



Rechtsfragen zur Führung eines Lobbyregisters

A. Auftrag

Die Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN hat den Wissenschaftlichen Dienst um eine gutachtliche Stellungnahme zu Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Führung eines Lobbyregisters gebeten.

Zur Begründung des Gutachtenauftrags führt die Fraktion aus:

Der Austausch mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern gehöre zur politischen Arbeit dazu, jedoch müsse gegenüber den Bürgerinnen und Bürgern offengelegt werden, wer in welchem Umfang Zugang zu Politikerinnen und Politikern und zur Gesetzgebung habe. Das bestehende Lobbyregister in Rheinland-Pfalz solle hinsichtlich einer Weiterentwicklung geprüft werden. Hintergrund seien unter anderem die aktuellen Entwicklungen auf Bundes- und Landesebene.

Vor diesem Hintergrund bittet die auftraggebende Fraktion um Beantwortung der folgenden Fragen:

1. In welchen Bundesländern bestehen Pläne oder konkrete Vorhaben für ein gesetzlich verankertes Lobbyregister?
2. Welche Unterschiede bestehen zwischen einer gesetzlich geregelten Kontrolle von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und einer Regelung in der Geschäftsordnung des Landtags?
3. Bei den verschiedenen Gesetzen bzw. Gesetzentwürfen: Gegenüber wem erfolgt eine Interessenvertretung und sollte diese folglich vom Anwendungsbereich eines Lobbyregistergesetzes umfasst sein? (z.B. Landtag, Landesregierung, Fraktionen, Abgeordnete)
4. Welche Definition von „Registrierungspflichtige“ geht am weitesten und umfasst alle tatsächlich tätigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, auch Einzelpersonen? (Bitte aufschlüsseln nach Bund bzw. Bundesland mit einem Gesetz(entwurf) über ein Lobbyregistergesetz)
5. Was muss bei einer Definition von „Registrierungspflicht“ beachtet werden, um zwischen zulässiger Interessenvertretung und intransparentem Lobbyismus zu unterscheiden?

6. Welchen „Registrierungsinhalt“ sollte ein Lobbyregistergesetz enthalten, damit möglichst weitgehende Transparenz gewährleistet ist? (z.B. Lobbyausgaben, Angaben zum konkreten politischen Vorhaben, welches beeinflusst werden soll)
7. Was ist zu beachten, um die Vorschrift für einen „legislativen Fußabdruck“ verfassungskonform zu gestalten? (z.B. § 4 ThürBeteiltransG)
8. Inwieweit kann die Landesregierung verpflichtet werden, Einflussnahmen auf politische Vorhaben offenzulegen, die außerhalb von offiziellen Beteiligungsverfahren eingegangen sind? (z.B. § 4 ThürBeteiltransG)
9. Welche möglichen Sanktionsmechanismen existieren, um die Pflichten der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter durchzusetzen? (z.B. Bußgelder, Abmahnung, befristeter Ausschluss von der Teilnahme an Anhörungen)
10. Was muss bei der Wahl von geeigneten Sanktionsmechanismen beachtet werden?
11. Inwieweit kann durch ein Lobbyregistergesetz bestimmt werden, dass die Teilnahme an Anhörungen des Landtags und der Landesregierung von einer Registrierung im Lobbyregister abhängig sind?
12. Besteht die Möglichkeit, gesetzliche Verhaltensregeln für Lobbyisten aufzustellen?
13. Inwieweit besteht die Möglichkeit, Transparenzdatenbanken bundesweit miteinander zu verknüpfen?

