

Deutscher Bundestag
Ausschuss für Wahlprüfung,
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

20 - G - 52

15. September 2023



Initiative für Transparenz und Demokratie

14. September 2023

Schriftliche Stellungnahme von LobbyControl zur Anhörung zur Reform des Lobbyregister-Gesetzes am 19. September 2023

Über LobbyControl

LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V. ist ein gemeinnütziger Verein und im Lobbyregister unter der Nummer R000176 eingetragen. Wir kombinieren aktuelle Recherchen, wissenschaftliche Hintergrundanalysen, politische Bildungsarbeit und Kampagnen. Wir setzen uns ein für eine transparente und lebendige Demokratie. Wichtige Ziele sind eine ausgewogene und transparente Beteiligung an politischer Entscheidungsfindung und Gesetzgebung, die Vermeidung verdeckter Einflussnahme auf öffentliche Debatten und Wahlkämpfe sowie die Prävention von Korruption. Gegenüber Bundestag und Bundesregierung engagiert LobbyControl sich für einen Transparenz und Integrität stärkenden Regelungsrahmen. Schwerpunkte sind dabei der Umgang mit Interessenkonflikten, die öffentliche Nachvollziehbarkeit von Lobbyarbeit und -einflüssen und das Zurückdrängen von einseitigen oder privilegierten Zugängen. Für ein gesetzlich verpflichtendes Lobbyregister setzen wir uns seit der Vereinsgründung 2005 ein.

In der folgenden Stellungnahme gehen wir vor allem auf den Gesetzentwurf der Regierungsfractionen ein.

Zusammenfassung

Der Gesetzentwurf entwickelt das LobbyRG an entscheidenden Stellen weiter, schließt bestehende Lücken und sorgt durch die Verpflichtung zu aussagekräftigeren Angaben für erhöhte Transparenz im Bereich der Interessenvertretung. In einiger Hinsicht bleibt der Entwurf dennoch hinter unseren Erwartungen zurück und setzt auch die Vereinbarung aus dem Koalitionsvertrag nur teilweise um. Im Folgenden werden wir die wichtigsten Aspekte diskutieren und Vorschläge für Verbesserungen sowohl grundsätzlicher Art als auch im Detail machen.

Insgesamt ist der Gesetzentwurf eine gute Grundlage, um das Lobbyregister zu einem wirkungsvollen Transparenzinstrument zu machen, das auch im internationalen Vergleich in vielerlei Hinsicht gut abschneidet. Die ebenfalls im Koalitionsvertrag angekündigte Lobby-Fußspur für Gesetze bleibt jedoch eine notwendige Ergänzung, um eine wirkungsvolle Lobbyregulierungs-Umgebung auf Bundesebene zu schaffen.

Besonders positiv bewerten wir die verschiedenen vorgesehenen Maßnahmen zur Erhöhung der Aussagekraft der Registereinträge: den **Wegfall der Verweigerungsoption bei Finanzangaben**; die **Pflicht zur Nennung konkreter Vorhaben**, auf die sich die Interessenvertretung bezieht; die **Erweiterung der Angaben zur Finanzierung** auf weitere Einkommensquellen; die Pflicht, **Thema und Umfang von Lobbyaufträgen von Dritten** zu nennen.

Kritisch bewerten wir dagegen: die weiterhin bestehenden **pauschalen Ausnahmeregelungen** für so zentrale Akteure in der politischen Interessenvertretung wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie Kirchen und Religionsgemeinschaften; die **Begrenzung des Anwendungsbereichs** auf die Referatsleitungsebene sowie die weiterhin fehlende Ergänzung des Lobbyregisters um eine Regelung für eine **Lobby-Fußspur für Gesetze** („exekutiver/legislativer Fußabdruck“).

In eben diesen drei Punkten bleibt die Koalition klar hinter ihrem Koalitionsvertrag zurück.

