

Empfehlungen 2:

Darstellung der bezweckten Einflussnahme
nach § 3 Abs. 1 Ziffer 5 LobbyRG

entwickelt von

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

Diese Publikation richten sich an Personen im Bereich der Interessenvertretung mit grundlegenden Kenntnissen des Lobbyregistergesetzes.

Die Ausführungen verstehen sich ausdrücklich als Empfehlung. Es verdeutlicht die Prinzipien der Eintragung.

Die Empfehlungen sind als Richtschnur gedacht. Auslegungen der gesetzlichen Regelung, die von den Ausführungen der registerführenden Stelle abweichen sind kenntlich gemacht.

Empfehlungen ist immanent, dass sie nicht auf sämtliche Organisationsformen und deren Gegebenheiten gleichermaßen passen. Daher sind die Empfehlungen für die eigene Organisation zu prüfen.

Die Publikation **de'ge'pol Empfehlungen** wird herausgegeben von der

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

Potsdamer Platz 10
10785 Berlin
Tel.: +49 30 28040303
info@degepol.de
www.degepol.de

Vereinsregister Berlin VR 22049

V.i.S.d.P.: Dominik Meier, Vorsitzender

Redaktion dieser Ausgabe: Rechtsanwalt Carsten J. Diercks

Dieses Papier ist – soweit nicht Dokumente aus dem Gesetzgebungsverfahren wiedergegeben werden - urheberrechtlich geschützt. Unautorisierte Verwendung ist nicht gestattet.

Die Publikation ist auf dem Stand vom 25.04.2024 und wird laufend aktualisiert.

Die de'ge'pol und Rechtsanwalt Carsten J. Diercks übernehmen keine Haftung für Informationen oder gegebenenfalls ableitbaren Rat in diesem Reader. Die Publikation kann eine Beratung im Einzelfall nicht ersetzen.

EINLEITUNG

Die de'ge'pol empfiehlt, die „Darstellung der bezweckten Einflussnahme“ nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 des [Lobbyregistergesetzes 2024](#) (LobbyRG) sowie „Interessen- und Vorhabenbereiche sowie Beschreibung der zum Zweck der Interessenvertretung ausgeübten Tätigkeit“ nach § 3 Abs. 1 Nr. 4 LobbyRG entsprechend der in diesem Dokument aufgezeigten Methodik vorzunehmen.

Die de'ge'pol sieht diese Empfehlungen als Bemühen, die im [Handbuch der registerführenden Stelle](#) angelegten Ausführungsbestimmungen mit dem Blick für die Praxis zu ergänzen und verständlich zu machen.

Die de'ge'pol ist vom Willen zur Transparenz in der Interessenvertretung getragen und hat seit 2008 konkrete, in der Praxis handhabbare Vorschläge für ein Lobbyregister zur strukturellen Transparenz in die Diskussion eingebracht. Sie ist der Ansicht, dass mit der Reform des Lobbyregistergesetzes 2024 in Teilen eine praxisferne und mit großem bürokratischem Aufwand verbundene Regelung geschaffen wurde. Die Anforderungen an inhaltliche und überwiegend unmittelbar Offenlegung gehen weit. Sehr offensichtlich wird hier eine Fußspur für die Legislative auf Kosten der Interessenvertretenden verwirklicht. Durchaus mit einschränkenden Folgen gerade für kleinere Organisationen. Die Regelungen insbesondere zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme begegnen verfassungsrechtlichen Bedenken, die die de'ge'pol durch ein [anwaltschaftliches Gutachten](#) der Kanzlei Noerr unterlegen konnte.

Die de'ge'pol beabsichtigt, durch diese Empfehlungen einen Orientierungsrahmen für die Angaben zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme zu geben. Dies erfolgt vor dem Hintergrund unterschiedlicher Auslegungsmöglichkeiten der gesetzlichen Regelungen. Die registerführende Stelle vertritt sehr weitgehende Ansichten zu Konkretisierungspflichten, die nach unserer Ansicht nicht sämtlich durch das LobbyRG und seine Begründung gedeckt sind.

Die de'ge'pol ist dabei der Überzeugung, dass Transparenz in der Demokratie keinen Selbstzweck und daher Grenzen hat. Eine Demokratie mit voller Transparenz der Interessenvertretung und Entscheidungsprozesse verlässt die Grundlage der freiheitlich demokratischen Grundordnung und droht zum Überwachungsstaat zu werden. Transparenz von Interessenvertretung, des Lobbyregisters sowie der Fußspur ist daher mit Maß und mit dem Blick auf das Ziel von Transparenz für die Bürgerinnen und Bürger zur Stärkung der Demokratie zu gestalten.

Die de'ge'pol stellt es ihren Mitgliedern frei, diesen Empfehlungen zu folgen. Sie sind der Ansicht, dass eine breite Unterstützung der Empfehlungen zu einer höheren Akzeptanz des Lobbyregisters bei den Eintragungspflichtigen führen wird.

Die de'ge'pol stellt diese Empfehlungen allen Interessenvertretenden zur Verfügung, da es im gemeinsamen Interesse ist, die Angaben zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme auf Basis eines harmonisierten Bezugsrahmens zu ermitteln.

April 2024

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

INHALT

Empfehlungen zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme nach dem Lobbyregistergesetz

Einleitung: Die neuen gesetzlichen Regelungen zur inhaltlichen Transparenz	5
Hintergrund: Die gesetzlichen Regelungen des LobbyRG.....	6
Darstellung der bezweckten Einflussnahme	7
Regelungsvorhaben	7
<i>Exkurs: Tätigkeit in der Interessenvertretung</i>	10
<i>Exkurs: Interessen- und Vorhabenbereiche</i>	11
Grundlegende Stellungnahmen und Gutachten.....	12
Prüfpunkte: Stellungnahmen.....	17
Dokumentation: Begründung	18

Einleitung

Die neuen gesetzlichen Regelungen zur inhaltlichen Transparenz

Das Lobbyregister nach dem Lobbyregistergesetz 2021 hat im Bereich der Interessenvertretung zunächst eine strukturelle Transparenz begründet. In dem beim Deutschen Bundestag geführten Register waren seit dem 01.01.2022 neben den strukturellen Angaben zur Interessenvertretung gegenüber Bundestag und Bundesregierung auch Angaben zum finanziellen Aufwand dieser Aktivitäten öffentlich nachvollziehbar.

Mit der Reform des Lobbyregistergesetzes im Jahr 2024 wird die strukturelle Dimension um eine inhaltliche Dimension erweitert. Nunmehr sind auch Inhalte der Interessenvertretung offenzulegen. Teils ist dies unverzüglich erforderlich, wie bei der Angabe der Regelungsvorhaben, auf die sich Interessenvertretung bezieht. Teils ist im laufenden Quartal zu aktualisieren.

Dies bezieht sich insbesondere auf das Hochladen von grundlegenden Stellungnahmen und Positionen. Mit diesem neuen Erfordernis beabsichtigt der Gesetzgeber, die wesentlichen Argumentationslinien von Einflussnahmen transparent zu machen. Ob dies in einer für die Öffentlichkeit nachvollziehbaren Weise zur Stärkung der Demokratie wirksam wert, sei dahingestellt. Außerdem wurde mit dieser Regelung ein Substitut für eine Fußspur der Legislative geschaffen. Ein Fußabdruck für die Exekutive hat die Bundesregierung ab 01.06.2024 in ihre Geschäftsordnung als Begründungspflicht integriert.

