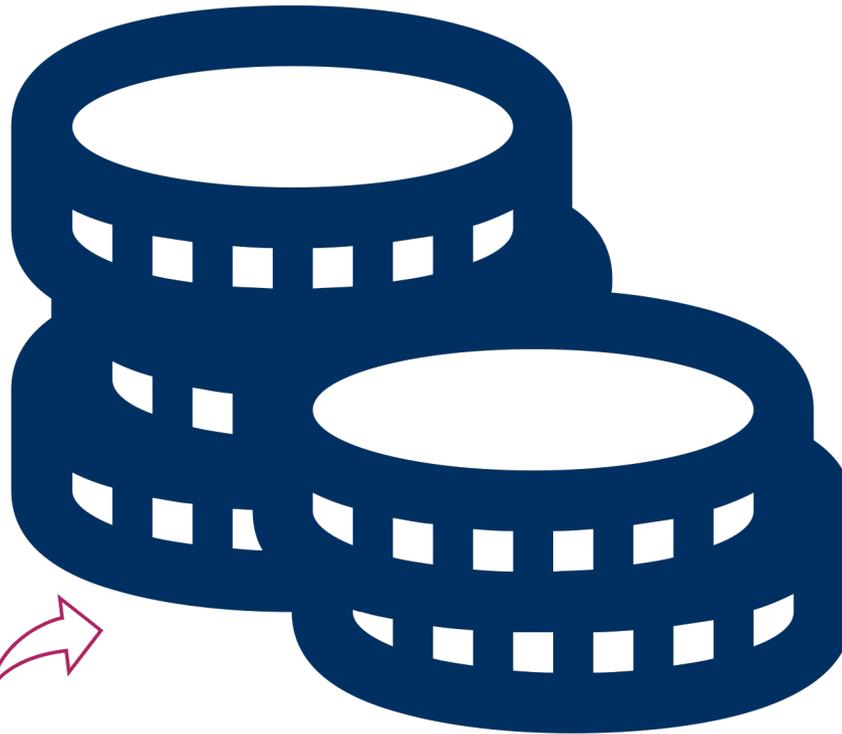
Zeigt, wie stark der Gesetzgeber auch den tatsächlichen Zeitaufwand für den Eintrag unterschätzt.

Reform nur mit nur 30 Minuten angesetzt.

Unter Anwendung des vom Gesetzgeber angenommenen Lohnsatzes vom 58,20€ i.V.m.

1. 119.000 € Angenommene einmalige Kosten für 6047 registrierte Interessenvertreter
2. mit den Durchschnittskosten von ca. 10.000€ für 6047 registrierte Interessenvertreter

Gesetzgeber unterschätzt tatsächlichen Kosten des Lobbyregistereintrags massiv



0,120 Mio. €



angenommene
Kosten Gesetzgeber
im Jahr 2021

30-65 Mio. €*
Hochgerechnete

tatsächliche Gesamtkosten*
für Registrierung der
Interessenvertretenden laut
Umfrage 2023

**Aktuell: Gesetzgeber schätzt
Kostenbelastung für Eintrag auf Basis der
Reform des Lobbyregisters auf:**

0,204 Mio. €

Und für Aktualisierungen auf:

0,108 Mio. €

*Median- bzw. Durchschnittswert übertragen auf alle 6047 registrierte Interessenvertreter (Stand 25.08.2023)

Hoher Aufwand

Dieser **Aufwand** resultiert insbesondere daher, dass für die Eintragung ein **aufwändiger Prozess** erforderlich ist und **viele Personen** an der Eintragung beteiligt werden müssen. So waren in 224 Organisationen insgesamt 1754 Personen involviert, was **im Durchschnitt ca. 8 Personen** entspricht, und die hohe **Prozess- und Personalintensität** veranschaulicht.

Dies lässt sich auch durch die qualitative Auswertung der Freifeldfunktion „Kommentare, Hinweise und Anmerkungen“ unterstreichen. Dabei handelt es sich um ein **Problem was alle Interessenvertreter gleichermaßen umtreibt** und beschäftigt. Egal ob Verband, Unternehmen, NGO oder Ähnliches.

