

**Stellungnahme zur Sachverständigenanhörung im Ausschuss für
Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages
am 19.9.2023**

- a) zu dem Gesetzentwurf der Fraktionen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP vom 20.6.2023 (BT-Drs. 20/7346),
- b) zu dem Gesetzentwurf der Abgeordneten Thomas Seitz, Corinna Miazga, Stephan Brandner u.a. und der Fraktion der AfD vom 7.4.2022 (BT-Drs. 20/1322),
- c) zu dem Antrag der Abgeordneten Jan Korte, Anke Domscheit-Berg, Susanne Ferschl u.a. und der Fraktion DIE LINKE. vom 16.12.2021 (BT-Drs. 20/288).

I. Vorbemerkung

Das Lobbyregistergesetz (LobbyRG)¹ ist am 1. Januar 2022 in Kraft getreten. Seitdem haben sich rund 6.000 Personen als Interessenvertreter in das Register eintragen lassen.² Über die Frage, ob das Lobbyregister eine „Erfolgsgeschichte“ ist oder nicht, kann man trefflich streiten. Welchen Erkenntnisgewinn die Nutzer des Registers daraus ziehen, lässt sich nicht beziffern. Leider stehen auch keine aktuellen Abrufstatistiken zur Verfügung. Fest steht, dass das Register für die Eintragungspflichtigen einen erheblichen Aufwand und für den Staatshaushalt Kosten verursacht.

Die derzeitige administrative Ausgestaltung des Registers und das ihm zugrunde liegende Gesetz werden von verschiedenen Seiten kritisiert. Vor allem Lobbykontroll- und Transparenz-Vereine halten die Reichweite des Gesetzes für zu gering. Sie bemängeln ebenso wie manche politischen Parteien unter anderem, dass ein „legislativer“ und „exekutiver Fußabdruck“ – also eine Auflistung aller an einem legislativen oder exekutiven Verfahren mitwirkenden Interessenvertreter – nicht im LobbyRG verankert sei. Andere Interessenvertreter beschwerten sich über zu

¹ Gesetz vom 16. April 2021 (BGBl. I S. 818).

² <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite> [zuletzt abgerufen am 1.9.2023].

umständliche Vorschriften zur Aktualisierung der Einträge und unklare Begriffe. Tatsächlich wirft das nur zehn Paragraphen umfassende, teilweise unklar formulierte LobbyRG an vielen Stellen Fragen auf.³ Um Unklarheiten möglichst zu vermeiden, war die Bundestagsverwaltung als registerführende Stelle veranlasst, ein mit Anhängen immerhin 201 Seiten⁴ umfassendes „Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister“ zu erstellen. Weil Angaben offenkundig unplausibel oder falsch waren, hat die Bundestagsverwaltung seit dem Beginn des Registers rund 2.000 E-Mails mit der Bitte um Korrekturen verschickt.

Alle in dieser Anhörung zu behandelnden Vorlagen halten das LobbyRG in seiner derzeitigen Fassung für unzureichend. Sie möchten private Einflussnahme auf die Gesetzgebung transparenter machen als bisher. Die Lösungsansätze ähneln sich in manchen Punkten. In der Reichweite unterscheiden sie sich zum Teil.

II. Bewertung der vorgeschlagenen Änderungen des LobbyRG

1. Gesetzentwurf der Regierungsfractionen (BT-Drs. 20/7346)⁵

Der Gesetzentwurf der Regierungsfractionen zielt auf eine Änderungen aller Paragraphen des LobbyRG (mit Ausnahme des § 10) ab. Neben einigen wesentlichen Modifikationen ist auch eine Fülle kleinerer Änderungen oder Klarstellungen beabsichtigt. Dazu gehört z.B. die sinnvolle Klarstellung, dass – wie schon bisher⁶ – öffentlich-rechtliche Körperschaften, Anstalten und Stiftungen nicht der Eintragungspflicht nach § 2 Abs. 2 Nr. 6 LobbyRG unterfallen.⁷ Die (meisten) kleineren Änderungen entspringen offenkundig Vorschlägen und Bedürfnissen der registerführenden Stelle. Diese Stellungnahme lässt derartige kleinere Änderungen außer Acht. Sie bezieht sich nur auf die wesentlichen Änderungsvorschläge. Diese umfassen:

- die Erweiterung des Anwendungsbereichs des LobbyRG,
- die Änderung der Ausnahme für rechtsberatende Berufe,

³ Vgl. *Irmscher/Seyfarth*, BB 2022, 1479 ff.

⁴ So der Bearbeitungsstand 1.1. vom 1.11.2022.

⁵ Die nach dem Gesetzentwurf der der Regierungsfractionen vom 20.6.2023 geplante neue Fassung des LobbyRG, die sich aus der Synopse auf BT-Drs. 20/7346, S. 39 ergibt, wird im Folgenden mit „GE“ bezeichnet.