Die de'ge'pol hat weiter verfassungsrechtliche Bedenken gegen die weitgehende und zeitnahe Offenlegung in einer staatlichen, maschinenlesbaren Datenbank. Schon der erforderliche Aufwand im Verhältnis zum mutmaßlichen Nutzen ist übergroß. Entscheidend aber ist, dass dieser tiefe Eingriff in grundrechtliche geschützte Rechte von Interessenvertretenden, bedenklich ist.

Diese tiefe der Offenlegung ist weltweit einmalig. Sie wird inzwischen argumentativ auf eine vermeintliche Anforderung von GRECO beim Europarat zurückgeführt. Die konkrete Ausgestaltung der deutschen Regelung geht aber nach Einschätzung der de'ge'pol weit über die auf Korruptionsbekämpfung fokussierten Empfehlungen von GRECO hinaus.

Darüber hinaus ist die gesetzliche Regelung einmal mehr handwerklich wenig gelungen und wird von der registerführenden Stelle teils zu weit und gegen den Wortlaut ausgelegt.

Hintergrund

Die gesetzlichen Regelungen des Lobbyregistergesetzes

Das Lobbyregistergesetz (LobbyRG) sieht in einer Ziffer mit zwei Unterpunkten zum Inhalt des Lobbyregisters die Regelungen zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme vor:

§ 3

Registerinhalt

(1) Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter stellen im Lobbyregister die folgenden Informationen bereit:

...

4. Interessen- und Vorhabenbereiche sowie Beschreibung der zum Zweck der Interessenvertretung ausgeübten Tätigkeit,

5. zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme

a) die Angabe der aktuellen, geplanten oder angestrebten Regelungsvorhaben auf Bundesebene oder auf Ebene der Europäischen Union, hinsichtlich derer gegenüber den Adressatinnen und Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 Interessenvertretung betrieben wird, gegebenenfalls unter Angabe des Titels der geltenden Regelung, auf die sich die Interessenvertretung jeweils bezieht, sowie die Angabe der betroffenen Interessen- und Vorhabenbereiche nach Nummer 4 sowie

b) grundlegende Stellungnahmen und Gutachten zu den angegebenen Regelungsvorhaben in anonymisierter und hinsichtlich des Textinhalts maschinenlesbarer Form, die gegenüber mindestens einer der Adressatinnen oder einem der Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 abgegeben wurden, soweit sie innerhalb formalisierter Beteiligungsverfahren nicht veröffentlicht werden, unter Angabe des Zeitpunkts und einer abstrakten Bezeichnung der Adressatinnen und Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2; grundlegende Stellungnahmen und Gutachten sind insbesondere solche, die wesentliche Argumente oder Positionen in Bezug auf konkrete Regelungsvorhaben enthalten,

...

Entsprechend der juristischen Auslegungsregeln ist neben dem Wortlaut auch die Systematik des Gesetzes, die Begründung der Regelungen und der Sinn und Zweck in dieser Reihenfolge heranzuziehen. Am Ende der Empfehlungen sind die Begründungen des Gesetzentwurfs und der Ausschussempfehlung dokumentiert.

Empfehlungen

Darstellung der bezweckten Einflussnahme

Darstellung der bezweckten Einflussnahme

Im LobbyRG wurde mit der Reform 2024 die Ziffer 5 in § 3 Abs. 1 zur „Darstellung der bezweckten Einflussnahme“ neu aufgenommen.

Die Darstellung besteht aus zwei Elementen

- dem Ziel der Interessenvertretung: aktuelle, geplante oder angestrebte Regelungsvorhaben,
 - dem Upload von grundlegenden Schriftstücken mit wesentlichen Argumenten und Positionen sowie die jeweils zu referenzierenden Angaben zu
 - Interessen- und Vorhabenbereichen
- und eine
- Beschreibung von Tätigkeiten im Bereich der Interessenvertretung.

Diese Anforderungen werden nachfolgend im Einzelnen dargestellt.

Regelungsvorhaben

Die mit der Reform 2024 eingeführte Vorgabe, das Ziel der Interessenvertretung genauer zu benennen, setzt am Begriff des Regelungsvorhabens an.

Kern eines Regelungsvorhabens im Sinne des LobbyRG ist eine rechtliche Regelung, bei deren Erlass der Deutsche Bundestag oder der Bundesregierung beteiligt sind. Rechtliche Regelungen sind gleichermaßen Gesetze und Rechtsverordnungen.

Mit dem Fokus auf die Beteiligung des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung sind Gesetzesvorhaben des Bundesrates nur dann eine anzugebende rechtliche Regelung, wenn die Interessenvertretung gegenüber den Adressaten des LobbyRG, also bei Bundestag oder Bundesregierung, stattfindet.

Dies gilt in gleicher Weise für rechtliche Regelungen auf Ebene der EU. Diese sind anzugeben wenn Interessenvertretung gegenüber den Adressaten des LobbyRG, also bei Bundestag oder Bundesregierung, stattfindet. Im Handbuch wird hier auf Richtlinien und Verordnungen der EU sowie diesbezüglichen Vorlagen abgestellt. Warum hier Beschlüsse nicht mitumfasst sein sollen, ist systematisch nicht ganz nachvollziehbar, jedoch ist in der Begründung ausdrücklich nur der Bezug auf Richtlinien und Verordnungen hergestellt.

Ein Regelungsvorhaben liegt dann vor, wenn sich die Interessenvertretung mit konkreten Vorschlägen oder Forderungen auf

- die Änderung einer bestehenden rechtlichen Regelung,
- die Abschaffung einer bestehenden rechtlichen Regelung,
- die Beibehaltung einer bestehenden rechtlichen Regelung,
- die Schaffung einer neuen rechtlichen Regelung oder
- die Verhinderung einer neuen rechtlichen Regelung

bezieht.

Wenn sich Vorschläge und Forderungen nicht auf eine rechtliche Regelung beziehen, besteht keine Pflicht zur Eintragung eines Regelungsvorhabens. Im Handbuch werden als Beispiele angegeben Forderungen nach einer Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit deutscher

Unternehmen oder Einhaltung internationaler Verpflichtungen, wenn sich kein Bezug zu einer bestehenden oder neuen rechtlichen Regelung ergibt. Damit besteht für einen Bereich der Interessenvertretung, vornehmlich wohl der Advocacy, gegebenenfalls Eintragungsfreiheit, wenn diese keine konkreten rechtlichen Regelungen kommuniziert.

Ebenfalls in der Regel keine rechtlichen Regelungen sind Strategien der Bundesregierung, sol lange keine konkreten gesetzgeberischen Maßnahmen vorgesehen sind.

Zusammenfassend ist festzustellen, dass der Begriff Regelungsvorhaben im LobbyRG durchaus breit verstanden wird. Alle aktuellen, geplanten oder angestrebten rechtlichen Regelungen auf Bundesebene oder auf Ebene der Europäischen Union, wegen der Interessenvertretung gegenüber den vorgesehenen Adressaten ausgeübt wird, sind aufzunehmen.

Zur Umsetzung dieses Ergebnisses verlangt die registerführende Stelle folgende Angaben:

- eine kurze Bezeichnung des Regelungsvorhabens (wird nicht veröffentlicht),
- den Bezug zu einem zuvor anzugebendem Regelungsvorhaben,
- die Drucksachennummer des Regelungsentwurfs,
- eine Beschreibung des konkreten Regelungsvorhabens,
- die Angabe des geltenden Rechts auf Bundesebene.