Im Einzelnen

§ 1 – Anwendungsbereich

Wie im Koalitionsvertrag angekündigt, weitet der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich des LobbyRG aus. Die Herausnahme jeglicher Interessenvertretung gegenüber den Fachreferaten in den Ministerien ist einer unserer zentralen Kritikpunkte am geltenden LobbyRG. Diese unnötige Beschränkung des Anwendungsbereichs führt nicht nur zu Defiziten bei der Registrierungspflicht und lädt zu möglichen Umgehungsstrategien ein. Mindestens so gravierend ist, dass für die Interessenvertretung gegenüber den Fachreferaten damit auch

nicht die Vorschriften und Bestimmungen des LobbyRG gelten, etwa die Grundsätze integrierter Interessenvertretung gemäß § 5.

Dass der Gesetzentwurf den Anwendungsbereich auf die Exekutive bezogen nun lediglich auf die Interessenvertretung gegenüber den Referatsleitungen ausdehnt, die Referentenebene aber außen vor lässt, ist daher falsch, nicht nachvollziehbar und zudem ein klarer Bruch des Koalitionsvertrages. Dort steht unzweideutig: „Wir werden [...] Kontakte zu Ministerien ab Referentenebene einbeziehen [...]“

Die Gesetzesbegründung liefert ebenfalls keine schlüssige Erklärung, warum der Koalitionsentwurf an dieser wichtigen Stelle vom Koalitionsvertrag (und der vom Kabinett beschlossenen Fassung) abweicht. **Wir empfehlen daher dringend, den Koalitionsvertrag einzuhalten und den Anwendungsbereich auf die Fachreferate der Ministerien insgesamt auszudehnen.**

Begrüßenswert ist dagegen, dass die Kontaktaufnahme auch zu Mitarbeitenden im Bundestag nun explizit im Gesetzestext selbst und nicht nur in der Begründung erwähnt ist und damit explizit und zweifelsfrei in den Anwendungsbereich fällt.

§ 2 Abs. 1 – Registrierungspflicht

Die Klarstellung in § 2 Abs. 1 Nr. 5 ist begrüßenswert. Eine weitere Konkretisierung der die Eintragungspflicht auslösenden Tatbestände ist durch die Erläuterungen der Bundestagsverwaltung im Handbuch für Interessenvertreter:innen gegeben. Weitere Änderungen am Gesetzestext erscheinen daher nach 1,5 Jahren Praxiserfahrung nicht dringend geboten.

Unnötig hoch erscheint dagegen weiterhin die **Schwelle von 50 Interessenvertretungskontakten** innerhalb von drei Monaten. Gerade bezogen auf Interessenvertretungen, die hauptsächlich an die Exekutive herantreten, und unter Berücksichtigung des eingeschränkten Anwendungsbereichs, empfehlen wir, die Schwelle deutlich zu senken, mindestens zu halbieren. Die hohe Schwelle trägt zudem immer wieder zu Unklarheiten bei, da das Kriterium „regelmäßig“ schon bei deutlich geringerer Kontaktintensität erreicht sein kann.

§ 2 Abs. 2 – Ausnahmen von der Registrierungspflicht

Der Gesetzentwurf tastet die allgemeine und undifferenzierte Ausnahmeregelung für so zentrale Akteure in der politischen Interessenvertretung wie **Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften sowie Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften** nicht an. Auch aus verfassungsrechtlicher Sicht erscheint es nicht geboten, die Ausnahmen Nr. 7 und 11 unverändert beizubehalten. Um der besonderen grundrechtlichen Stellung der betroffenen Akteure gerecht zu werden, wäre es gegebenenfalls ausreichend, auf bestimmte grundrechtssensible Angaben bei den Offenlegungspflichten zu verzichten. Eine allgemeine Ausnahme erscheint dagegen weder rechtlich geboten noch politisch sinnvoll.

Das Ziel des Koalitionsvertrags, den „Kreis der eintragungspflichtigen Interessenvertretungen grundrechtsschonend und differenziert“ zu erweitern, wird somit nicht erreicht. Die Zahl der Ausnahmen wird insgesamt nicht reduziert.

