

**Stellungnahme Prof. Dr. Andreas Polk**  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin

**Änderung des Lobbyregistergesetzes**  
(BT-Drs. 20/7346; BT-Drs. 20/288; BT-Drs. 20/1322)

**für die öffentliche Anhörung des  
Ausschuss für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung  
des Deutschen Bundestages  
19. September 2023**

## 1. Grundsätzliche Anmerkungen

Transparenz in der politischen Entscheidungsfindung ist ein wesentliches Mittel, um das Vertrauen der Bevölkerung in unser politisches System zu fördern und die Resilienz der Demokratie gegen populistische Kräfte zu stärken. Der Einfluss von Interessengruppen kann nur dann positive Wirkung auf die Entscheidungsfindung entfalten, wenn er im fairen Wettbewerb mit allen beteiligten Akteuren stattfindet. Ist dies nicht der Fall besteht die Gefahr, dass die Entscheidungsfindung einseitig zu Gunsten weniger und zu Lasten der Allgemeinheit ausfällt.

Transparenz im Hinblick auf Lobbyismus verfolgt also mindestens zwei Ziele:

- Stärkung des Vertrauens der Bevölkerung in unser politisches System und damit Stärkung unseres demokratischen Systems insgesamt.
- Stärkung eines fairen Wettbewerbs aller beteiligten Interessengruppen in der politischen Entscheidungsfindung und Förderung eines Wettbewerbs der Ideen.

Transparenzvorgaben sollten nicht nur so gestaltet sein, dass sie es erlauben, die Entscheidungsfindungsprozesse im Nachhinein nachzuvollziehen (ex post). Vielmehr sollten sie es ermöglichen, bereits während des Entscheidungsfindungsprozesses Einflussnahme abzubilden und so die politische Partizipation zu fördern und den Wettbewerb der Interessengruppen zu stärken (ex ante). Das Lobbyregister ist dazu ein wesentliches Element, es gehören aber auch weitere Bausteine dazu, wie bspw. ein exekutiver und legislativer Fußabdruck oder die Abbildung von Kontakten (vgl. Abschnitt 3).

Ein Mehr an Transparenz ist nicht ohne Kosten in Form von administrativem Aufwand möglich. Im Hinblick auf die Änderung des Lobbyregistergesetzes ist es also weniger eine Frage, ob durch die vorgesehenen Regelungen Kosten anfallen, sondern lediglich, ob der Gewinn an Transparenz die damit verbundenen Aufwendungen rechtfertigt. In der Gesamtschau wird mit dem vorliegenden Gesetzesentwurf ein höheres Maß an Transparenz ausgewogen erreicht.

Auch ist zu entscheiden, auf welcher Seite der politischen Interaktion die Kosten der Berichtspflicht zu tragen sind, d.h. auf der nachfragenden bzw. sendenden Seite, der Interessengruppe, oder auf der Anbieter- bzw. Empfängerseite, der Politik. Da die politischen Entscheidungsträger bereits in einem hohem Maße zeitlich belastet sind und sich Interessengruppen im Rahmen der Einflussnahme für etwas einsetzen, von dem sie

selbst profitieren, sollten die administrativen Kosten möglichst auf Seiten der Interessengruppen angesiedelt sein. Eine Belastung der Empfängerseite sollte nur dann erfolgen, wenn dies wesentlich zur Effizienz der Transparenzvorgaben beitragen kann und mit vertretbarem Aufwand verbunden ist. Der vorliegende Gesetzentwurf schafft eine sachgerechte Verteilung der administrativen Lasten.

## 2. Zur Änderung des LRG-E (BT-Drs. 20/7346)

Der vorliegende Gesetzentwurf<sup>1</sup> schließt viele Lücken und Ungenauigkeiten des aktuellen Lobbyregisters, die ich an anderer Stelle kritisiert habe.<sup>2</sup> In der Gesamtschau führt der LRG-E zu einem in sich stimmigeren Berichtssystem, das die bisherigen Angaben zu den finanziellen Aufwendungen erheblich präzisiert.