⁶ Vgl. *Zentner*, in: *Austermann/Schwarz* (Hrsg.), *LobbyRG*, 2022, § 2 Rn. 39 f.; *Austermann*, *GewArch* 2022, 101 (103 f.).

⁷ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 23.

- die grundsätzliche Ausweitung der erforderlichen Angaben,
- die Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse der registerführenden Stelle sowie
- eine Änderung der Aktualisierungspflichten.

a) Erweiterung des Anwendungsbereichs des LobbyRG

Kontakte von Interessenvertretern zu Ministerien erfassten bislang nur die Unterabteilungsleiterebene. Nach dem Willen der Regierungsfractionen soll durch eine Änderung des § 1 Abs. 2 LobbyRG im geplanten neu gefassten S. 2 auch die **Ebene der Referatsleiter** erfasst werden. Dies soll dem Umstand Rechnung tragen, dass sich Interessenvertreter „auch bei Kontaktaufnahme auf Regierungsseite häufig unmittelbar an die Arbeitsebene wenden, um ihre Anliegen zu übermitteln“.⁸ Die Ausweitung sei, so die Regierungsfractionen, „ein wichtiger Schritt für die Reichweite der mit dem Lobbyregister verfolgten Transparenzziele“.⁹ Auch die Kontaktaufnahme ohne konkrete Angabe eines Adressaten, z. B. das Übersenden einer Stellungnahme an ein Funktionspostfach ohne namentliche Anrede des Referatsleiters, soll hiervon erfasst sein.¹⁰

Die Erweiterung des § 1 Abs. 2 LobbyRG um Kontakte zu Referatsleitern erscheint nicht zwingend. Die Entscheidung über den Inhalt von Gesetzentwürfen und anderen Regierungsmaßnahmen wird in der Regel von den Abteilungsleitern oder den Staatssekretären getroffen. Schon bislang dürften die meisten Interessenvertreter es vorgezogen haben, ihre Vorschläge und Ideen möglichst weit oben in der Hierarchie zu platzieren. Eine wirkliche Ausweitung des Anwendungsbereich dürfte in der Praxis nicht gegeben sein. Aus den genannten Gründen war es sinnvoll, die Referentenebene – auf der noch weniger entschieden wird, als auf der Referatsleiterebene – nicht auch noch einzubeziehen.

Die **Ausnahmen** für Arbeitgeberverbände, Gewerkschaften, Kirchen und Religionsgesellschaften in § 2 Abs. 2 LobbyRG mussten aus zwingenden verfassungsrechtlichen Gründen bestehen bleiben.

⁸ So BT-Drs. 20/7346, S. 13, 22.

⁹ Ebd.

¹⁰ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 22.

b) Änderung der Ausnahme für rechtsberatende Berufe

Zu begrüßen ist der Versuch, die bislang unklare und daher in ihrer Reichweite diskutierte Regel zur Rechtsberatung und Rechtsvertretung deutlicher zu fassen (§ 3 Abs. 2 Nr. 8 GE). Statt wie bislang unklar von „Tätigkeit“ wird nun eindeutig von „Rechtsvertretung“ gesprochen. Gleichwohl hat die Neufassung Schwächen. Erstens wird das **verfassungsrechtlich geschützte Mandatsgeheimnis** weiterhin **nicht angemessen berücksichtigt**. Zweitens ist die Einschränkung der Ausnahme, die mit den Worten „es sei denn“ beginnt, zu weit gefasst. Da auch die Vertretung, die auf „die Änderung oder die Unterlassung einer rechtlichen Regelung durch den Deutschen Bundestag [...] gerichtet ist“, eine Anzeige- und Eintragungspflicht auslöst, erscheinen Prozessvertretungen (durch Rechtsanwälte oder Hochschullehrer des Rechts) in Verfahren, in denen die Gültigkeit einer bundesrechtlichen Regelung angegriffen wird, eintragungspflichtig. Mehr Transparenz schafft eine Eintragung in diesen Fällen jedenfalls nicht, zumal die Prozessvertretung gemäß § 169 GVG ohnehin öffentlich ist. Drittens wäre es geboten, die lediglich in der Entwurfsbegründung aufgeführten Beispiele für eine Einflussnahme bzw. Beispiele für Fälle, in denen es an einer Einflussnahme fehlt, als Regelbeispiele in das LobbyRG aufzunehmen und sich nicht auf die Begründung oder das „Handbuch“ zu verlassen.

c) Grundsätzliche Ausweitung der erforderlichen Angaben

Die Eintragungspflichtigen sollen nach dem Willen der Regierungsfractionen künftig detaillierter über die Gegenstände der Einflussnahme, den finanziellen Aufwand sowie die Interessenvertretung im Auftrag Dritter Auskunft geben. Zugleich soll der Aufwand für spendenfinanzierte Interessenvertreter verringert werden. Der Gesetzentwurf verfolgt erkennbar das Ziel, die bislang zumeist wenig aussagekräftigen Angaben im Lobbyregister um solche zu ergänzen, die eine größere Aussagekraft zum Einfluss von Interessenvertretern auf staatliche Entscheidungen bieten bzw. zu bieten scheinen.¹¹

aa) Auskunft zu den Gegenständen der Interessenvertretung

Künftig sollen Interessenvertreter – zusätzlich zu den schon bisher nach § 3 Abs. 1 LobbyRG nötigen Angaben – mitteilen, hinsichtlich welcher Gesetzes- oder

¹¹ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1 f., sowie zu den einzelnen Änderungen S. 14 f., 17, 25 ff.