- *„Das Lobbyregister ist für **kleine NGOs ein bürokratisches Monster**, das mit dem **shrinking space** in Verbindung gebracht werden kann“*
- *„Die Eintragung im Lobbyregister **bedeutet gerade für kleinere Verbände einen enormen Verwaltungsaufwand**. Dieser Aufwand sollte besser für Sachthemen genutzt werden.“*
- *„Für **kleine Interessenvertretungen** mit wenig Personal in der Verwaltung **bleibt der Aufwand zu hoch**, der Nutzen ihres Eintrags für die Öffentlichkeit zu gering.“*
- *„ca. 5 Personen im erheblichen Umfang (Erstellung interner Handreichung, Schulungen, Erhebung und Zusammenstellung der Daten (insb. finanziellen Aufwendungen), Eintragung im Register, etc.); aber **im Grunde sind alle Mitarbeiter betroffen, durch Schulungsteilnahme und Nachhalten des Arbeitsaufwandes im Zusammenhang mit Interessenvertretung**“*

Ursache v.a. Berechnung der finanziellen Aufwendungen

Dabei werden immer wieder die **immensen interne Kosten** für die **Berechnung der finanziellen Aufwendungen** der Interessenvertretung fürs Lobbyregister kritisiert, die als besonders **zeitaufwendig** bei der **Ermittlung und Aggregation der Daten** für den Eintrag sind.

- „Grundsätzlich sind wir **große Befürworter des Lobbyregister**. Man hätte sich jedoch **stärker an dem Brüssler Modell orientieren** sollen. Die Eintragung ins deutsche Lobbyregister ist leider **extrem aufwändig** und zudem z.T. die Ausgaben kaum auszurechnen (z.B. wieviel Prozent der Bürokosten ins Lobbying fliesen) und daher vermutlich überhaupt nicht vergleichbar.“
- „Die **Politik unterschätzt den zu erbringenden Aufwand**, um alle nötigen **Informationen zu sammeln**. Die Eintragung an sich ist ja nur der kleinste Teil. Dabei werden zum Teil auch vertrauliche Informationen benötigt, die den Bundestag eigentlich nicht zu interessieren haben.“
- „Das Maß der mit dem Lobbyregister **erzielten Transparenz steht in keinem Verhältnis zum bürokratischen Aufwand** der Eintragung bzw. Aktualisierung des Eintrags. Der Eintrag selbst bildet nur einen marginalen Anteil des zur Vorbereitung erforderlichen Aufwands dar.“
- „Den **größten und einen völlig unverhältnismäßig hohen Aufwand verursacht die Erhebung** der tatsächlichen Personal-, Reise- und sonstigen Kosten“

TEIL 3

Einschätzung zu geplanten Änderungen

Einschätzung zu geplanten Änderungen

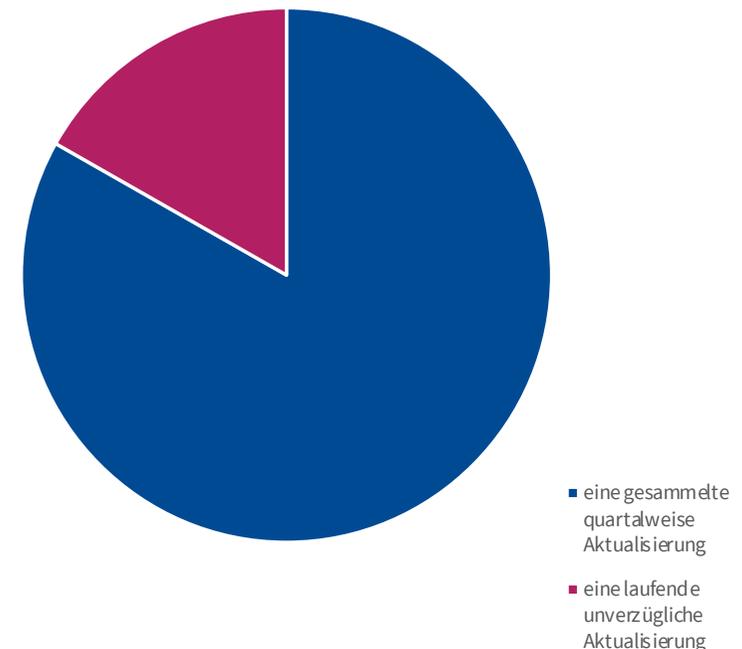
Aktualisierungsintervall soll beibehalten werden

Bisher müssen Strukturdaten quartalsweise aktualisiert werden. Ausgenommen sind die jährliche Aktualisierung von Finanzdaten sowie die unverzügliche Aktualisierung von Auftraggebern.

Die Interessenvertreter sehen die geplante Änderung hin zu einer unverzüglichen Aktualisierung äußerst kritisch.