### 2.1 Definition des Begriffs Lobbyist und Ausnahmeregelungen

Positiv ist zu bewerten, dass der LRG-E Lücken des jetzigen Gesetzes schließt. Dazu gehören:

- Einbeziehung von Kontakten bis auf Referatsleiterinnenebene<sup>3</sup>, sowie Klarstellung, dass auch die Mitarbeiter von MdBs und Gremien als Adressaten einbezogen werden. Kritik: Insgesamt ist diese Erweiterung wünschenswert. Zwar ist davon auszugehen, dass bei Einflussnahme auch die Referatsleiterenebene adressiert wird. Interessengruppeneinfluss findet aber regelmäßig auch auf der Ebene der Referentinnen und Referenten statt, so dass ein Einbezug dieser Ebene notwendig erscheint, so wie auch im Koalitionsvertrag 2021, S. 10, vorgesehen.
- Auch Auftraggeber von Einflussnahme sind im Sinne des Gesetzes als Interessenvertreter anzusehen (§ 2 Abs. 1 Nr. 5). Diese Regel ist sachgerecht und ermöglicht es, die hinter der Einflussnahme stehenden Interessen besser darzustellen.
- Die Ausnahmeregelungen für Rechtsanwälte werden in § 2 Abs. 2 Nr. 8 enger gefasst und verweisen nun ausdrücklich darauf, dass eine Vertretung von Interessen im Hinblick auf Rechtserlasse und Entscheidungen anzeigepflichtig ist. Hiermit wird die im Gesetz bestehende Lücke geschlossen, welche es Rechtsanwälten ermöglicht, Interessengruppeneinfluss außerhalb der Berichtspflichten durchzuführen.
- Ebenfalls erscheint die neue Regelung des § 2 Abs. 5, nach dem bei freiwilliger Registrierung keine Verweigerung der Angaben mehr möglich ist, insgesamt ausgewogen. Diese Regel ist zwar geeignet, den Anreiz zu einer freiwilligen Registrierung zu hemmen, da die Berichtspflichten nun verschärft werden. Auf der anderen Seite erhöht sie die Vollständigkeit und Konsistenz der Daten im Lobbyregister. Aufgrund der hohen Anzahl von Verweigerungen zum gegenwärtigen Status Quo ist ein Wegfall der bestehenden Ausnahme sinnvoll.

Kritik: Nicht sachgerecht ist, dass der LRG-E nach wie vor die Ausnahmen für Religionsgemeinschaften bzw. Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände beibehält, die wichtige Akteure in politischen Entscheidungsfindungsprozessen sein können. Es ist wünschenswert, auch für diese Organisationen Vorgaben zu machen, so dass sie ins Lobbyregister integriert und die für ihre Interessenvertretung aufgewendeten Ressourcen abgebildet werden.

---

1 Alle rechtlichen Angaben beziehen sich auf den Gesetzentwurf zur Änderung des Lobbyregistergesetzes, LRG-E, gem. BT-Drs. 20/7346, soweit nicht anders angegeben.

2 Polk (2021). „Mehr Transparenz durch das Lobbyregister?“, Wirtschaftsdienst 101(2), 121-126.  
Polk (2021). „Lobbyregister: Es kommt, greift aber zu kurz“, Wirtschaftsdienst 101(4), 242.

3 Die männliche und weibliche Form wird in loser Reihenfolge abwechselnd verwendet.

## 2.2 Vorgaben zu Berichtspflichten

Der vorliegende LRG-E stellt in verschiedener Hinsicht eine deutliche Verbesserung gegenüber dem Status Quo dar. Die Angabe der Beschäftigten in Vollzeitäquivalenten ist nicht nur zielgerichteter und genauer, sondern ist auch eine Harmonisierung mit den Transparenzvorgaben auf EU-Ebene (§ 3 Abs. 1 Nr. 6). Ein Wegfall der Verweigerung von Finanzierungsangaben ist zu begrüßen (Wegfall entsprechender Regeln in § 3 Abs. 2 LRG). Die Vorgaben zu historischen Versionen, zur Archivierung der Datenbestände und zur Liste der ehemaligen Interessenvertreterinnen ermöglichen es, Veränderungen über die Zeit besser nachzuvollziehen (§ 3 Abs. 4 und 5). Das Register gewinnt damit insgesamt an Aussagekraft.