Vielmehr wird durch die Hinzufügung von „**insbesondere als Körperschaft, Anstalt oder Stiftung des öffentlichen Rechts**“ bei Ausnahme Nr. 6 der Kreis der nicht eintragungspflichtigen Akteursgruppen potenziell noch erweitert. Es ist nicht ersichtlich, aus welchem Grund durch die hier vorgeschlagene Formulierung bestimmte Akteure nur aufgrund ihrer Rechtsform aus dem Anwendungsbereich des Gesetzes fallen sollten. Das ist weder verfassungsrechtlich geboten noch im Interesse einer transparenten Staatstätigkeit. Wir empfehlen dem Gesetzgeber, genau zu überprüfen, was mit der Ausnahme bezweckt werden soll und ob die vorliegende Formulierung diesem Ziel gerecht wird. Grundsätzlich sei angemerkt, dass gerade auch dort, wo öffentliche Interessen vertreten werden, der Bedarf an Transparenz gegeben, wenn nicht sogar aufgrund der öffentlichen Interessen höher ist, und Transparenz über angestrebte Gesetzesänderungen zugleich nicht die Position öffentlicher Akteure schwächen würde.

Weitgehend positiv beurteilen wir die Überarbeitung der Ausnahme Nr. 8, die nun enger gefasst ist, wodurch der Eintragungspflicht unterliegende Tätigkeitsbereich vergrößert wird. **Rechtliche Beratung und Vertretung** gegenüber der Bundesregierung wird somit registrierungspflichtig, wenn sie sich auf eine „Entscheidung“ der Bundesregierung bezieht und nicht nur wie zuvor auf „Erlass, Änderung oder Unterlassung“ einer rechtlichen Regelung.

Dennoch sehen wir hier weiteren Nachbesserungsbedarf, da die vorgeschlagene Formulierung immer noch Auslegungsspielraum zulässt und nicht alle Formen der Interessenvertretung umfasst.

Besser wäre es, auch Tätigkeiten der Rechtsberatung und -vertretung grundsätzlich der Eintragungspflicht zu unterstellen, soweit sie Interessenvertretung im Sinne des § 1 Abs. 3 LobbyregisterG umfasst und nicht lediglich im Rahmen eines verwaltungsverfahrens- oder gerichtlichen Verfahrens stattfindet oder der Durchsetzung von Rechtsansprüchen dient. Auszunehmen sind weiterhin lediglich solche Angaben, die aus rechtsstaatlicher Sicht durch das Mandatsgeheimnis zu schützen sind.

Darüber hinaus ist nicht ersichtlich, warum die Erstattung wissenschaftlicher Gutachten oder an die Allgemeinheit gerichteter Darstellung und Erörterung von Rechtsfragen grundsätzlich von der Eintragungspflicht ausgenommen werden sollen. Zumindest die Erstattung wissenschaftlicher Gutachten dürfte bereits nicht vom Begriff der Interessenvertretung umfasst sein. Ist die Tätigkeit hingegen als Interessenvertretung zu verstehen, handelt es sich streng genommen nicht um ein wissenschaftliches Gutachten, sondern um eine Stellungnahme. Solche Stellungnahmen, die den Tatbestand der Interessenvertretung gemäß § 1 Abs. 3 erfüllen, sollten von der Registrierungsspflicht umfasst sein.

Die Formulierung im Transparenzregister der EU ist ein sinnvoller Ansatzpunkt für eine klarere und besser abgrenzbare Neuformulierung (vgl. Art. 4 Absatz 1 lit. a der Interinstitutionellen Vereinbarung von 2021, ABl. L 207 vom

11.6.2021, S. 1-17), müsste aber im Einzelnen an die berufsrechtlichen und grundgesetzlichen Vorgaben in Deutschland angepasst werden.

§ 3 – Registerinhalt

Laut Gesetzentwurf zielt die angestrebte Nachschärfung des LobbyRG „schwerpunktmäßig auf eine Stärkung der Aussagekraft der Registereinträge“ ab. Dieses Ziel wird weitgehend erreicht, der Entwurf sieht wesentliche Verbesserungen vor, schließt Lücken und wird damit nicht nur die Identität, Finanzierung und Auftraggeber von Lobbyakteuren zuverlässiger transparent machen, sondern auch Informationen über die Ziele und Inhalte beabsichtigter Einflussnahme ermöglichen. In einigen Details besteht aber weiterhin Nachbesserungsbedarf.