80 % der Teilnehmenden würden eine gesammelte **quartalsweise Aktualisierung** einer laufenden Aktualisierung vorziehen und die alte Regelung beibehalten.

Aktualisierungsintervall



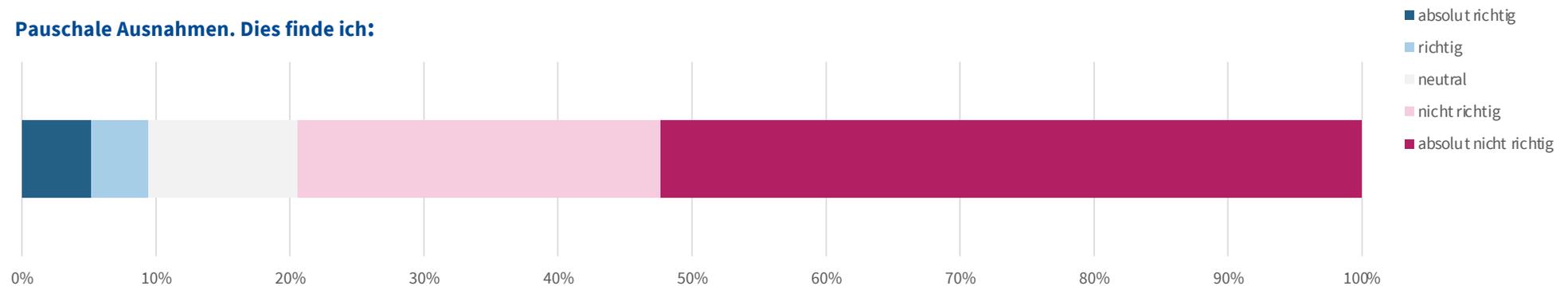
Einschätzung zu geplanten Änderungen

Beibehaltung der Ausnahmen stößt auf großen Unmut

Ähnlich deutlich fällt die Ablehnung für die Beibehaltung der pauschalen Ausnahmeregelung für (verfassungsrechtlich teilweise) privilegierte Organisationen aus. **79 % finden diese Regelung nicht richtig bzw. sogar absolut nicht richtig.**

Dass Organisationen wie Gewerkschaften- und Arbeitnehmerverbände sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften weiter pauschal von der Eintragungspflicht befreit bleiben sollen, finden lediglich 9,5 % richtig und 11,2 % verhalten sich dazu neutral.

Pauschale Ausnahmen. Dies finde ich:



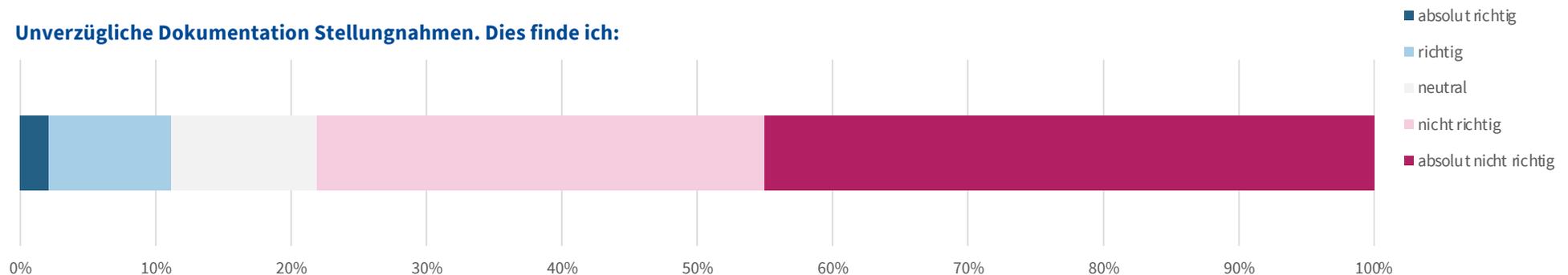
Einschätzung zu geplanten Änderungen

Deutliche Kritik an Veröffentlichungspflicht für Stellungnahmen

Die Einführung einer (unverzöglichen) Dokumentationspflicht und dem Hochladen von Stellungnahmen ist wohl die **umstrittenste Neuerung im Lobbyregistergesetz**, insbesondere weil hierdurch ein enormer Dokumentationsaufwand erforderlich wäre und der unscharfe Begriff der „grundsätzlichen Stellungnahme“ zu großer Verunsicherung führen würde.