Wichtige Neuerungen sind positiv einzustufen:

- Mehr Transparenz bei Lobbyagenturen (§ 3 Abs. 2): Insgesamt wurden die Regeln für Lobbyagenturen verschärft, was eine aussagekräftigere Darstellung ihrer Aktivitäten erwarten lässt, als es das gegenwärtige Lobbyregister erlaubt: Die Vorgaben zur Nennung der Auftraggeberin, auch wenn diese selbst nicht eintragungspflichtig ist, sowie zur namentlichen Nennung der Personen, die konkret Einflussnahme ausüben (einschließlich beauftragter Agenturen), erhöhen die Transparenz und machen es schwieriger, Akteure durch Outsourcing und Unteraufträge zu verschleiern. Personenbezogene Daten müssen sofort aktualisiert werden, was gerade im Hinblick auf laufende Entscheidungsfindungsprozesse wünschenswert ist. Positiv ist, dass die finanziellen Ressourcen durch Nennung der Auftragsvolumina besser abgebildet werden. Das Stufensystem erscheint ad hoc sachgerecht, es sollte aber im Blick behalten werden, ob sich die gewählten Stufen bewähren oder Anpassungsbedarf besteht.  
Kritik: Erstens ist die Höchststufe (ab 1.000.000 €) zu grob gewählt. Analog zur vorherigen Stufe wären Angaben „von jeweils...“ wünschenswert, bspw. in Schritten zu 500.000 €. Zweitens finden die Angaben zu den Auftragsvolumina zeitlich sehr verzögert statt. Es wäre wünschenswert, wenn sie zeitnäher erfolgten.
- Angaben zu Finanzierungsquellen: Die Vorgaben des § 3 Abs. 1 Nr. 8 zu den Finanzierungsquellen sind zielgerichtet, da alle Interessengruppen gleichermaßen adressiert werden. Die Angaben zu Zuwendungen der öffentlichen Hand werden präzisiert und sachgerecht nur auf die Interessenvertretung bezogen. Um die Transparenz von Einflussnahme besser abzubilden ist es richtig, Mitglieder einer Organisation oder Spenderinnen, die über bedeutende finanzielle Zuwendung Einfluss auf eine Organisation nehmen können, namentlich zu nennen. Die Kombination aus absolutem Geldbetrag und relativer Bedeutung für die Organisation ist sachgerecht, und die genannten Schwellenwerte von 10.000 € und 10% erscheinen ad hoc als sinnvoll gewählt.
- Gutachten und Stellungnahmen: Mit § 3 Abs. 1 Nr. 5 b) wird neu die Pflicht eingeführt, dass Interessengruppen Gutachten und Stellungnahmen von grundsätzlicher Bedeutung unter Nennung des federführenden Ressorts und des Vorhabenbereichs veröffentlichen. Auch hier gilt die Vorgabe nur bis zur Ebene der Referatsleitung, obwohl auch die Übersendung an Referentinnen und Referenten von Bedeutung ist und regelmäßig stattfindet. Technisch ist eine Übertragung per Copy und Paste möglich, wenn auch nicht zwingend vorgegeben.  
Kritik: Die Regel ist ein richtiger Schritt in Richtung exekutiver und legislativer Fußabdruck. Sie sollte allerdings nicht den im Koalitionsvertrag 2021, S. 10, anvisierten

exekutiven und legislativen Fußabdruck ersetzen. Der Einbezug der Referentenebene wäre nicht nur im Sinne des Koalitionsvertrags wünschenswert, sondern auch sachlich gerechtfertigt. Das Kriterium der grundsätzlichen Bedeutung ist ungenau und erlaubt Spielraum, welche Stellungnahme übermittelt wird und welche nicht. Dies auch vor dem Hintergrund, dass in der Einflussnahme beispielsweise Angaben zu Branchenzahlen oder Abschätzungen zur Auswirkung von Gesetzesvorhaben von Bedeutung sind, da sie eine sachgerechte Auseinandersetzung mit verschiedenen Prognosen hinsichtlich der Wirkung eines Vorhabens erlauben. Die elektronische Einreichung sollte grundsätzlich im selben Format erfolgen wie bei Weitergabe, wenn nicht gute Gründe dagegensprechen.