Finanzangaben

Eine wesentliche Verbesserung ist die Streichung des bisherigen § 3 Abs. 2, wodurch die Option der **Verweigerung von Angaben zur Finanzierung und zu finanziellen Aufwendungen** im Bereich der Interessenvertretung ohne Angabe von Gründen vollständig entfällt. Diese Nachschärfung begrüßen wir ausdrücklich, auch da die bisherigen Konsequenzen bei einer Verweigerung der Angaben für verschiedene Akteure höchst unterschiedliche Relevanz hatten. Eine allgemeine Pflicht für alle sorgt für Vergleichbarkeit, Verlässlichkeit und Zuordenbarkeit.

Ebenfalls begrüßen wir sehr, dass durch Abs. 1 Nr. 8 a (neu) nun alle eingetragenen Akteure verpflichtet werden, ihre **Hauptfinanzierungsquellen** in absteigender Reihenfolge des Anteils an den Gesamteinnahmen offenzulegen und die Pflicht zur Angabe der Aufwendungen nach Abs. 1. Nr. 8 b bestehen bleibt.

Für **Interessenvertreter:innen, die im Auftrag von Dritten Interessenvertretung betreiben**, wird durch Abs. Nr. 4 nun verlangt, die erhaltenen Finanzmittel pro Auftrag in Stufen anzugeben. Dies befürworten wir im Grundsatz sehr, da somit erkennbar wird, welche finanzielle Schlagkraft hinter einer beauftragten Interessenvertretung steht und mit welcher Intensität entsprechende Interessen vertreten werden. Im geltenden LobbyRG ist es hingegen nicht möglich abzuschätzen, ob es bei einem Auftragsverhältnis lediglich um die Kontaktierung einzelner Adressaten ging oder eine umfangreiche und intensive Begleitung und Beeinflussung eines oder mehrerer Gesetzgebungsverfahren stattfindet. Da der größte Teil der Einnahmen der Auftragnehmenden in die Interessenvertretung fließen dürfte, wäre hier hingegen eine Ausnahme von der Pflicht zur Angabe der Gesamtaufwendungen im Bereich der Interessenvertretung denkbar. Die Angabe gemäß Abs. 1 Nr. 8 b ist vordringlich bei denjenigen Akteuren relevant, die eigene Interessen vertreten. Zugleich sollte die Angabe der Auftraggeber nicht nur gegenwärtige Auftraggeber umfassen, sondern auch solche, für die lediglich im abgelaufenen Geschäftsjahr Interessen vertreten wurden. Eine weitere Harmonisierung mit den Anforderungen

des EU-Transparenzregisters ist hier empfehlenswert, da die Angabe zum Auftragsvolumen ohnehin nur für das abgelaufene Geschäftsjahr seriös getätigt werden kann. Entsprechend sollten Interessenvertretungen alle Auftraggeber des abgelaufenen Geschäftsjahres samt Auftragsvolumen in Stufen und zu beeinflussenden Vorhaben angeben sowie für das laufende Geschäftsjahr alle Auftraggeber und die Vorhaben, auf die die Interessenvertretung zielt.

Dass neben Schenkungen und öffentlichen Zuwendungen nach Abs. 1 Nr. 8 e nun auch die Herkunft von **Mitgliedsbeiträgen** offengelegt werden muss, ist eine begrüßenswerte Neuerung des Gesetzentwurfs, die so eine weitere Schieflage behebt: Während spendenfinanzierte Organisationen und Verbände bisher sehr detailliert die Herkunft von Spenden (Schenkungen) offenlegen mussten, blieben Mitgliedsbeiträge außen vor. Die vorgesehene Offenlegungsschwelle von 10.000 Euro *und* 10 Prozent der Gesamteinnahmen durch Mitgliedsbeiträge erscheint angemessen. So wird es möglich, wesentlich mehr über den Interessenhintergrund von Verbänden zu erfahren als bisher, insbesondere, wenn diese sich nur aus wenigen oder nur wenigen besonders finanzstarken Mitgliedern zusammensetzen.