Verordnungsvorhaben Interessenvertretung betrieben wird sowie Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung zu den angegebenen Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben unverzüglich in anonymisierter und hinsichtlich des Textinhalts maschinenlesbarer Form (dazu ausführlich § 4 Abs. 2 GE) offenlegen (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. a, b GE). Dabei sollen der Zeitpunkt, die betroffenen Interessen- und Vorhabenbereiche und eine abstrakte Bezeichnung der Adressaten angegeben werden. Die Öffentlichkeit soll anhand der veröffentlichten Stellungnahmen und Gutachten nachvollziehen können, mit welchen Argumenten und Zielvorstellungen sich die Interessenvertreterin oder der Interessenvertreter an die Adressatinnen und Adressaten von Interessenvertretung gewandt hat.¹²

Diese erweiterte Auskunftspflicht „zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme“ nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 GE – welche näher an den (abzulehnenden) „exekutiven“ oder „legislativen“ Fußabdruck“ heranrückt – ist aus mehreren Gründen abzulehnen. Erstens sorgt schon der Begriff „grundsätzlich“ für Unklarheit, welche Stellungnahmen und Gutachten offenzulegen sind. Der Gesetzgeber wäre gut beraten, auf solche unklaren Formeln zu verzichten. Zweitens ist die Regelung auch inhaltlich missglückt: Die Pflicht, grundsätzliche Stellungnahmen und Gutachten *unverzüglich* (§ 3 Abs. 3 S. 1 GE) hochzuladen, gestattet Außenstehenden möglicherweise Einblicke in gemäß Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Geschäftsgeheimnisse der Interessenvertreter oder ihrer Auftraggeber. Ein rechtfertigender Grund für diesen Grundrechtseingriff liegt nicht vor. Die „**Transparenz**“ ist jedenfalls **kein Verfassungsgut**, das einen Grundrechtseingriff rechtfertigen könnte. Die angedachte Regelung müsste – wenn man nicht ohnehin auf sie verzichtet – zumindest so modifiziert werden, dass Geschäftsgeheimnisse nicht zu offenbaren sind. Unabhängig von der in bestimmten Fallkonstellationen gegebenen Verfassungswidrigkeit hat die geplante Regelung noch ein anderes, rechtspolitisch zu verortendes Manko. Sie steigert den Rechtfertigungsdruck vor allem für die Adressaten der Stellungnahmen und Gutachten (Ministerien, Fraktionen, einzelnen Abgeordnete) – ohne dass der wirklich erfolgreiche Einfluss sichtbar wird. Dadurch kann auch der **Kommunikationsprozess** zwischen Volk und Abgeordneten als wichtige Grundlage der repräsentativen Demokratie **gestört** werden. Ehrenamtliche Interessenvertreter werden dadurch im Vergleich zu professionell organisierten Interessenvertretern faktisch benachteiligt.

¹² BT-Drs. 20/7346, S. 28.

Zu bemängeln ist auch, dass unklar ist, wie sich § 3 Abs. 1 Nr. 5 GE zur Ausnahmevorschrift des § 2 Abs. 2 Nr. 8 GE verhält: Nach dem Sinn des LobbyRG müssten Gutachten, die z.B. von Rechtsanwälten verfasst worden sind, nicht offenzulegen sein. Die angedachte Regelung lässt dies aber offen. Auch hier wäre eine gesetzliche Klarstellung angebracht. Im Ergebnis sollte der Gesetzgeber auf die „grundsätzliche“ Offenlegung von Stellungnahmen und Gutachten verzichten.

bb) Auskunft zum finanziellen Aufwand

Die Auskunftspflicht zum finanziellen Aufwand soll aus Transparenzgründen deutlich erweitert werden (§ 3 Abs. 1 Nr. 6-8 GE).