- Die namentliche Nennung der Personen, die die Interessenvertretung tatsächlich ausüben, erhöht die Transparenz und erleichtert es der Öffentlichkeit, Netzwerke und Verbindungen nachzuvollziehen. Dieses Plus an Transparenz ist auch geeignet, den Wettbewerb zwischen Interessengruppen zu stärken, da deutlich wird, wer in welcher Angelegenheit lobbyiert. Die bisherige Nennung der vertretungsberechtigten Personen einer Organisation ist in dieser Hinsicht nicht zielführend. Die namentliche Nennung ist auch im Zusammenhang mit einer genaueren Zuordnung der Einflussnahme zu Gesetzgebungsvorhaben positiv zu würdigen, die § 3 Abs. 1 Nr. 5 a) vorsieht. Da die Einflussnahme aller Interessengruppen im Lobbyregister abgebildet werden sollte, ist es sachgerecht, dass bspw. auch Ehrenamtliche benannt werden müssen, sofern sie intendiert als Interessenvertreterin für eine Organisation auftreten.
- Begrüßenswert sind in diesem Zusammenhang die verpflichtenden Angaben zu früheren Tätigkeiten in den letzten fünf Jahren, die § 3 Abs. 1 Nr. 3 vorsieht. Insgesamt erhöht diese Regel die Transparenz in Hinsicht auf Netzwerke der Einflussnahme. Der Zeitraum von fünf Jahren, für den die Berichtspflicht gilt, ist angemessen. Die Nennung von Tätigkeiten in der Legislative und Exekutive ist zielgerecht.  
Kritik: Anzuregen ist erstens, dass die Gesetzgeberin den Anwendungsbereich erweitert, beispielsweise im Hinblick auf Tätigkeiten in den Ländern. Auch hier entstehen Netzwerke, die später im Rahmen des Lobbyismus genutzt werden können. Zweitens ist es wünschenswert, die Angaben zu den Tätigkeitsbereichen präziser zu fassen als in der Begründung vorgesehen, da der konkrete politische Zusammenhang (vgl. Begründung, S. 27) durchaus von Interesse sein kann.

### 3. Weitere Transparenzmaßnahmen

Die vorgesehene Ausgestaltung und Präzisierung der Regeln zum Lobbyregister erhöhen die Transparenz und sind insgesamt geeignet, die finanziellen Aufwendungen der Einflussnahme besser abzubilden. Trotz der genannten Kritik im Detail wird eine deutliche Verbesserung der Transparenzvorgaben durch den LRG-E realisiert.

Darüber hinaus sind weitere Transparenzvorgaben wünschenswert, die geeignet sind Einflussnahme zeitnah und inhaltlich besser abzubilden. Hierzu gehören:

- Einführung eines exekutiven und legislativen Fußabdrucks, der die um Geschäftsgeheimnisse bereinigten Gutachten, Stellungnahmen und Sachinformationen abbildet. Die jetzigen Vorgaben in der GGO und die vorgesehenen Regelungen im LRG-E ersetzen dies nicht. Der Koalitionsvertrag 2021, S. 10, sieht eine entsprechende Regelung vor, die auf Gesetzesebene umgesetzt werden sollte.
- Um während eines laufenden Entscheidungsfindungsprozesses die Einflussnahme transparent zu gestalten ist es wünschenswert, Kontaktaufnahmen abzubilden. Dies ist

beispielsweise auf EU-Ebene bereits teilweise implementiert. Hier sollte anzugeben sein, mit welchem Ziel Kontakt aufgenommen wird und welche Informationen verwendet werden (bspw. Stellungnahmen, Gutachten). Aufgrund der Nähe des zu regelnden Gegenstandes mit dem exekutiven und legislativen Fußabdruck ist zu erwägen, beide Regelungsgegenstände in einem Gesetzentwurf vorzunehmen.

- Mit § 4 Abs. 3 LRG-E wird die Kompetenz der registerführenden Stelle erhöht, was zu begrüßen ist. Unabhängig davon sollte die Gesetzgeberin erwägen, eine unabhängige Stelle zu schaffen, die die Einhaltung der verschiedenen Regeln zu Lobbytransparenz, Parteienfinanzierung und Verhaltensregeln überwacht und in der Lage ist, parteipolitisch unabhängig zu agieren.