Die Kurzbezeichnung ist zur Verwaltung der eigenen Einträge durchaus sinnvoll.

Die Inbezugnahme zu einem Interessenbereich ist durch den Wortlaut des Gesetzes gedeckt.

Ebenso sind die Angaben und Inbezugnahme eines vorhandenen Regelungsentwurfs und des betroffenen geltenden Bundesrechts vom Wortlaut gedeckt. Beim Regelungsentwurf kann über das DIP ein Bezug zu einer Drucksache hergestellt werden, der sich in Folge dann selbstständig aktualisiert. Ist ein Regelungsentwurf nicht vorhanden oder nicht bekannt, kann dieser Punkt negiert werden. Es wird dann abgefragt, ob ein Referentenentwurf vorliegt und eine Liste von Entwürfen angezeigt. Es hat sich bereits jetzt gezeigt, dass die Liste nicht vollständig ist. So fehlten im April 2024 zwei Referentenentwürfe des Bundesministeriums für Gesundheit, für die die Beteiligung lief und eine starke mediale Begleitung stattfand.

Die registerführende Stelle fordert sodann eine möglichst präzise und konkrete Beschreibung des Regelungsvorhabens. Es soll das konkrete Ziel der bezweckten Einflussnahme dargestellt werden. Hierfür stehen 800 Zeichen Freitext zur Verfügung. Die registerführende Stelle gibt einige Beispiele an, wie die konkrete Beschreibung aussehen soll (S. 188). So soll etwa angegeben werden: „Einführung eines einheitlichen Strompreises für Industriebetriebe in energieintensiven Branchen in Höhe von maximal sechs Cent pro Kilowattstunde“.

Die de'ge'pol ist der Ansicht, dass diese Umsetzung und die Forderung von Detaillierung bis hin zu konkreten Beträgen vom Gesetz nicht gedeckt ist. Der Wortlaut des Gesetzes bezieht sich auf die „Angabe der aktuellen, geplanten oder angestrebten Regelungsvorhaben“. Wird *Regelungsvorhaben* im Kern als rechtliche Regelung verstanden, ist eine Beschreibung eines konkreten Ziels vom Wortlaut nicht umfasst. Aus der Begründung ergibt sich dies ebenfalls nicht hinreichend. Zwar nimmt der erste Satz auf „Gegenstände und Ziele der beabsichtigten Interessenvertretung“ Bezug, führt dies aber dann aus als „müssen den Gegenstand der Interessenvertretung möglichst konkret benennen. Dazu müssen sie möglichst konkret angeben, auf welches Regelungsvorhaben sich die Interessenvertretung jeweils bezieht.“

Damit ist eine detaillierte Beschreibung des Ziels ebenso nicht von der Begründung, der Systematik des Gesetzes oder dem Sinn und Zweck gedeckt. Letzterer kann keine gänzlich neuen Erfordernisse aufstellen, sondern lediglich den Begriff Regelungsvorhaben auslegen.

Dieser ist vor dem Hintergrund des tiefgehenden Eingriffs in grundrechtlich geschützte Positionen von Interessenvertretenden nur zurückhaltend auszulegen. Hätte der Gesetzgeber die Angaben konkreter Ziele der Interessenvertretung in einer maschinenlesbaren Datenbank verlangen wollen und nicht nur eine summarische Angabe und Inbezugnahme von bestehenden Regelungen, hätte er dies im Gesetz ausdrücklich formulieren müssen.

Gerade an diesem Punkt der detaillierten Angabe werden sich vielfach Herausforderungen ergeben. So sind möglicherweise Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse sowie strategische Entscheidungen betroffen, wenn konkrete Zielbeschreibungen erfolgen müssen. Nach wiederholter Auskunft der registerführenden Stelle dürfe die Angabe – anders als bei den Inhalten der Stellungnahmen - nicht deswegen eingeschränkt werden. Zur Begründung wird darauf verwiesen, dass rechtliche Regelungen für alle gelten. Damit sei keine Gefährdung etwa von Start Ups oder bei Zulassungsentscheidungen nicht erkennbar. Hier wird jedoch die Ebene der Geltung der rechtlichen Regelung nach Erlass mit der Ebene der frühzeitigen Offenlegung von Zielen der Interessenvertretung vermischt.

Die de'ge'pol empfiehlt daher, bei der Detaillierung der Angabe zu Zielen der Interessenvertretung sorgsam abzuwägen. Im Zweifel sprechen gewichtige Argumente gegen eine Detaillierung. Es ist davon auszugehen, dass die registerführende Stelle entsprechend ihrer Ankündigung vor Einleitung eines Bußgeldverfahrens bei Beanstandungen zunächst mit einem Hinweis reagieren wird.

Es ist daher ausdrücklich nochmals darauf hinzuweisen, dass die Ausführungen ausdrücklich als Empfehlung versteht und damit offen für andere Vorgehensweisen ist. Einer Empfehlung ist immanent, dass es nicht auf sämtliche Organisationen und deren Gegebenheiten gleichermaßen passt. Das gilt insbesondere zu Risikoabwägungen bei der Bewertung rechtlicher Vorschriften im Angesicht von Sanktionen durch Geldbuße.

Regelungsvorhaben sind unverzüglich einzutragen. Der späteste Zeitpunkt ist unmittelbar vor der ersten Kontaktaufnahme zu Adressaten bei Bundestag oder Bundesregierung.

Regelungsvorhaben sind unverzüglich zu aktualisieren. Dabei werden einige Angaben automatisch aktualisiert, wenn ein Referentenentwurf oder eine Drucksachenummer vorhanden ist. Ist dies nicht der Fall, sind Aktualisierungen händisch erforderlich.

Regelungsvorhaben sind zu löschen, wenn die Interessenvertretung hierzu beendet ist.

Exkurs

Tätigkeit in der Interessenvertretung

Mit der Reform des LobbyRG wurden die Anforderungen in Ziffer 4 des § 3 Abs. präzisiert. Zum einen ist die Angabe nun auf Vorhabenbereiche im Plural bezogen, zum anderen wurde die Vorgabe „Beschreibung der Tätigkeit“ um die Worte „zum Zweck der Interessenvertretung ausgeübten Tätigkeit“ ergänzt.

Damit ist seit 01.03.2024 in den Einträgen die Tätigkeit nur noch bezogen auf die Interessenvertretungsaktivitäten, nicht mehr auf die gesamten Aktivitäten der einzutragenden Entität zu beziehen.

Die Angabe zur Tätigkeit ist ausnahmslos für alle Eintragungspflichtigen vorzunehmen.

Im Lobbyregister ist zunächst eine allgemeine *Tätigkeitskategorie* anzugeben, beispielsweise kann die „Berufsverband“ Anwaltskanzlei, Unternehmen, etc. Diese Abfrage ist nicht direkt vom Gesetz gedeckt, sondern ergibt sich aus statistischen Interessen.

Sodann ist ebenfalls aus statistischen und datenbanktechnischen Gründen die *Art der Ausübung der Interessenvertretung* anzugeben. Auch eine Mehrfachauswahl ist zwischen folgenden Punkten möglich:

- Die Interessenvertretung wird in eigenem Interesse selbst wahrgenommen.
- Die Interessenvertretung wird im Auftrag Dritter selbst wahrgenommen.
- Die Interessenvertretung wird in eigenem Interesse durch die Beauftragung Dritter wahrgenommen.
- Die Interessenvertretung wird im Auftrag Dritter durch die Beauftragung weiterer Dritter wahrgenommen.