Die Anpassung der Offenlegungsschwellen für **Schenkungen** gemäß Abs. 1 Nr. 8 e war aufgrund der bisherigen unverhältnismäßig strengen und pauschalen Offenlegungsschwelle von 20.000 Euro erforderlich, da die Angabe nun auch nicht mehr verweigert werden kann. Mit der neuen Schwelle von 10.000 Euro *und* 10 Prozent der Gesamteinnahmen durch Schenkungen wird eine Kongruenz zur Angabe bei den Mitgliedsbeiträgen erreicht und zugleich über die Anforderungen des EU-Transparenzregisters hinausgegangen. Allerdings dürfen bei Organisationen mit sehr hohem Spendenaufkommen nun auch sehr hohe Spenden intransparent bleiben bis in den siebenstelligen Bereich hinein. Dass die Herkunft auch solch hoher Summen nun völlig intransparent bleiben kann, ist bedauerlich. Wir empfehlen daher zusätzlich zur prozentualen Schwelle weiterhin einen absoluten Betrag, ab dem die Herkunft besonders hoher Spenden offengelegt werden muss. Dieser Betrag sollte allerdings deutlich über den bisherigen 20.000 Euro liegen und zumindest dann gelten, wenn die **Schenkung von juristischen Personen** stammt. Hier sind deutlich weniger schutzwürdige Belange gegeben als das bei natürlichen Personen der Fall ist. Zugleich würde eine solche Regelung es deutlich erschweren, Organisationen zu gründen, die nur vordergründig als zivilgesellschaftliche Organisation gegenüber der Politik auftreten.

Angabe der Vorhaben, hinsichtlich derer Interessenvertretung betrieben wird / Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten

Ein großer Zugewinn an Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Interessenvertretung wird durch die im Gesetzentwurf neu vorgesehene Pflicht geschaffen, nach Abs. 1 Nr. 5 a **konkrete Vorhaben anzugeben, auf die sich Interessenvertretung bezieht**. Dies begrüßen und unterstützen wir sehr. Wir würden lediglich anregen, die Formulierung auszuweiten. Zum einen sollten auch derartige Vorhaben benannt werden können bzw. müssen, die

noch nicht bestehen, sondern die durch die Stellungnahme bzw. Interessenvertretung angeregt werden sollen. Zum anderen sollten Regelungsvorhaben der Europäischen Union explizit miteinbezogen werden. Es ist davon auszugehen, dass ein nicht unbeträchtlicher Anteil der Interessenvertretung insbesondere gegenüber der Bundesregierung darin besteht, die Position Deutschlands im Rat der EU zu beeinflussen. Das sollte sich entsprechend auch im Lobbyregister abbilden und wäre damit eine wichtige Ergänzung zum EU-Transparenzregister. Die Formulierung könnte entsprechend lauten: „5. zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme a) die Angabe der gegenwärtigen, geplanten oder erwünschten Regelungsvorhaben in Deutschland oder der Europäischen Union hinsichtlich derer Interessenvertretung betrieben wird.“

Die in Abs. 1 Nr. 5 b vorgeschlagene **Vorschrift, Stellungnahmen und Gutachten grundsätzlicher Bedeutung** hochzuladen, ergänzt die Vorschrift in Nr 5 a auf sinnvolle Weise. und erhöht die Nachvollziehbarkeit politischer Interessenvertretung deutlich. Sie trägt damit zu einem gestärkten Vertrauen in demokratische Aushandlungsprozesse bei und regt Partizipation an. Der Aufwand auf Seiten der Interessenvertreter:innen erscheint dagegen vertretbar, da es je Regelungsvorhaben in der Regel nur wenige Stellungnahmen „grundsätzlicher Bedeutung“ geben dürfte. Die Gesetzesbegründung führt dazu aus, dass die Öffentlichkeit anhand der veröffentlichten Stellungnahmen und Gutachten nachvollziehen können soll, „mit welchen Argumenten und Zielvorstellungen“ sich die Interessenvertreter:innen an die Adressat:innen von Interessenvertretung gewandt haben. Weiter wird in der Begründung definiert, dass ein Gutachten oder eine Stellungnahme dann von grundsätzlicher Bedeutung ist, „wenn darin eine grundlegende Positionierung zu einem Gesetzgebungs- oder Verordnungsvorhaben in Gänze abgebildet wird und nicht nur Einzelpositionen übermittelt werden.“ Es ist daher nicht von einer unüberschaubaren Menge an Stellungnahmen und Gutachten je eingetragenen Akteur auszugehen. Positiv hervorzuheben ist, dass von der Vorschrift auch solche Zuschriften an die Adressat:innen der Interessenvertretung erfasst sind, die außerhalb eines formalen Beteiligungs- oder Anhörungsverfahrens eingehen.