§ 3 Abs. 1 Nr. 8 GE verlangt Finanzangaben, und zwar neben den prinzipiell schon derzeit zu machenden Angaben zu Schenkungen und sonstigen lebzeitigen Zuwendungen Dritter (also Spenden, § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. d GE) auch Angaben zu Mitgliedsbeiträgen (§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e GE). Angaben zu Spenden und Mitgliedsbeiträgen sollen nur noch angezeigt werden müssen (unter Namensnennung), wenn sie erstens den Betrag von 10.000 Euro übersteigen und zweitens mehr als zehn Prozent bezogen auf die jährliche Gesamtsumme im jeweiligen Geschäftsjahr übersteigen („Zehn-Prozent-Regel“¹³). Neben dem bürokratischen Mehraufwand, den die neu geforderten Angaben auslösen, sind die geplanten Änderungen auch aus anderen Gründen zu kritisieren. Warum etwa Mitgliedsbeiträge offengelegt werden sollen (§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e GE), erschließt sich nicht. Sie sagen nichts über die Einflussmöglichkeiten eines Mitglieds in einem Verein aus. Umgekehrt erscheint die Veränderung der Wertgrenzen bei Spenden – die derzeit noch bei 20.000 Euro liegt (§ 3 Abs. 1 Nr. 7 LobbyRG) – als eine Bevorzugung der spendenfinanzierten Interessenverbände, vor allem aus dem Umwelt-, Tierschutz- oder Lobbykontrollbereich. Warum Organisationen, die sich – mit einem aus dem Englischen schief übersetzten Begriff – als „Nichtregierungsorganisationen“ bezeichnen und Einfluss auf das staatliche Handeln zu nehmen versuchen (wie „Greenpeace“, „LobbyControl“, „Deutsche Umwelthilfe e.V.“ etc.) künftig entlastet werden sollen, während gleichzeitig die Veröffentlichungspflichten für alle zunehmen, ist wohl nur politisch zu erklären. Aus Gleichheitsgesichtspunkten ist diese Privilegierung gegenüber anderen Interessenvertretern (oder den Parteien) höchst

¹³ BT-Drs. 20/7346, S. 2.

fragwürdig. Zudem erweckt sie den abwegigen Eindruck, es gäbe „guten“ (spendenfinanzierten) und „schlechten“ (unternehmensfinanzierten) Lobbyismus. Das verkennt den Umstand, dass nicht der Geldeinsatz allein die Überzeugungskraft von Argumenten beeinflusst. Die Senkung der Wertgrenze für Spenden sorgt sogar für weniger Transparenz und nicht etwa – wie die Begründung des Gesetzentwurfs ausführt – im Vergleich zum EU-Transparenzregister zu „eine[r] besondere[n] Verschärfung der Rechtslage“¹⁴. Das Argument, dass ohne die Änderung Spendenwillige von einer Spende abgehalten werden könnten, überzeugt nicht. Denn große Spenden sind ja weiterhin anzuzeigen. Gerade auf sie, sollte man meinen, sind die Organisationen besonders angewiesen. Die bisher in **§ 3 Abs. 2 LobbyRG** vorgesehene Möglichkeit, Finanzangaben zu verweigern, soll gestrichen werden. Das ist abzulehnen. Durch die Streichung der Verweigerungsmöglichkeit werden ggf. verfassungsrechtliche Grenzen der Eintragungspflicht (die ja mit der Veröffentlichung einhergeht) überschritten, die bislang durch die Angabeverweigerung eingehalten werden konnten.

cc) Angaben zur Begrenzung eines möglichen „Drehtüreffekts“

Interessenvertreter sollen künftig ergänzend zu den bisher schon erforderlichen Angaben Auskunft erteilen, ob sie aktuell oder zuletzt (d.h. nicht länger als fünf Jahre zurückliegend) Mitglied der Bundesregierung, Parlamentarischer Staatssekretär, Mitglied des Bundestages, Mitarbeiter eines Abgeordneten oder einer Fraktion oder Gruppe waren oder eine Funktion oder ein Amt in der Bundesverwaltung ausgeübt haben (§ 3 Abs. 1 Nr. 3 GE). Dadurch soll „erstmalig das Ausmaß des ‚Drehtüreffekts‘ im Bereich der Interessenvertretung öffentlich sichtbar gemacht“¹⁵ und so die Transparenz beim Wechsel aus Ämtern oder Mandaten in die Interessenvertretung erhöht werden, indem „wichtige Strukturen der Einflussnahme auf politische Willensbildung sichtbar“ gemacht werden.¹⁶ Die geplante Neuregelung erscheint grundsätzlich geeignet zu sein, einen möglichen „Drehtüreffekt“ transparenter zu machen als bislang – und ihm dadurch vielleicht sogar vorzubeugen.

¹⁴ BT-Drs. 20/7346, S. 15.

¹⁵ Ebd.

¹⁶ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 27.

dd) Interessenvertretung im Auftrag Dritter

Interessenvertreter sollen zu den für die Interessenvertretung eingesetzten Personen und den vom Auftraggeber pro Auftrag gewährten Finanzmitteln in Stufen (§ 3 Abs. 2 GE) Auskunft erteilen. Zudem sollen Interessenvertreter künftig bei jedem Kontakt gegenüber dem Bundestag (d.h. den Fraktionen, Abgeordneten, etc.) oder der Bundesregierung im Falle eines Unterauftragsverhältnisses die Identität und das Anliegen des Hauptauftraggebers offenlegen müssen (§ 5 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 GE). Damit soll ein Gleichlauf mit dem EU-Transparenzregister erreicht werden.¹⁷ Während § 5 Abs. 4 S. 2 Nr. 1 GE wohl eine ohnehin bestehende Selbstverständlichkeit normiert, verfehlt § 3 Abs. 2 GE in Teilen das Ziel, zu mehr Transparenz zu führen. Welchen Erkenntniswert hat es etwa, die beschäftigten Personen einer Lobbyagentur *bezogen auf jeden einzelnen* Auftrag angeben zu müssen (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 GE)? Einem hohen bürokratische Aufwand steht kein nutzbarer Erkenntnisgewinn gegenüber. Außerdem verursacht die Regelung tatsächliche Probleme: Wie soll etwa mit internen Vertretungsregeln umgegangen werden? Sind dann alle Mitarbeiter zu benennen, auch wenn sie nur wenige Stunden oder Tage einbezogen wurden?