Ergänzend zu der ausgewählten Tätigkeitskategorie die konkrete Tätigkeit im Bereich Interessenvertretung, die zum Zweck der Interessenvertretung ausgeübt wird, zu beschreiben. Daher sind nur für den Anwendungsbereich des LobbyRG, also die Bundesebene und für den Adressatenkreis bei Bundestag und Bundesregierung, genauere Angaben im Freitextfeld zu machen.

Die Beschreibung ist allgemein vorzunehmen. Es sind keine einzelnen Maßnahmen, Kontaktaufnahmen oder andere Einzelheiten zu aufzuführen. Ab Seite 122 des Handbuchs der registerführenden Stelle werden Beispiele ausgeführt.

Die de'ge'pol empfiehlt entsprechend den Vorgaben des LobbyRG hier eine allgemeine Beschreibung von Aktivitäten in der Interessenvertretung vorzunehmen. Diese sollte bisher ausgeführte, nicht beabsichtigte Maßnahmen umfassen, wie es das Gebot der Richtigkeit des LobbyRG vorgibt. Die Angabe ist laufend unverzüglich zu aktualisieren, so dass ausgeführte Maßnahmen nachzupflegen sind. Es sollten weder konkrete Personen noch konkrete Personengruppen benannt werden.

Exkurs

Interessen- und Vorhabenbereiche

Die Änderung des Wortes Vorhabenbereich vom Singular in den Plural durch die Reform des LobbyRG war mehr als eine redaktionelle Änderung. Während es bisher nur pflichtig war, Interessenbereiche anzugeben und Vorhabenbereiche optional, ist nun beides pflichtig.

Allerdings sind die Vorhabenbereiche nun in der Angaben Regelungsvorhaben vorgesehen. Beide Angaben sind jedoch so verknüpft, dass den angegebenen Regelungsvorhaben einem Interessenbereich zu zuordnen sind. Es muss daher vor dem Eintrag eines Regelungsvorhabens bereits der Interessenbereich eingetragen sein. Ebenso gilt dies für die Verknüpfung beim Eintrag von Auftragsverhältnissen.

Im Bereich Interessenbereich sind weiter entsprechende der Kategorien des Dokumentations- und Informationssystems für Parlamentsmaterialien (DIP) auswählbar.

Zu beachten ist, dass sich „Interessenbereich“ nicht so versteht, dass in diesem Bereich der Politik inhaltlich verfolgt wird, sondern es muss in diesem Bereich eine Interessenvertretung tatsächlich vorgenommen werden. Das Lobbyregister soll nicht zu den „Gelben Seiten“ werden, sondern ein Abbild tatsächlicher Vorgänge sein.

Neu hinzukommende oder wegfallende Interessenbereiche sind unverzüglich im Register zu aktualisieren.

Sollte ein vorgegebener Interessenbereich nicht passend auswählbar sein, kann durch Anklicken der Zeile „Sonstige Interessenbereiche“ ein Freitextfeld gefüllt werden.

Empfehlungen

Grundlegende Stellungnahmen und Gutachten

Definition der relevanten Stellungnahmen und Gutachten

Mit der Reform wurde die Regelung zum Upload von grundlegenden Stellungnahmen und Gutachten eingeführt. Anzugeben sind diese als Gegenstand einer Kontaktaufnahme zu Adressaten im Sinne des LobbyRG nach Datum, Adressat und Inhalt. Inzwischen wird unverhohlen zugegeben, dass damit eine Fußspur für die Legislative indirekt eingeführt worden ist. Die Thematik zur Freiheit des Mandats wird damit geschickt umgangen. Allerdings wird auf die Absenderseite fokussiert, unabhängig davon, ob die Kontaktaufnahme überhaupt zur Kenntnisnahme der Argumente geführt hat. Der Zweck einer Fußspur liegt aber gerade darin, die in die Abwägung tatsächlich eingeflossenen Argumente aufzuzeigen.

Die Definition der eintragungspflichtigen Kommunikation ist im Gesetz misslungen. Frühzeitigen Hinweisen der de'ge'pol ist nicht gefolgt worden. Stattdessen stellt das LobbyRG den Begriff „grundlegende Stellungnahmen und Gutachten“ auf und definiert ihn einen Halbsatz später im Zirkelschluss als „grundlegende Stellungnahmen und Gutachten sind insbesondere solche, die wesentliche Argumente oder Positionen in Bezug auf konkrete Regelungsvorhaben enthalten.“. Die Begründung zum Gesetz ist eher unergiebig für eine konkretere Definition.

Eine Definition des Begriffs „grundlegenden Stellungnahmen und Gutachten“ muss verfassungsrechtlich schonend erfolgen. Abgestellt auf den Sinn und Zweck der Regelung hält die de'ge'pol folgende Definition für vertretbar:

- Schriftstück: Es muss sich um einen schriftlich oder textförmig verkörperten Text handeln. Mithin ein Text, der als Dokument oder als elektronische Datei existiert. Es sind also keine Gespräche, Telefonate, Videocalls, Video- oder Tondokumente oder nachträglich angefertigte Protokolle von Kontaktaufnahmen umfasst. Auf die Bezeichnung als „Stellungnahme“ oder „Gutachten“ kommt es nicht an.

- Gegenstand der Kommunikation: Das Schriftstück muss Gegenstand der Kontaktaufnahme im Sinne des LobbyRG gewesen sein, d.h. schriftlich oder textförmig an die im LobbyRG benannten Adressatinnen und Adressaten versandt oder übergeben worden sein. Der Versandweg ist unerheblich, es sind damit etwa Schreiben, Emails oder Chat-Nachrichten relevant.

- Argumente oder Positionen als Inhalt: Das Schriftstück muss mindestens Argumente oder Positionen in Bezug auf konkrete Regelungsvorhaben enthalten. Argumente bestehen typischerweise aus Prämissen, Belegen und einer Konklusion, während Positionen eher postulatorische Aussagen enthalten. Entscheidend ist, dass diese in dem Schriftstück enthalten sind.

Damit scheiden alle Schriftstücke aus, die keine Argumente oder Positionen enthalten; also rein organisatorische Korrespondenzen:

- Schreiben zu Terminabsprachen ohne argumentatorische oder positionierende Inhalte,
- Einladungen ohne argumentatorische oder positionierende Inhalte,
- Glückwunsch- oder Beileidsschreiben,
- Schreiben zur reinen Kontaktpflege oder aus Anlass gesetzlicher oder religiöser Feiertage oder ähnliche Schreiben.

Ebenso sind Schriftstücke nicht relevant, die sich nicht auf ein Regelungsvorhaben beziehen.

- Grundlegende Argumente oder Positionen: Die Uploadpflicht setzt ferner voraus, dass die Schriftstücke grundlegende Argumente oder Positionen enthalten. Die Intention des Gesetzgebers ist laut Begründung, lediglich die grundlegende Richtung der beabsichtigten Einflussnahme der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter und die grundlegende inhaltliche Positionierung transparent zu machen.