Je nach genauer Ausgestaltung der im Koalitionsvertrag angekündigten Regelung zur Erhöhung der Transparenz im Gesetzgebungsprozess („exekutiver Fußabdruck“), ist die hier vorgeschlagene Vorschrift eine sinnvolle Ergänzung: Im Lobbyregister würden dann auch solche Stellungnahmen abgebildet, die sich auf ein nie begonnenes oder nie abgeschlossenes Regelungsvorhaben beziehen. Durch die hier vorgeschlagene Einbeziehung von Regelungsvorhaben der EU würde der Zusatznutzen noch größer.

Besonders hervorzuheben ist der Zugewinn an Transparenz und Nachvollziehbarkeit bei der Interessenvertretung im Auftrag Dritter durch Abs. 2 Nr. 1. Hier sollte allerdings explizit gemacht werden, dass die Darstellung der beauftragten Interessenvertretung entsprechend Abs. 1 Nr. 4 und 5 je Auftrag bzw. Auftraggeber zu erfolgen hat. Dass mit dem bisherigen LobbyRG nicht nachvollziehbar ist, auf welche Regelungsvorhaben sich die Interessen-

vertretung im Auftrag bezieht, gehört zu den größten Transparenzlücken. Wir begrüßen es sehr, wenn diese nun geschlossen wird.

Diese Angabe ist zudem erforderlich, um die Kette im Fall von **Kettenbeauftragungen** nachvollziehbar zu machen. Hierzu schlägt der Gesetzentwurf zusätzlich vor, gemäß Abs. 2 Nr. 3 die jeweils für die beauftragte Interessenvertretung eingesetzten Personen zu benennen, auch wenn diese durch eine Unterauftragnehmer:in eingesetzt werden. Zusammen mit der Angabe des zu beeinflussenden Regelungsvorhabens, dürfte damit die Verschleierung der ursprünglichen Auftraggeber, wie aktuell in der Praxis beobachtbar, kaum noch möglich sein. Um die Zuordenbarkeit zu erhöhen, sollten Auftragnehmer verpflichtet werden, zusätzlich zur Angabe der Namen der eingesetzten Personen die Registereinträge von Unterauftragnehmern je Auftrag zu verlinken.

Angaben zu Lobbyist:innen/ Drehtüreffekt

Einige weitere vorgeschlagene Änderungen werden dazu beitragen, insbesondere diejenigen Interessenvertreter:innen klar zu identifizieren, die in unmittelbarem Kontakt mit den Adressat:innen der Interessenvertretung stehen. Notwendig und sinnvoll sind hier die hinzugefügten Buchstaben e) bis g) in Abs. 1 Nr. 1. Bisher war es für natürliche Personen nicht möglich, die Bezeichnung ihres Unternehmens im Register anzugeben, was zu schwer nachvollziehbaren Registereinträgen führte und nicht im Sinne der Transparenz ist. Dass dies nun im Gesetz klargestellt wird und auch Beschäftigte oder andere Personen identifiziert werden können, die unmittelbar an der Interessenvertretung beteiligt sind und für die eingetragene natürliche Person tätig werden, ist nur folgerichtig und sehr gut.

Positiv ist entsprechend die Neufassung von Abs. 1 Nr. 1 d: Hiermit wird sichergestellt, dass auch diejenigen Personen als Interessenvertreter:innen namentlich im Register ausgewiesen werden, die nicht direkt bei dem eingetragenen Akteur beschäftigt sind, etwa im Fall von Mitgliedern eines Aufsichtsrats, wenn diese mit Kenntnis und im Namen eines Unternehmens auf die Adressat:innen im Sinne des Gesetzes zugehen.