Fast **80%** der Teilnehmenden **lehnen die vorgesehene Einführung** einer unverzüglichen Dokumentationspflicht **ab**. Nur 11,1 % sehen diese Neuerung im Lobbyregister als positiv an. Auffällig ist, dass sogar **fast die Hälfte der Befragten (45%) dessen Einführung „absolut nicht richtig finden“**.

Unverzügliche Dokumentation Stellungnahmen. Dies finde ich:



Einschätzung zu geplanten Änderungen

Zu aufwendig und vor allem falsch umgesetzt

- „Der **Legislative Fußabdruck** ist eine gute Idee, wird aber **komplett falsch umgesetzt**, denn Stellungnahmen im Lobbyregister hochzuladen ist kein legislativer Fußabdruck.“
- „Ich halte die **direkte Dokumentationspflicht für sehr zeitaufwendig** und daher in **Relation zum Output für sehr kritisch**.“
- „**Schaffung eines Bürokratiemonsters**, warum wird nicht auf **BT Seite selbst eine Datenbank mit allen Stellungnahmen**, die eingereicht werden errichtet. Wegen des legal footprints liegen dort alle Infos vor. alternativ: Verlinkungsmöglichkeit auf die Stellungnahmen der Organisation, denn 99% veröffentlichen die ohnehin transparent auf der Webseite, statt zusätzlicher upload.“
- „Aufgabe zur **Veröffentlichung von Stellungnahmen sollte durch Ministerien, Parlament, Behörden, etc. erfolgen**, nicht durch unternehmen.“
- „Zwei Punkte sind besonders kritisch zu sehen. Zum einen ist die geplante Offenlegung „grundsätzlicher Stellungnahmen“ durch die Verwendung eines **unklaren Rechtsbegriffs problematisch**. Hier muss dringend eine Klarstellung im vernünftigen Rahmen erfolgen.“

Einschätzung zu geplanten Änderungen

Bessere Lösung liegt auf dem Tisch

Dabei wurde häufig der Lösungsvorschlag der Allianz für Lobbytransparenz [„Gleicher Inhalt, weniger Bürokratie“](#) aufgegriffen, und sich dafür ausgesprochen, dass die Stellungnahmen im Rahmen des im Koalitionsvertrag vereinbarten eines **Onlinekonsultationsverfahren** bei Gesetzgebungsprozessen, wie auf europäischer Ebene, gesammelt und mit dem **Lobbyregister** einfach **verlinkt** werden.

- *„Warum muss ich aus dem Kontext heraus Stellungnahmen hochladen, ohne auf den entsprechenden Entwurf verlinken zu können? Im KoaV wurde vereinbart: **Wir werden ein digitales Gesetzgebungsportal schaffen, über das einsehbar ist, in welcher Phase sich Vorhaben befinden. Dort werden wir öffentliche Kommentierungsmöglichkeiten erproben.** Dies ist meines Wissens nicht erfolgt, wäre aber der **richtige Ort, um Stellungnahmen zur Einsicht zu hinterlegen.** Von **dort aus könnte man von der jeweiligen Stn. auf den entsprechenden Eintrag im Lobbyregister verlinken.** Es entsteht der Eindruck, als sei Transparenz auf Seiten des Gesetzgebers nicht erwünscht.“*
- *„Anstelle das Hochladen von Stellungnahmen auf Website des Lobbyregisters zu fordern, sollte die **Bundesregierung die bei ihr eingehenden Stellungnahmen zu den jeweiligen Gesetzentwürfen veröffentlichen, da dort der konkrete Gesetzesbezug hergestellt** würde und - zusammen mit den im Koalitionsvertrag versprochenen Synopsen (die Lobbyarbeit erleichtern und zugleich die Transparenz erhöhen würden nichtamtliche Lesefassungen) - leichter nachvollzogen werden könnte, auf welche konkrete Regelung sich Kritik bezieht.“*