Damit sind nur Schriftstücke relevant, die die aus Sicht des Interessenvertretenden wesentlichen Argumentationslinien oder Positionen enthalten. Hilfsargumentationen oder begleitende Positionierungen sind unbeachtlich.

Gutachten sind dann relevant, wenn sie Argumente oder Positionen enthalten. So sind beispielsweise rein wissenschaftliche Gutachten nicht relevant, wenn sie sich nicht ausdrücklich mit Argumenten und Positionen des Eintragungspflichtigen auseinandersetzen, sondern allgemeine wissenschaftliche Aussagen treffen.

Vor diesem Hintergrund sind nur Schriftstücke hochzuladen, in denen Argumente oder Positionen erstmalig kommuniziert werden. Bei einer wiederholenden Übersendung sind Einträge nur vorzunehmen, wenn sich der Adressatenkreis ändert oder das Schriftstück neue wesentliche Argumente enthält. Auch sind Varianten eines hochgeladenen Schriftstücks nicht erneut hochzuladen oder solche Schriftstücke, die zur Unterlegung, Ausführung, Ergänzung oder Erläuterung bereits übermittelter Argumente und Positionen dienen.

Ausnahmen von der Uploadpflicht

- Beteiligungsverfahren der Bundesregierung/Ausschussanhörungen: Bei Beteiligungsverfahren der Bundesregierung nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) oder Ausschussanhörungen nach § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GOBT) sind dort erfolgte Stellungnahmen nicht noch einmal in das Lobbyregister hochzuladen. Dies gilt nicht, wenn Stellungnahmen und Gutachten außerhalb der beiden Verfahren übermittelt werden.

- Schriftstück nur als Bote übermittelt: Wird ein Schriftstück nur als Bote weitergeleitet, dann besteht keine eigene Uploadpflicht. Es kommt dabei darauf an, ob der Interessenvertretende sich die Inhalte des Schriftstücks zu eigen macht. Dies kann bereits durch den Hinweis auf eine Rückfragemöglichkeit beim Interessenvertretenden zu Inhalten des Schriftstücks der Fall sein. Schriftstücke Dritter können nicht referenziert werden.

- Schriftstück nur durch Verband oder andere Entität übermittelt: Wird ein Schriftstück nur durch einen Verband oder eine andere Entität, die selbst der Eintragungspflicht unterliegt, übermittelt, besteht keine eigene Eintragungspflicht.

Upload des Schriftstücks

Das Schriftstück ist grundsätzlich im Original hochzuladen. Besteht es aus mehreren Teilen, wie etwa Anschreiben und Anlagen, sind diese zusammenzufassen und hochzuladen.

Schriftstücke sind nach der gesetzlichen Vorgabe zu anonymisieren.

Der Interessenvertretende steht allein in der Verantwortung für die Wahrung der Anonymisierung, des Datenschutzes, des Schutzes von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen, von

Urheberrechten und anderer Rechte Dritter. Anders als bei der Erfassung sonstiger Daten für die Zwecke des Lobbyregisters ist ausdrücklich gesetzlich geregelt, dass das Lobbyregister keine gesetzliche Rechtfertigungsgrundlage darstellt.

Damit sind zunächst – sofern keine Einwilligung vorliegt – alle personenbezogenen Daten Dritter in dem Schriftstück zu schwärzen. Dritte sind in diesem Sinn auch die eigenen Betrauten, also Beschäftigten und Ehrenamtlichen, des Eintragungspflichtigen.

Keine Schwärzung sei laut Handbuch für die Daten der Adressatinnen und Adressaten im Sinne des Lobbyregistergesetzes erforderlich. Dies wird von der de'ge'pol als inkonsistente Ausführung verstanden. Diese Adressaten sind ebenso Dritte. Im Zweifelsfall – etwa bei nur eingeschränkt öffentlich bekannten Kommunikationsdaten – sollte eine Schwärzung vorgenommen werden.

Exkurs: Eigene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse

Nach Einlassung der registerführenden Stelle sind auch eigene Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in Schriftstücken schwärzbar. Da Ausführungen zu Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen in der Praxis der Interessenvertretung oft nicht vermeidbar sind, kann so ein Schutz erlangt werden. Die de'ge'pol hält dies für eine grundrechtlich erforderliche Einschränkung der Uploadpflicht.

Betriebs- und Geschäftsgeheimnis ist ein Rechtsbegriff. Vornehmlich im Wettbewerbsrecht verwandt, wird nach der Definition des Bundesverfassungsgerichts (Beschluss 14.03.2006, 1 BvR 2087/03, 1 BvR 2111/03, Rz. 87) folgendes unter Betriebs- und Geschäftsgeheimnis verstanden:

„Als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse werden alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat. Betriebsgeheimnisse umfassen im Wesentlichen technisches Wissen im weitesten Sinne; Geschäftsgeheimnisse betreffen vornehmlich kaufmännisches Wissen. Zu derartigen Geheimnissen werden etwa Umsätze, Ertragslagen, Geschäftsbücher, Kundenlisten, Bezugsquellen, Konditionen, Marktstrategien, Unterlagen zur Kreditwürdigkeit, Kalkulationsunterlagen, Patentanmeldungen und sonstige Entwicklungs- und Forschungsprojekte gezählt, durch welche die wirtschaftlichen Verhältnisse eines Betriebs maßgeblich bestimmt werden können“

Das Bundesverwaltungsgericht hatte ähnlich definiert (Beschluss vom 04.01.2005, 6 B 59.04):

„Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind im Zusammenhang mit dem Betrieb eines Unternehmens stehende Umstände oder Vorgänge, die nur einem begrenzten Personenkreis bekannt, für Außenstehende aber wissenswert sind, die nach dem bekundeten Willen des Betriebs- oder Geschäftsinhabers geheim zu halten sind und deren Kenntnis durch Außenstehende dem Geheimnisschutzträger zu einem Nachteil gereichen kann. Allgemein bekannte Umstände und Vorgänge sind auch dann keine Betriebs- oder Geschäftsgeheimnisse, wenn der Inhaber sie als solche bezeichnet [...]“

Das Gesetz zum Schutz von Geschäftsgeheimnissen von 2019 hält eine Legaldefinition des Begriffs Geschäftsgeheimnis mit Bezug auf die EU-Richtlinie zum Schutz vertraulichen Know-hows und vertraulicher Geschäftsinformationen bereit:

Im Sinne dieses Gesetzes ist ... Geschäftsgeheimnis eine Information

- a) *die weder insgesamt noch in der genauen Anordnung und Zusammensetzung ihrer Bestandteile den Personen in den Kreisen, die üblicherweise mit dieser Art von Informationen umgehen, allgemein bekannt oder ohne Weiteres zugänglich ist und daher von wirtschaftlichem Wert ist und*
- b) *die Gegenstand von den Umständen nach angemessenen Geheimhaltungsmaßnahmen durch ihren rechtmäßigen Inhaber ist und*
- c) *bei der ein berechtigtes Interesse an der Geheimhaltung besteht;*

Damit kann sich ein eintragungspflichtiger Interessenvertreter auf diese Definitionen zurückziehen, wenn ein Interesse an der Geheimhaltung von Informationen in einem Schriftstück besteht.

Schwärzung

Es ist darauf zu achten, dass die Schwärzung technisch nicht rückgängig gemacht werden kann. Es ist zu empfehlen, hier technische Tests durchzuführen, ob die verwendete Software zuverlässig eine irreversible Schwärzung ermöglicht.