d) Ausweitung der Aufgaben und Befugnisse der registerführenden Stelle; Einführung des Widerspruchs

Der registerführenden Stelle soll ausdrücklich die Aufgabe zugesprochen werden, den Inhalt des Registers zu überwachen (§ 4 Abs. 3 S. 1 GE). Sie soll berechtigt werden, bei offensichtlich widersprüchlichen Eintragungen und konkreten Hinweisen Nachweise für veröffentlichte Angaben zu fordern und offensichtlich missbräuchliche Einträge (z. B. „Fake Accounts“¹⁸) aus dem Register zu entfernen (§ 4 Abs. 3 S. 3, 4 GE). Die Einführung einer eigenständigen Prüfungskompetenz der registerführenden Stelle in diesen unterschiedlichen Fallkonstellationen soll „zur Sicherstellung der Richtigkeit und Verlässlichkeit des Lobbyregisters führen“; diese neue Prüfkompetenz soll „auch zur Vorbereitung von Bußgeldverfahren genutzt werden“ dürfen.¹⁹ Die Offenlegungsbefugnisse der registerführenden Stelle sollen für Verstöße gegen den Verhaltenskodex nach § 5 LobbyRG leicht erweitert werden. Es soll nicht mehr allein die Feststellung im Lobbyregister veröffentlicht werden, dass ein bestimmter

¹⁷ Vgl. ebd.

¹⁸ BT-Drs. 20/7346, S. 34.

¹⁹ Ebd.

Interessenvertreter gegen den Verhaltenskodex verstoßen hat. Vielmehr soll der Verstoß „unter Angabe der Art des Verstoßes durch Nennung der entsprechenden Ziffer des Verhaltenskodex“ im Lobbyregister veröffentlicht werden (§ 5 Abs. 8 S. 1 GE). Gegen diese Veröffentlichung soll dem Betroffenen eine bislang nicht bestehende Widerspruchsmöglichkeit eingeräumt werden (§ 5 Abs. 8 S. 2 GE). Die registerführende Stelle soll künftig das BMI über ein Prüfverfahren nach § 5 Abs. 8 LobbyRG informieren müssen (§ 5 Abs. 9 GE). Auch für den Fall, dass die registerführende Stelle es ablehnt, eintragungspflichtige Daten nur beschränkt zu veröffentlichen, soll dem betroffenen Interessenvertreter ein Widerspruchsrecht eingeräumt werden (§ 4 Abs. 6 S. 3 GE).

Die beabsichtigten erweiterten Aufgaben und Befugnisse der registerführenden Stelle sind sinnvoll. Sie dienen dazu, die Richtigkeit und Verlässlichkeit des Lobbyregisters zu erhöhen und tragen somit zur Transparenz bei, auch indem unzutreffende Eintragungen wie „fake accounts“ beseitigt werden können. Auch die Einführung des Widerspruchs gegen die Veröffentlichung eines (vermeintlichen) Verstoßes (§ 5 Abs. 8 S. 2 n.F.) sowie gegen die Ablehnung einer beschränkten Veröffentlichung (§ 4 Abs. 6 S. 3 n.F.) ist zu begrüßen.²⁰ Sie erhöht den Rechtsschutz gerade in den für die Interessenvertreter belastenden heiklen Fällen. Außerdem kann das Widerspruchsverfahren die Verwaltungsgerichtsbarkeit entlasten.²¹

e) Veränderung der Aktualisierungspflichten

Die Aktualisierungspflichten sollen – wie die Entwurfsbegründung ausführt – „vereinfacht, teilweise aber auch verschärft“²² werden. Anders als bislang haben Interessenvertreter Änderungen ihrer Angaben nicht mehr quartalsweise bzw. mindestens einmal jährlich, sondern *unverzüglich* einzutragen (§ 3 Abs. 3 S. 1 GE). Bestimmte Angaben sind spätestens sechs Monate nach dem Ende des Geschäftsjahres für das abgelaufene Geschäftsjahr zu aktualisieren (§ 3 Abs. 3 S. 2 GE). Bei der Aktualisierung ist zugleich der gesamte Registereintrag vollständig zu überprüfen und seine Richtigkeit gegenüber der registerführenden Stelle zu bestätigen (§ 3 Abs. 3 S. 3 GE). Die bisher vier unterschiedlichen und verschiedene Angaben erfassenden Aktualisierungspflichten, die sich nach der Entwurfsbegründung in der

²⁰ Ebenso *Irmscher*, ZRP 2023, 152 (154).