Ein großer zusätzlicher Transparenzgewinn wird durch die Hinzufügung der Nr. 3 in Abs. 1 erzielt. Mit der Vorschrift wird es erstmals möglich sein, nachzuvollziehen, in welchem Ausmaß gegenwärtige oder ehemalige Personen aus dem Adressatenkreis der Interessenvertretung für Lobbyakteure tätig sind. Aufgrund der privilegierten Position und besonderer Zugänge dieses Personenkreises, ist ein erhöhtes Maß an Transparenz – zeitlich begrenzt – vertretbar und begrüßenswert. Die Information kann auch für die aktuell in Bundestag und Bundesregierung Beschäftigten wichtig sein, um Kontaktaufnahmen entsprechend einzuordnen. Anregen würden wir, dass zusätzlich zur Angabe zum zuletzt ausgeübten Amt, Mandat oder Funktion auch der **Zeitpunkt des Ausscheidens** benannt werden sollte.

Weitere Angaben

Positiv bewerten wir darüber hinaus, dass mitgliederschaftlich verfasste Organisationen gemäß Abs. 1 Nr. 2 e nun zusätzlich zur Information über die Zahl der Mitglieder auch die **Zusammensetzung der Mitgliedschaft** aufschlüsseln müssen. Dies ermöglicht der Öffentlichkeit und den Adressat:innen der Interessenvertretung ein genaueres Bild von mitgliederschaftlich verfassten Organisationen und ihrem Interessenhintergrund.

Anzahl der Beschäftigten im Bereich der Interessenvertretung: Statt wie bisher eine Kopfanzahl anzugeben, müssen eingetragene Akteure nach der neuen Nr. 6 in Abs. 1 nun **Vollzeitäquivalente** angeben. Dies ist zielführend im Sinne einer Vergleichbarkeit, entspricht dem Verfahren im EU-Transparenzregister und wird daher von uns ebenfalls positiv bewertet.

Zusätzlich zu diesen sinnvollen Verbesserungen würden wir noch anregen, die **Adressen von Vertretungen am Sitz von Bundesregierung und Bundestag** abzufragen, soweit zutreffend. Diese Information war in der sogenannten Verbändeliste des Bundestages enthalten, die aber seit Inkrafttreten des LobbyRG nicht mehr fortgesetzt wird. Die Information über ein Berliner Büro hilft dabei, die Intensität und vor allem Dauerhaftigkeit der Interessenvertretung eines eingetragenen Akteurs einzuschätzen. Insbesondere bei ausländischen Unternehmen, Organisationen und Verbänden ist die Existenz einer Hauptstadtrepräsentanz ein wichtiges Indiz für eine andauernde Tätigkeit im Bereich der Interessenvertretung gegenüber Bundestag und Bundesregierung.

§ § 4, 7 – Rechtsdurchsetzung/ registerführende Stelle

Wir begrüßen die Intention des neuen § 4 Abs. 3 sehr, die **Rechte der registerführenden Stelle** zu stärken, Nachweise für Angaben einzufordern, eigeninitiativ und auf Hinweise hin tätig zu werden. Die konkrete Formulierung sollte aber überarbeitet werden: Die registerführende Stelle sollte nicht nur bei „offensichtlich widersprüchlichen Eintragungen“ Nachweise einfordern können. Im Kern sollte es doch darum gehen, ob die Eintragungen bzw. Angaben richtig sind, das heißt, den Tatsachen entsprechen. Die Formulierung „widersprüchlich“ impliziert aber, dass ein Widerspruch zwischen einzelnen Angaben in dem Eintrag vorliegen muss, beispielsweise wenn 10 Beschäftigte, die im Bereich der Interessenvertretung eingesetzt werden, angegeben werden, aber Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung mit null angezeigt werden. Es ist gut, wenn die Verwaltung hier tätig werden kann. Widersprüchlich ist aber nicht gleichzusetzen mit Angaben, die schlichtweg nicht den Tatsachen entsprechen. Wir empfehlen daher die Formulierung insofern anzupassen, sodass die registerführende Stelle bei „offensichtlich widersprüchlichen oder bei Vorliegen von tatsächlichen Anhaltspunkten, dass die Angaben unrichtig sind“ auf eigene Initiative hin Nachweise verlangen kann *oder* auch auf einen entsprechenden Hinweis hin tätig werden kann.