Das Schriftstück ist als pdf und als herauskopierter Text in ein Freitextfeld im Registerportal einzufügen. Beim herauskopierten Text ist darauf zu achten, dass nicht geschwärzte Inhalte versehentlich einkopiert werden.

Es sind der Adressatenkreis (Bundestag: Fraktionen/Gruppen, Gremien, MdB, Organe; Bundesregierung: Kanzleramt, Ministerium) sowie das Datum der Abgabe anzugeben. Letzteres wird als Zeitpunkt des Zugangs beim Adressaten anzunehmen sein. Zugang wird hier als Eingang in die Sphäre des Adressaten mit der Möglichkeit der Kenntnisnahme, nicht der tatsächlichen Kenntnisnahme definiert. Bei einer Email wird dies der Zeitpunkt der Absendung, bei einem Brief der mutmaßliche Zugangszeitpunkt sein.

Es sei zur Aufbau- und Ablauforganisation darauf hingewiesen, dass trotz der nun möglichen 10 Admin-Zugänge für das Registerportal nur jeweils die Aktion eines Admin zur Änderung des Eintrags führt. Änderungen anderer Admins werden überschrieben oder gehen ungespeichert verloren.

Veröffentlichung der Stellungnahmen und Gutachten

Der Upload ist auch notwendig, wenn der Interessensvertretende das Schriftstück selbst anderweitig veröffentlicht. Es kommt auf die Aufnahme in die Datenbank an.

Die Schriftstücke sind sofort nach dem Hochladen im Register öffentlich abrufbar und durchsuchbar. Sie können im Original heruntergeladen werden. Ferner kann mit der Suchfunktion nach Inhalten gesucht werden. Die Abfrage der Datenbank des Lobbyregisters über API wird voraussichtlich weiter möglich sein.

Fristen, Aktualisierungen und Übergangszeit

Die Uploadpflicht entsteht mit der (erstmaligen) Übermittlung an den Adressaten und ist binnen des jeweiligen Quartals zu erfüllen. D.h. etwas für das 2. Quartal eines Jahres, dass ein am 02.04. übermitteltes Positionspapier bis zum 30.06. hochzuladen ist. Dieselbe Frist gilt für ein am 26.06. oder 30.06. hochgeladenes Positionspapier.

Für den Upload von Schriftstücken mit neuen Inhalten oder die Erweiterung des Adressatenkreises gelten dieselben Fristen.

Daraus ergeben sich zum einen enge Fristen, zum anderen kann die Frist jedoch auch strategisch ausgenutzt werden.

Für die Übergangszeit gilt:

- Schriftstücke die bis 28.02.2024 mit erstmaligen Argumenten übermittelt wurden: keine Uploadpflicht

- Schriftstücke die bis 28.02.2024 mit erstmaligen Argumenten übermittelt wurden und nach dem 01.03.2024 erneut oder an andere Adressaten übermittelt werden: Uploadpflicht, zu erfüllen bei Neueinträgen ab 01.03.2024 bis 30.04.2024, bei Alteinträge von vor dem 01.03.2024 bei der Migration bis 30.04. bzw. 30.06.2024.

- Schriftstücke die zwischen 01.03. und 30.04.2024 mit erstmaligen Argumenten übermittelt wurden: Uploadpflicht, zu erfüllen bei Neueinträgen ab 01.03.2024 bis 30.04.2024, bei Alteinträge von vor dem 01.03.2024 bei der Migration bis 30.04. bzw. 30.06.2024.

Übersicht

Prüfpunkte Stellungnahmen

Startpunkt: Schriftstück, übermittelt an Adressaten nach LobbyRG

1. Prüfpunkt: bereits förmlich in Beteiligung/Anhörungsverfahren veröffentlicht

ja: keine Uploadpflicht

2. Prüfpunkt: Schriftstück als eigene Argumente/Positionen übermittelt

nein: keine Uploadpflicht

3. Prüfpunkt: Schriftstück enthält überhaupt grundlegende Argumente/Positionen

(keine oder nicht nur unwesentliche oder unterstützende Argumente/Positionen)

nein: keine Uploadpflicht

4. Prüfpunkt: Schriftstück enthält neue grundlegende Argumente/Positionen

(erstmalige oder neue Argumente/Positionen, zum Vorhaben noch nicht im Register)

nein: Schriftstück wurde an anderen Adressatenkreis als bisher versandt:

ja: Aktualisierung der vorherigen Eintragung

nein: keine Uploadpflicht

5. Prüfpunkt: Schriftstück enthält Inhalte, die Rechte Dritter betreffen/verletzen

(Datenschutz, Urheberrecht, sonstige Rechte Dritter)

ja: Schriftstück ist entsprechend zu schwärzen

6. Prüfpunkt: Schriftstück enthält Inhalte mit eigenen Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen

ja: Schriftstück ist entsprechend zu schwärzen

Dokumentation

Begründung der gesetzlichen Regelungen

Drucksache 20/7346 vom 20.06.2023

Gesetzentwurf

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lobbyregistergesetzes

Auszug Begründung (Seite 27 f.)

Zu Doppelbuchstabe ee

Zu Nummer 5 neu

Mit der neu eingefügten Nummer 5 sollen Gegenstände und Ziele der beabsichtigten Interessenvertretung durch entsprechende Pflichtangaben im Lobbyregister transparenter gemacht werden.

Zu Buchstabe a

Nach Buchstabe a müssen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter den Gegenstand der Interessenvertretung möglichst konkret angeben (z. B. Bezeichnung des betreffenden Gesetzes oder Gesetzentwurfs, Angabe der dazugehörigen Bundestags-Drucksachennummern). Angegeben werden sollen Gesetzesvorhaben des Deutschen Bundestages, des Bundesrates oder der Bundesregierung, zu denen die Interessenvertretung erfolgt. Umfasst sind auch Vorlagen zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder sowie auch Vorlagen zu Zustimmungsgesetzen zu völkerrechtlichen Verträgen. Nicht erfasst sind Richtlinien oder Verordnungen der Europäischen Union sowie Vorlagen hierzu oder Gesetze oder Gesetzesvorlagen der Länder. Soweit vorhanden, ist zu einem Vorhaben die Bundestags-Drucksachenummer anzugeben. Ausreichend ist die Drucksachenummer des Antrags/Gesetzentwurfs, es sei denn, die Interessenvertretung bezog sich nur auf einen Änderungsantrag. Diese Angabe im Registerinhalt soll erfolgen, sobald zu einem Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben Interessenvertretung im Sinne des § 1 Absatz 3 aufgenommen wird, z. B. im Rahmen einer Beteiligung nach § 47 GGO eine Stellungnahme zu dem Entwurf einer Gesetzesvorlage übersandt oder auf andere Art und Weise mit den Adressatinnen und Adressaten der Interessenvertretung zu einem bestimmten Vorhaben Kontakt aufgenommen wird. Existiert zu dem Vorhaben noch keine Drucksachenummer, so ist eine abstrakte Bezeichnung des Vorhabens anzugeben.

Zu Buchstabe b

Nach Buchstabe b sind schriftliche Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung zu den nach Buchstabe a bezeichneten Vorhaben bereitzustellen. Videoaufzeichnungen oder Tondokumente sind hingegen nicht umfasst.