²¹ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 36.

²² Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

Praxis als in dieser Differenziertheit zu aufwendig erwiesen haben, sollen somit auf zwei Aktualisierungspflichten reduziert und vereinheitlicht werden.²³ Zugleich werden die Aktualisierungspflichten wie gesehen teilweise auch verschärft.²⁴ Die schon bisher praktizierte Kontroll- und Dokumentationspflicht wird in § 4 Abs. 2 S. 2 GE ausdrücklich geregelt.²⁵ Durch die Vereinfachung der Aktualisierungspflichten für Interessenvertreter soll der bürokratische Aufwand abgebaut werden.²⁶ In der Praxis dürfte es zu **keiner wirklichen Entlastung** der Eintragungspflichtigen kommen. Ihr Aufwand dürfte derselbe bleiben.

2. Gesetzentwurf der AfD-Fraktion

Die AfD-Fraktion möchte § 1 Abs. 2 LobbyRG dahingehend erweitern, dass auch Kontakte von Interessenvertretern zu Referenten in den Bundesministerien erfasst werden, den „legislativen“ und den „exekutiven Fußabdruck“ im Gesetz verankern sowie u.a. den Ausnahmekatalog des § 2 Abs. 2 LobbyRG hinsichtlich der Registrierungspflicht durch Streichung der Nr. 6 bis 7, 10 bis 12 und 14 bis 16 verkürzen. Das bedeutet eine Streichung der Ausnahme für diejenigen, die

- ein öffentliches Amt oder Mandat wahrnehmen,
- als Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband (Art. 9 Abs. 3 GG) Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen,
- als Einrichtungen zur gesellschaftspolitischen und demokratischen Bildungsarbeit (politische Stiftungen) tätig werden, soweit der jeweilige Haushaltsgesetzgeber Globalzuschüsse zur Erfüllung ihrer satzungsmäßigen Aufgaben gewährt,
- als Mittlerorganisationen der auswärtigen Kultur- und Bildungspolitik tätig werden, soweit sie institutionell mit Mitteln des Bundeshaushaltes gefördert werden,
- als Kirche, andere Religionsgemeinschaft oder Weltanschauungsgemeinschaft tätig werden,
- als kommunaler Spitzenverband auf Bundes- oder Landesebene tätig sind,

²³ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

²⁴ Ebd.

²⁵ Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 33.

²⁶ So BT-Drs. 20/7346, S. 2, 15.

- als eine in Deutschland anerkannte nationale Minderheit, als niederdeutsche Sprechergruppe, als deutsche Minderheit in Dänemark oder als Organisation oder Einrichtung der vorgenannten Gruppen tätig werden oder
- über keine dauerhafte Vertretung in Deutschland verfügen und sich für Menschenrechte, Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, humanitäre Belange oder Fragen der Nachhaltigkeit einsetzen und deren Wirken primär auf andere Länder oder Weltregionen ausgerichtet ist.

Zur **Ausweitung des § 1 Abs. 2 LobbyRG** bezogen auf die Referentenebene gilt das zum Gesetzentwurf der Regierungsfractionen insoweit Ausgeführte.

Die **Streichung der Ausnahme** für Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften sowie für Kirchen und andere Religionsgesellschaften wäre verfassungswidrig. Grenzen für die Registrierungspflicht ergeben sich aus den Grundrechten der Interessenvertreter (vor allem aus der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 und aus dem Recht auf informationelle Selbstbestimmung aus Art. 2 Abs. 1 i.V.m. Art. 1 Abs. 1 GG) und aus den Grundrechten derjenigen, die sie vertreten. Da bei Letzteren grundsätzlich jedes grundrechtlich geschützte Interesse infrage kommt, müssen sich Registrierungspflichten – je nach Fallkonstellation – an unterschiedlichen Grundrechten messen lassen. Die Registrierungspflicht bedarf als Eingriff in Grundrechte einer parlamentsgesetzlichen Regelung. Diese muss bestimmt genug sein. Sie muss so konkret wie möglich die Pflichten der von einer Registrierung Betroffenen festlegen. Um verhältnismäßig zu sein, muss die Regelung alle Sachverhalte, die nicht zur Erreichung des Regelungszwecks nötig sind, registrierungsfrei halten. Als (legitimer) Regelungszweck kommt hier die Wahrung der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit der Staatsorgane, die an der Gesetzgebung beteiligt sind, in Betracht. Die Funktionsfähigkeit des Bundestages hingegen scheidet als legitimer Regelungszweck aus. Sie ist ohnehin schon nach der derzeitigen Rechtslage nicht beeinträchtigt. Die Verhaltensweisen, die durch die Glaubens- und Gewissensfreiheit (Art. 4 GG) sowie die Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) geschützt sind, stehen nicht unter einem ausdrücklichen Gesetzesvorbehalt. Sie dürfen allenfalls zum Schutz kollidierender Verfassungsgüter eingeschränkt werden. Zweifelhaft erscheint bereits, welchem Verfassungsgut die Registrierungspflicht dienen soll. „Transparenz“ ist kein geschütztes Verfassungsgut. Die in Art. 42 Abs. 1 GG genannte Öffentlichkeit betrifft als Funktionsprinzip nur die Plenarsitzungen und