Allgemeine Beurteilung

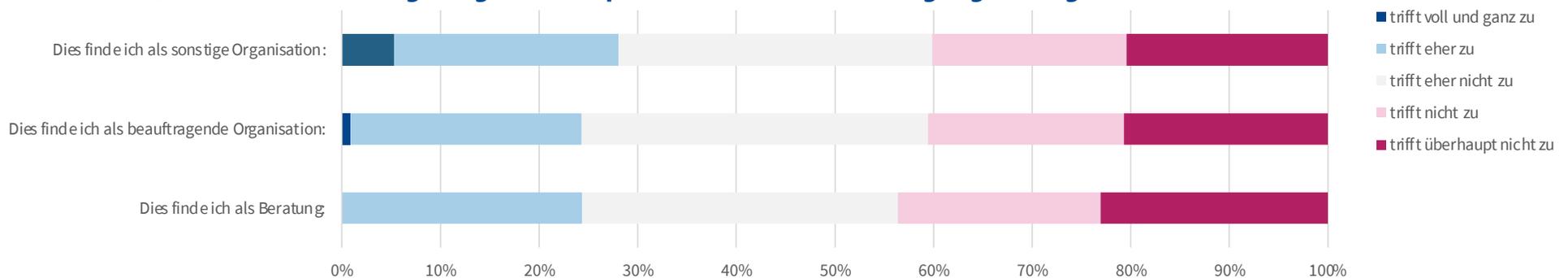
„Kettenbeauftragungen“ gesteigerte Transparenz

Die gegenwärtige Regelung zur **Offenlegung des direkten Auftraggebenden** wird **nicht als ausreichend** angesehen.

Nach dem Entwurf sollen nun jeweils Auftragsketten die Richtung von Unterauftragnehmenden im Registereintrag benannt und detaillierte Angaben gemacht werden.

Die gesondert nach Art der Organisation als Beratung, Auftraggeber oder sonstiger Organisation gestellte Frage wurde gleichwohl einheitlich beantwortet: **nur jeweils ca. 25%** sehen die beabsichtigte Regelung als zielführend für die **Steigerung der Transparenz**

Finden Sie, dass durch diese Regelung die Transparenz bei Kettenbeauftragungen steigt?



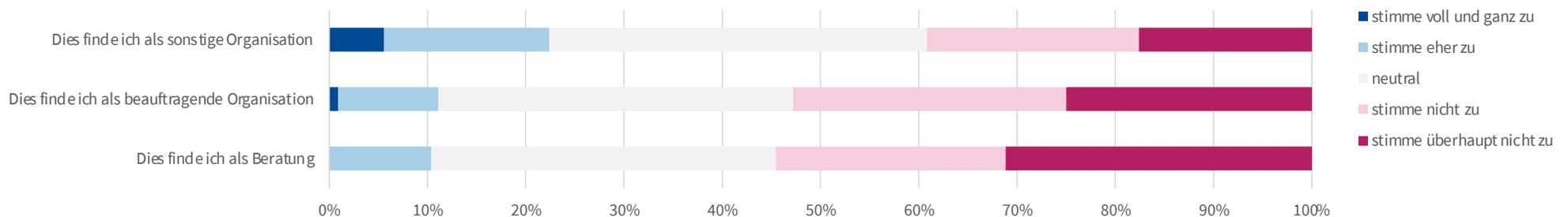
Allgemeine Beurteilung

„Kettenbeauftragungen“ finanzielle Transparenz im Detail

Bei der Bewertung des zentralen Anliegens der Überarbeitung der Regelungen zu Beauftragungen sind sich **Auftragnehmer und Auftraggeber einig**: die **zusätzliche Angabe zur Einnahmeseite** parallel zur **Ausgabenseite** beim Beauftragten wird **negativ** bewertet.

Nur 10 % befürworten diese Regelung. 22,4 % der sonstigen Organisationen bewerten die Regelung positiv. Dagegen sind ca. 40% bis ca. 55 % gegen diese **mandatsbezogene Offenlegung von Einnahmen und Ausgaben**. Dieser **Eingriff in Geschäftsgeheimnisse** wird eindeutig negativer betrachtet als die vorherige Frage zur Steigerung der Transparenz durch die Neuregelung.