Es ist anzugeben, auf welche Gesetzesvorlage unter Buchstabe a sich die Stellungnahme oder das Gutachten bezieht, zu welchem Zeitpunkt die Stellungnahme oder das Gutachten abgegeben wurde und welche Interessen- und Vorhabensbereiche nach § 3 Absatz 1 Nummer 4 sie betreffen. Auch eine abstrakte Bezeichnung der Adressatinnen und Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 ist anzugeben.

Mit der Beschränkung auf Angaben zu Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung erfolgt eine Eingrenzung auf jene Stellungnahmen und Gutachten, in denen die grundsätzliche Position und Richtung der Einflussnahme auf ein Vorhaben aufgeführt ist. 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.

Im Regelfall wird sich ein weiterer Schriftverkehr im Rahmen der in diesem grundlegenden Dokument aufgezeigten Position bewegen. Für die Zwecke des Lobbyregisters sind nur diese grundsätzlichen Gutachten und Stellungnahmen von Bedeutung, da sie die allgemeine Stoßrichtung der Einflussnahme ausreichend erhellen. Von grundsätzlicher Bedeutung ist ein Gutachten oder eine Stellungnahme, 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. Diese Beschränkung auf Gutachten und Stellungnahmen von grundsätzlicher Bedeutung dient der Vereinfachung für die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter und soll die Handhabbarkeit bei der Erstellung und Verwaltung der Registereinträge gewähren. Für die Zwecke des Lobbyregisters ist es jedoch unschädlich, sollten auch einzelne Schriftstücke bereitgestellt werden, bei denen fraglich erscheint, ob deren Inhalt tatsächlich von grundsätzlicher Bedeutung für die betriebene Interessenvertretung gewesen sein sollte. Bei inhaltsgleichen Stellungnahmen, die neben dem federführenden Ressort an weitere Ressorts oder das Bundeskanzleramt übersandt worden sind, genügt die Veröffentlichung der gegenüber dem federführenden Ressort abgegebenen Stellungnahme.

Die Angaben im Lobbyregister ergänzen gegebenenfalls die Veröffentlichung der Stellungnahmen an anderer Stelle, etwa im Rahmen der Vereinbarung der Bundesregierung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren. Die Veröffentlichung im Rahmen des sog. Transparenzbeschlusses der Bundesregierung vom 15. November 2018 hat insoweit eine andere Ausrichtung. Das Lobbyregister soll hier an übergeordneter Stelle, unabhängig von gesonderten Transparenzmaßnahmen der Bundesregierung, mehr Transparenz in die Strukturen der Einflussnahme der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter auf das Handeln von Exekutive und Legislative bewirken. Gegenstücke zu dieser Transparenzverpflichtung sind der exekutive und legislative Fußabdruck, mit dem Bundesregierung und Deutscher Bundestag korrespondierend zu dieser Offenlegungspflicht der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter darlegen sollen, welche Spuren diese Versuche der Einflussnahme in Gesetzesvorhaben tatsächlich hinterlassen haben.

Die Veröffentlichung durch die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter soll (jenseits der Zuordnung zu der jeweiligen Interessenvertreterin oder dem jeweiligen Interessenvertreter) in anonymisierter Form erfolgen. Die Stellungnahme ist frei von personenbezogenen Daten einzustellen oder es ist eine Stellungnahme zu veröffentlichen, in der personenbezogene Daten geschwärzt sind. Für den Fall, dass gleichwohl personenbezogene Daten in der Stellungnahme enthalten sind, haben die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter die Einwilligung der betroffenen Personen vor der Veröffentlichung einzuholen.

Die betreffenden Stellungnahmen und Gutachten sind in einem maschinenlesbaren und damit durchsuchbaren Format im Lobbyregister bereitzustellen. Die Anforderung betrifft ausschließlich den textlichen Inhalt und nicht auch gegebenenfalls enthaltene Grafiken, Bilder oder Tabellen. Es ist dazu beabsichtigt, in der IT-Anwendung des Lobbyregisters die Möglichkeit vorzusehen, zusätzlich zu einem PDF-Dokument der Stellungnahme auch in einer einfachen Eingabemaske den reinen Textinhalt der Stellungnahme durch einfaches „Copy & Paste“ zur Verfügung zu stellen.

Drucksache 20/8828 vom 13.10.2023

Beschlussempfehlung und Bericht des Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung (1. Ausschuss)

Auszug Begründung (Seite 30 f.)

Zu Doppelbuchstabe dd (§ 3 Absatz 1 Nummer 4 LobbyRG-E)

Mit der Ergänzung soll klargestellt werden, dass sich die im Lobbyregistereintrag vorzunehmende Beschreibung der Tätigkeit auf die Tätigkeit zum Zweck der Interessenvertretung bezieht und nicht auf die Beschreibung der allgemeinen Tätigkeit der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter.

Zu Doppelbuchstabe ee (§ 3 Absatz 1 Nummer 5, Nummer 6 und Nummer 8 LobbyRG-E)

Zu § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a LobbyRG-E

Die Änderungen in § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a dienen der weiteren Konkretisierung, welche Gegenstände und Ziele der beabsichtigten Interessenvertretung anzugeben sind. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen den Gegenstand der Interessenvertretung möglichst konkret benennen. Dazu müssen sie möglichst konkret angeben, auf welches Regelungsvorhaben sich die Interessenvertretung jeweils bezieht. Dies betrifft sowohl aktuelle als auch geplante oder von den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern angestrebte Regelungsvorhaben. Diese Ergänzung erfolgt, weil sich Interessenvertretung häufig nicht auf bereits in Bearbeitung befindliche Regelungsvorhaben bezieht, sondern Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter den Adressatinnen und Adressaten oft auch eigene Vorschläge für neue Vorhaben unterbreiten. Auch diese

Einflussnahme soll erfasst werden, um erkennbar werden zu lassen, inwiefern spätere Regelungsvorhaben auf Vorschlägen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern beruhen oder von diesen angestoßen worden sind.

Als Regelungsvorhaben auf Bundesebene sind anzugeben Gesetzesvorhaben aus der Mitte des Deutschen Bundestages, des Bundesrates oder der Bundesregierung sowie Vorlagen zu Rechtsverordnungen der Bundesregierung oder ihrer Mitglieder. Gesetzesvorhaben des Bundesrates spielen dabei nur insofern eine Rolle, als diesbezüglich Interessenvertretung gegenüber den Adressatinnen und Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 erfolgt. Ebenfalls anzugeben ist, wenn sich die Interessenvertretung auf Regelungsvorhaben der Europäischen Union, Richtlinien oder Verordnungen der Europäischen Union sowie Vorlagen hierzu bezieht, soweit diesbezüglich Interessenvertretung gegenüber den Adressatinnen und Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 erfolgt. Grund hierfür ist, dass Interessenvertretung im Sinne des Gesetzes gemäß § 1 Absatz 3 auch dann vorliegt, wenn sie der Einflussnahme auf die Positionierung der Adressatinnen und Adressaten im Sinne des Lobbyregisters auf nationaler und europäischer Ebene dient. Daher dient die Ergänzung bezüglich der Adressatinnen und Adressaten der Klarstellung, dass jegliche Interessenvertretung und entsprechend betroffene Vorhaben anzugeben sind, zu denen sich die Adressatinnen und Adressaten im Sinne von § 1 Absatz 1 und 2 auf nationaler oder europäischer Ebene verhalten, unabhängig davon, ob diese Urheberinnen oder Urheber des entsprechenden Vorhabens sind.