Entscheidungen des Bundestages. Zur Interessenvertretung besagt sie nichts. Denkbare Verfassungsgüter könnten lediglich die Funktionsfähigkeit des Bundestages²⁷ oder das Vertrauen des Volkes in die Arbeit seiner Repräsentanten (als Aspekt des Demokratieprinzips, Art. 20 Abs. 1 und 2, Art. 38 Abs.1 S. 1 GG) sein. Doch selbst wenn man sie in Ansatz bringen wollte, wäre keines dieser Verfassungsgüter vorrangig gegenüber den sehr weit gefassten Grundrechten aus Art. 4 und Art. 9 Abs. 3 GG. Eine Abwägung ginge immer zu Gunsten dieser Grundrechte aus. Daher kann ein Regelwerk zur Registrierung von Interessenvertretern nur dann verfassungskonform sein, wenn es Tätigkeiten, die unter die genannten beiden Grundrechte fallen, ausnimmt. Das ist beim Gesetzentwurf der AfD nicht der Fall.

Man kann bereits die Zweckmäßigkeit eines „**legislativen**“ und eines „**exekutiven Fußabdrucks**“ infrage stellen. Dass jemand „mitgewirkt“ hat, sagt noch nichts darüber aus, wie intensiv und wie erfolgreich die Einflussnahme gewesen ist. Möglicherweise wird die von der Bundesregierung dringend benötigte Expertise Dritter durch die Auflistung sogar in ein falsches (schlechtes) Licht gerückt. Dann würde der Zweck des „Fußabdrucks“, Einflussnahmen nachvollziehbar zu machen, eher vereitelt und ins Gegenteil verkehrt. Außerdem ist aus rechtlicher Sicht Folgendes zu beachten: Art. 76 Abs. 1 GG verleiht der Bundesregierung in das Recht zur Gesetzesinitiative. Über den Weg zum Gesetzentwurf schweigt sich das Grundgesetz aber aus. Darüber hinaus gewährt Art. 65 Satz 4 GG der Bundesregierung das Recht, ihr Verfahren selbst zu regeln, ohne dass der Gesetzgeber hier tätig werden dürfte (Geschäftsordnungsautonomie).²⁸ Damit bleibt es der Bundesregierung überlassen, wie sie ihre Gesetzesvorlagen erstellt und ob sie den Anteil Dritter an der Erstellung eines Gesetzentwurfs ausweist oder nicht. Der Gesetzgeber kann einen „legislativen Fußabdruck“ nicht vorschreiben. Allein die Bundesregierung könnte ihn in ihrer Geschäftsordnung vorsehen.

²⁷ Sie wird allerdings vor allem zur Einschränkung der aus dem freien Mandat fließenden parlamentarischen Mitwirkungsrechte (z.B. Anwesenheits-, Rede- und Fragerecht) angeführt, vgl. näher *Austermann/Waldhoff*, Parlamentsrecht, 2020, Rn. 148; *Morlok*, in: Dreier (Hrsg.), GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2015, Art. 38 Rn. 161; BVerfGE 134, 141 (179) m.w.N.

²⁸ Vgl. *Epping*, in: BeckOK-GG, Art. 65 Rn. 18; *Schneider*, in: Stein/Denninger/Hoffmann-Riem (Hrsg.), Alternativkommentar zum GG, Bd. 2, 3. Aufl. 2001, Art. 65 Rn. 12; *Herzog*, in: Dürig/Herzog/Scholz, Art. 65 Rn. 108.

3. Antrag der Fraktion DIE LINKE.

Die Fraktion DIE LINKE. fordert in ihrem Antrag, der Bundestag solle die Bundesregierung auffordern, einen Gesetzentwurf vorzulegen, um das Lobbyregistergesetz zu verschärfen (etwa durch die Pflicht zur Führung eines „Lobbykalenders“) und dabei auch eine unabhängige Prüfinstanz für Lobbytransparenz zu schaffen, die Offenlegung der Kontakte der Lobbyisten zu Bundespolitikern vorzusehen und den „legislativen Fußabdruck“ einzuführen.

Die Idee eines „**Lobbykalenders**“, in dem Kontaktaufnahmen der Interessenvertreter (mit Namens- und Institutionsnennung) sowie behandelte Themen transparent dokumentiert werden sollen, bleibt zum einen vage: Es ist unklar, ob er nur von Beschäftigten der Bundesministerien und ggf. nachgeordneten Behörden oder auch von Bundestagsabgeordneten geführt werden soll. Zum anderen begegnet die Idee hinsichtlich des freien Mandats der Abgeordneten (Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG) durchgreifenden verfassungsrechtlichen Bedenken.