Wie bereits bei der Verabschiedung des aktuellen LobbyRG empfehlen wir die maximal mögliche Höhe der nach § 7 Abs. 3 vorgesehen **Bußgelder** deutlich anzuheben. Die Beträge von maximal 20.000 respektive 50.000 Euro gelten für

alle von der Registrierungspflicht betroffenen Akteure, deren Finanzkraft allerdings höchst unterschiedlich ist. Für ein rein ehrenamtlich arbeitendes Netzwerk könnte ein fünfstelliges Bußgeld existenzbedrohlichen Charakter annehmen, während derselbe Betrag für einen international tätigen Konzern mit Milliardengewinnen höchstens symbolischen Wert haben dürfte. Eine abschreckende Wirkung ist so nicht gegeben. Eine Kopplung der maximalen Bußgeldhöhe an die Gesamteinnahmen eines eingetragenen Akteurs wäre hier deutlich zielführender.

Grundsätzlich empfehlen wir Bundestag und Bundesregierung, perspektivisch eine eigene, **unabhängige Stelle zur Pflege des Lobbyregisters** und weiterer Instrumente zur Stärkung von Transparenz und Integrität in der Bundespolitik zu schaffen. Dies kann ein wie von Transparency Deutschland vorgeschlagener Lobbybeauftragter sein. Ein internationales Vorbild kann hier auch die Hohe Behörde für Transparenz im öffentlichen Leben (HATVP) in Frankreich sein. Solange es eine solche Stelle nicht gibt, ist aber eine ausreichende personelle Ausstattung des Lobbyregister-Referats besonders wichtig. Gerade mit den vorgesehenen erweiterten Offenlegungspflichten und den umfangreicheren Prüf- und Kontrollrechten erscheint dies nötig. Wir bestärken den Bundestag daher in dem Vorhaben, die Mittel für das Lobbyregister-Referat zu erhöhen.

Fazit und Ausblick

Der Reformvorschlag der Regierungskoalition enthält viele größere und kleinere Nachschärfungen und Verbesserungen, die die Aussagekraft sowie die Praktikabilität der Anwendung des Lobbyregisters erhöhen werden. Wird zudem noch der Kreis der eintragungspflichtigen Akteure, wie im Koalitionsvertrag vereinbart, grundrechtsschonend erweitert, der Anwendungsbereich auf die Referentenebene erstreckt und die ergänzende Regelung für eine Lobby-Fußspur für Gesetze eingeführt, würden Bundestag und Bundesregierung mit einem auch international vorbildlichen Regelungsrahmen für Transparenz in der politischen Interessenvertretung und in der Gesetzgebung ausgestattet sein und auch für entsprechende Regelungen in den Bundesländern eine gute Referenz sein. Wie wichtig gerade das Instrument einer Lobby-Fußspur für Gesetze ist, belegt die aktuelle Studie „Demokratievertrauen in Krisenzeiten“ der Friedrich-Ebert-Stiftung. Demnach geben knapp 80 Prozent der Befragten an, wäre „sehr gut“ oder „gut“ geeignet, die Demokratie in Deutschland zu verbessern.¹

Eine Transparenz über einzelne Lobbykontakte der Exekutive sollte zusätzlich zu einer Regelung im Rahmen einer exekutiven Fußspur für alle Termine mit im Lobbyregister eingetragenen Akteuren gelten. Die entsprechende Regelung der EU-Kommission kann hier als Referenz dienen. Wir rufen die Fraktionen im Bundestag und die Bundesregierung auf, den eingeschlagenen Weg für ein starkes Rahmenwerk für Transparenz und Integrität in der Politik weiterzugehen.

¹ Volker Beste et al. 2023. „Demokratievertrauen in Krisenzeiten“. Friedrich-Ebert-Stiftung. Online: <https://library.fes.de/pdf-files/pbud/20287-20230505.pdf>, S. 35.