Soweit vorhanden, ist zu einem Vorhaben die Bundestags- oder Bundesrats-Drucksachennummer oder sonstige Vorgangsnummer, beispielsweise der Europäischen Kommission, anzugeben. Existiert zu dem Vorhaben noch keine Drucksachennummer, so ist – soweit vorhanden – der Titel des entsprechenden „Referentenentwurfs“ anzugeben oder das Vorhaben in einem Freitextfeld in der Registeranwendung möglichst konkret zu benennen. Zur Gewährleistung einer sachgerechten Zuordnung und Durchsuchbarkeit müssen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zudem angeben, auf welche geltenden Gesetze oder Verordnungen sich die Interessenvertretung jeweils bezieht. Sollte nicht bekannt sein, auf welche geltende Regelung sich die Interessenvertretung bezieht, oder wird ein Vorschlag gemacht, der kein geltendes Recht ändert sondern beispielsweise ganz neues Recht schaffen möchte, ist diese Referenzierung selbstverständlich entbehrlich.

Schließlich wird aus systematischen Gründen die Angabe der betroffenen Interessen- und Vorhabenbereiche aus § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b in § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a verschoben. Da es sein kann, dass zu den anzugebenden Regelungsvorhaben, auf die sich die Interessenvertretung bezieht, mehrere oder eventuell auch keine Stellungnahmen oder Gutachten abgegeben werden, ist die Angabe zu den betroffenen Interessen- und Vorhabenbereichen bereits im Rahmen der Angabe der Regelungsvorhaben zu tätigen.

Zu § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b LobbyRG-E

Mit den Änderungen in § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b, wonach nur „grundlegende“ Stellungnahmen und Gutachten bereitzustellen sind, wird den zum ursprünglichen Gesetzentwurf vorgetragenen Bedenken hinsichtlich der Bestimmtheit der Regelung Rechnung getragen. Ziel der Regelung ist es, lediglich die grundlegende Richtung der beabsichtigten Einflussnahme der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter und die grundlegende inhaltliche Positionierung transparent zu machen.

Nach der beispielhaften Erläuterung am Ende des Buchstaben b sind grundlegende Stellungnahmen und Gutachten insbesondere solche, die wesentliche Argumente oder Positionen in Bezug auf ein konkretes Regelungsvorhaben enthalten. Einzustellen sind daher jedenfalls solche Stellungnahmen und Gutachten, in denen wesentliche Argumente für oder wider die Änderung oder Abschaffung einer bestehenden Regelung beziehungsweise für oder wider die Einführung einer neuen Regelung vorgetragen werden oder in denen konkrete Regelungsvorschläge für neue oder bestehende Regelungen vorgebracht werden.

Dabei kommt es nicht darauf an, inwieweit die Stellungnahme oder das Gutachten tatsächlich einen maßgeblichen Einfluss auf den Verlauf der Beratungen im Gesetzgebungsprozess hat oder haben könnte, sondern allein darauf, ob der Stellungnahme oder dem Gutachten im Rahmen der Interessenvertretungstätigkeit der jeweiligen Interessenvertreterin oder des jeweiligen Interessenvertreters eine grundlegende Bedeutung im Hinblick auf die beabsichtigte Einflussnahme zukommt.

Nicht verpflichtend bereitzustellen sind daher Stellungnahmen und Gutachten, die sich allgemein zu politischen Situationen äußern und sich nicht auf konkrete Regelungsvorhaben beziehen. Nicht verpflichtend bereitzustellen sind des Weiteren z. B. Stellungnahmen und Gutachten, die bereits in das Register hochgeladen wurden und zu einem späteren Zeitpunkt im

Regelungsprozess inhaltlich wiederholt werden, die bereits vorgelegte Positionen und Argumente aufgreifen und unterstützen oder weiter ausführen und ergänzend erläutern, oder solche, die aufgrund von Nachfragen der Adressatinnen und Adressaten der Interessenvertretungstätigkeit zu schon bereitgestellten Stellungnahmen oder Gutachten ergehen. Derartige Stellungnahmen und Gutachten können aber trotzdem von den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern in ihrem Lobbyregistereintrag bereitgestellt werden, um die Transparenz weiter zu erhöhen.

Bei inhaltsgleichen Stellungnahmen oder Gutachten, die neben dem federführend zuständigen Ressort an weitere Ressorts, das Bundeskanzleramt oder den Organen, Gremien, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages übersandt worden sind, genügt die Veröffentlichung der gegenüber dem federführend zuständigen Ressort abgegebenen Stellungnahme oder des Gutachtens, gegebenenfalls unter Kenntlichmachung des weiteren Adressatenkreises im Registereintrag. Werden grundlegende Stellungnahmen und Gutachten zu einem späteren Zeitpunkt erneut abgegeben, müssen sie nicht erneut hochgeladen werden. Es reicht aus, die abstrakten Angaben zum Adressatenkreis und zum Zeitpunkt der jeweiligen Stellungnahme oder des jeweiligen Gutachtens im Registereintrag gegebenenfalls zu aktualisieren.

Die Ergänzung, wonach nur grundlegende Stellungnahmen, soweit sie innerhalb formalisierter Beteiligungsverfahren nicht veröffentlicht werden, der Bereitstellungspflicht im Lobbyregister unterliegen, dient der Entlastung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern. Wenn die entsprechenden Stellungnahmen und Gutachten bereits auf andere Weise veröffentlicht werden, wird auf eine zusätzliche Bereitstellung durch die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Lobbyregister verzichtet. Folglich sind sämtliche Stellungnahmen und Gutachten von der Bereitstellungspflicht ausgenommen, die z. B. in Beteiligungsverfahren nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) durch die Bundesregierung eingeholt werden oder die im Rahmen von Ausschussanhörungen nach § 70 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages (GO-BT) angefordert und die in dem Zusammenhang veröffentlicht werden. Bundestag und Bundesregierung entscheiden jeweils eigenverantwortlich darüber, in welcher Form die entsprechenden Stellungnahmen und Gutachten in den jeweiligen formalisierten Beteiligungsverfahren abgegeben und veröffentlicht werden. Im Lobbyregister sollen hingegen diejenigen grundlegenden Stellungnahmen und Gutachten bereitgestellt werden, die an keiner anderen Stelle strukturiert nachgehalten und veröffentlicht werden.

Schließlich wird aus systematischen Gründen die Angabe der betroffenen Interessen- und Vorhabenbereiche aus § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b in § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a verschoben (s. Begründung zu § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a LobbyRG-E).

Keine Stellungnahmen und Gutachten im Sinne dieser Regelung sind rein organisatorische Korrespondenzen, wie z. B. Schreiben zu Terminabsprachen, Einladungen, Glückwunsch- oder Beileidsschreiben, Schreiben zur reinen Kontaktpflege oder aus Anlass gesetzlicher oder religiöser Feiertage und ähnliche Schreiben.

Neben der Verantwortung für die Einhaltung des Datenschutzrechtes in Bezug auf personenbezogene Daten (vgl. die Begründung zu § 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe b LobbyRG-E auf Drucksache 20/7346) obliegt den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auch die Verantwortung dafür, dass die Veröffentlichung der Inhalte der jeweiligen Stellungnahmen und Gutachten keine Urheberrechte oder andere geschützte Rechtspositionen, wie z. B. Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse, verletzt.

[Link zum gesamten Vorgang im DIP](#)