Der Vorschlag der Fraktion Die LINKE., eine **unabhängige Prüfinstanz** für Lobbytransparenz einzusetzen, begegnet keinen verfassungsrechtlichen Einwänden. Allerdings stellt sich die politische Frage nach der Zweckmäßigkeit einer solchen neuen Behörde/Stelle. Es steht zu befürchten, dass der bürokratische Aufwand in keinem Verhältnis zum tatsächlichen Nutzen stehen würde. Soweit der Antrag in seiner Begründung auf den Gesetzentwurf der Fraktion in BT-Drs. 19/15 Bezug nimmt, ist festzustellen: An der verfassungsrechtlichen Zulässigkeit mancher im Gesetzentwurf vorgesehenen Befugnisse des Beauftragten (d.h. der Prüfinstanz), die über die Führung des Lobbyregisters hinausgehen, sind starke Zweifel angebracht. Dies gilt insbesondere für die Verhältnismäßigkeit des in § 11 Abs. 5 des Gesetzentwurfs vorgesehenen Betretungsrechts und der in § 17 des Gesetzentwurfs enthaltenen „Vorteilsabschöpfung“.

Zum „**legislativen Fußabdruck**“ gilt das zum Gesetzentwurf der AfD-Fraktion insoweit Ausgeführte.

III. Fazit

Auch die in den Vorlagen vorgeschlagenen Änderungen beseitigen das bereits bei seiner Einführung zu konstatierende grundsätzliche Manko des Lobbyregisters nicht:

Einem hohen und durch die beabsichtigten Änderungen sogar noch gesteigerten bürokratischen Aufwand (auf Seite der Eintragungspflichtigen und der registerführenden Stelle) steht ein nur geringer Erkenntnisgewinn der Registernutzer gegenüber. Selbst wenn nach der beabsichtigten Rechtsänderung die möglichen Anhaltspunkte für etwaige Einflussnahmen auf staatliches Handeln konkreter dargestellt werden, bleibt es bei **bloßen Anhaltspunkten**. Der tatsächliche Einfluss kann durch ein Register nicht erfasst werden. Wer wirklich z.B. einen Gesetzentwurf in seinem Sinne oder dem Sinne seiner Auftraggeber erfolgreich beeinflusst hat, wird wie bisher nicht deutlich. So besagt z.B. die frühere amtliche Stellung eines Interessenvertreters nichts darüber, wie erfolgreich er Interessen vertritt. Allenfalls liefert das Register amtlich kontrollierte Anhaltspunkte für Einflussnahmen, die vor seiner Einrichtung nicht von jedermann eingesehen werden konnten.

Der **Aufwand** für die Eintragungspflichtigen ist in der Entwurfsbegründung angesichts des in vielen Fällen hohen Klärungsbedarfs offensichtlich zu niedrig angesetzt. Die negativen Aspekte des Änderungsvorschlages werden dadurch noch verschärft, dass künftig bereits Kontakte zu Referatsleitern genügen sollen, um die Voraussetzungen des § 1 Abs. 2 LobbyRG zu erfüllen. Mit der Pflicht zur unverzüglichen Bereitstellung „grundsätzlicher“ Gutachten und Stellungnahmen wird in **verfassungswidriger Weise** in Grundrechte eingegriffen. In rechtspolitisch verfehelter Weise wird zudem der **Rechtsfertigungsdruck** der Adressaten solcher Texte erhöht. Auch wird das verfassungsrechtlich geschützte **Mandatsgeheimnis weiterhin nicht angemessen** berücksichtigt.

Unbefriedigend ist, dass es auch weiterhin eines rund 200-seitigen „Handbuchs“ (mit einer allenfalls durch Art. 3 Abs. 1 GG gegebenen Außenwirkung) bedürfen wird, um das gerade einmal zehn Paragraphen umfassende Gesetz in der Praxis zu bewältigen. An dieser Stelle wären gesetzgeberische Nachschärfungen äußerst sinnvoll.

Es sollte überlegt werden, ob eine Reform bereits zum 1.1.2024 erforderlich ist. Immerhin soll der Evaluationszeitraum um ein Jahr verlängert werden (§ 9 Abs. 1 n.F.). Dieser Zeitraum sollte auch den Eintragungspflichtigen zugestanden werden, bevor eine Neuregelung in Kraft tritt. Andernfalls müssten sie sich nach zwei Jahren erneut innerhalb kurzer Frist auf weitere Anforderungen einstellen (ohne dass die Neuregelung einen wirklichen Transparenzgewinn bedeuten würde). Generell wäre zu

überlegen, ob sich das Konzept „Lobbyregister“ wirklich bewährt hat – oder ob auf den bürokratischen Aufwand mit geringem Erkenntnisgewinn nicht verzichtet werden sollte.

gez. Austermann, 19.9.2023