Wie bewerten Sie diese Änderung



TEIL 4

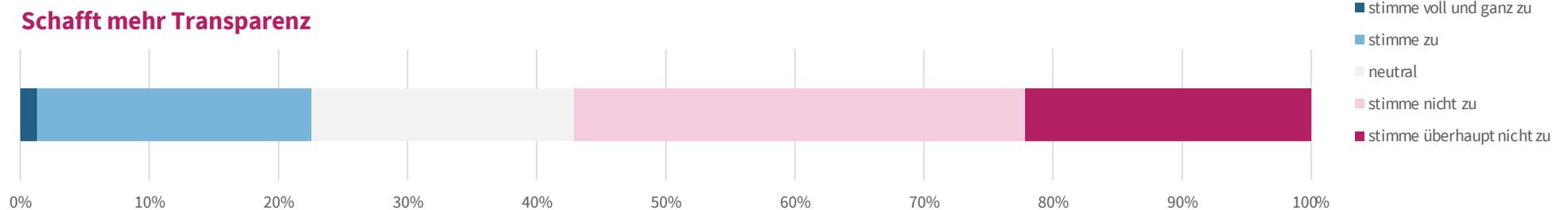
Gesamteinschätzung

Gesamteinschätzung

Kein Transparenzgewinn erwartet

Ziel des Lobbyregisters war es die Transparenz in der politischen Interessenvertretung zu erhöhen. Die Einführung des Registers war hier ein **erster wichtiger Schritt**. Demgegenüber wird dieses **Gesetzesziel nach Einschätzung** der Befragten **dieses Mal jedoch deutlich verfehlt**.

Lediglich 22% gaben an, dass die Reformen das Gesetzesziel, der Erhöhung der Transparenz im Lobbyregister gerecht würde. Bereits 35% stimmten der Aussage nicht zu und sogar 22% stimmten der Aussage überhaupt nicht zu. Letztlich sehen **57% der Befragten den Entwurf hinsichtlich des zentralen Transparenzgedankens kritisch**. Damit spiegeln sich die Ergebnisse hinsichtlich Beibehaltung bzw. Ausweitung der Ausnahmen in der Gesamteinschätzung wider.



Gesamteinschätzung

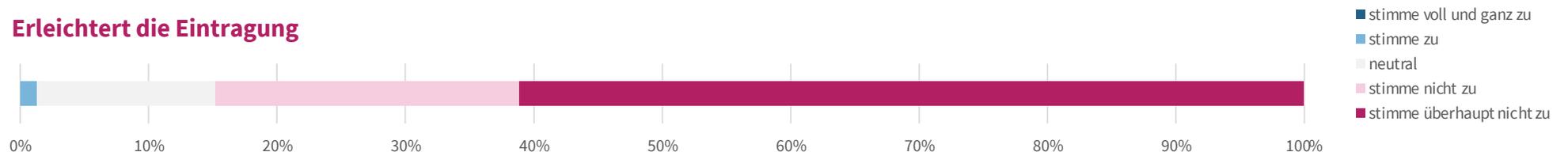
Reform ohne erhoffte Erleichterung

Wie die vorherigen Ergebnisse zeigen, wurde von Seiten des Gesetzgebers der **Aufwand für die Registrierung enorm unterschätzt**. Vor diesem Hintergrund haben viele registrierungspflichtige Interessenvertreter auf wesentliche Erleichterungen und Verbesserungen gehofft.

Diese **Hoffnung wird jedoch nicht erfüllt**. Lediglich 1% der Befragten stimmte der Aussage zu, dass die Reform die Eintragung erleichtern würde. Demgegenüber stimmen 61% dieser Aussage überhaupt nicht zu bzw. 24% stimmen ihr nicht zu. Folglich sehen **insgesamt 85% der Befragten keine Erleichterungen**.

Vor dem Hintergrund der geplanten Ausweitung der Veröffentlichungspflicht von Stellungnahmen, ist eher vom Gegenteil auszugehen, da hier von vielen Interessenvertreter von einem **weiteren deutlichen Anstieg der Registrierungskosten** gerechnet wird.

Erleichtert die Eintragung



Gesamteinschätzung

Unklarheiten bleiben bestehen

Nach wie vor existieren aufgrund von vielen undefinierten Rechtsbegriffen im Lobbyregister eine Vielzahl an **Unklarheiten**. Nicht umsonst ist daher im Handbuch der Bundestagsverwaltung über 200 Seiten dick. Diese führen zu Unsicherheiten und vor allem zu einer bisweilen sehr **unterschiedlichen Auslegung**, wodurch die **Heterogenität der Eintragsqualität** die Einträge in vielen Fällen nur **schwer untereinander vergleichbar** macht.

Auch hier bestand die Hoffnung der Interessenvertreter, dass die Reform dafür genutzt wird, um diese Unklarheiten zu beseitigen. Wie schon im Falle der Transparenz und der Erleichterung ist dies kaum festzustellen. Dabei konnten **3/4 der Befragten** der Aussage, dass die Reform Unklarheiten reduziere, nicht zustimmen bzw. überhaupt nicht zustimmen. **Lediglich 7% konnten eine Reduktion der Unklarheiten** im Lobbyregister feststellen und stimmten dieser Aussage zu bzw. voll und ganz zu.

Reduziert Unklarheiten