B. Stellungnahme

I. Vorbemerkungen

1. Überblick zu möglichen Regelungsinstrumente zur Steigerung der Transparenz

Der Begriff des „Lobbyismus“ hat in Deutschland eine überwiegend negative Konnotation, da mit ihm vornehmliche illegitime Einflussversuche partikularer Interessenorganisationen verbunden werden. Dabei ist die Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf politische Entscheidungen ein Wesensmerkmal pluralistischer Demokratien.¹ Das Bundesverfassungsgericht hat schon im Jahr 1956 die **Legitimität der Einflussnahme von Interessengruppen auf die parlamentarische Arbeit** anerkannt, indem es ausführte: *„Es lässt sich nicht bezweifeln, dass außerparlamentarische Aktionen vielfältiger Art denkbar sind, die einer legitimen Einwirkung auf das Parlament dienen können, vor allem soweit sie dazu bestimmt sind, die Abgeordneten über die bei den Wählern zu bestimmten politischen Fragen vorhandenen Meinungen zu unterrichten. An sich ist es daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, dass ‚Interessengruppen‘ auf die Mitglieder des Parlaments einzuwirken suchen.“*²

In einem demokratischen System hat die Tätigkeiten von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern ihre Berechtigung, solange sie transparent erfolgt und durch sie nicht in unzulässiger Weise auf staatliche Institutionen eingewirkt wird.³ Zur **Steigerung der Transparenz** des Miteinanders von Parlament, Regierung und Interessenvertretung kommen verschiedene Regelungsinstrumente in Betracht. Hierzu zählt die Einführung eines verbindlichen Lobbyregisters (in Verbindung mit einem Verhaltenskodex) sowie eines legislativen und/oder exekutiven Fußabdrucks.

Grundidee eines **Lobbyregisters** ist die Schaffung einer Datenbank über die verschiedenen Akteure, die Einfluss auf staatliche Entscheidungen zu nehmen versuchen. Seinen verbindlichen Charakter erhält ein solches Register durch die Statuierung von Registrierungspflichten für die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, deren Nichteinhaltung zur effektiven Durchsetzung sanktionsbewehrt ist. Ein solches Register kann mit einem **Verhaltenskodex** für die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter verknüpft werden.⁴ Vorgesehen ist die Einrichtung eines Lobbyregisters beim **Deutschen Bundestag**. Hiermit vergleichbar ist auch das **baden-württembergische Transparenzregister**.

Der **legislative Fußabdruck** soll die Einflussnahme auf die Entwicklung einer Gesetzesinitiative dokumentieren. So können die Beteiligungen nichtstaatlicher Akteure beispielsweise in einem

¹ Schmedes, ZParl 2009, 543 f.

² BVerfGE 5, 85 (232); siehe auch BVerfGE 15, 235 (239 f.), Sodan, LKV 2012, 193 (196).

³ Schmedes, ZParl 2009, 543.

⁴ Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 253.

Vorblatt oder als Annex zum Gesetzentwurf aufgelistet werden.⁵ Mit der Begrifflichkeit des **exekutiven Fußabdrucks** werden die Dokumentationspflichten auf den Bereich der Exekutive, also insbesondere der Landesregierung und ihrer Mitglieder, erweitert.⁶ Bisher enthält lediglich das **Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz** einen solchen Fußabdruck.

2. Lobbyistenregister in Rheinland-Pfalz

Das sog. Lobbyistenregister ist aktuell als **Anlage 6 in der Vorläufigen Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz (GOLT)**⁷ verankert. Danach führt der Präsident eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Landtag oder der Landesregierung vertreten, eingetragen werden (§ 1). Die Regelungen zum Lobbyistenregister, die am 8. Dezember 2011 verabschiedet wurden, orientierten sich an den seinerzeit geltenden Regelungen des Deutschen Bundestags.

Der **Informationsgehalt** des Registers beschränkt sich auf folgende Angaben: Name und Sitz des Verbands, Zusammensetzung von Vorstand und Geschäftsführung, Interessenbereich des Verbands, Mitgliederzahl, Namen der Verbandsvertreter sowie Anschrift der Geschäftsstelle am Sitz des Landtags (§ 2 Abs. 1). Weitere Angaben wie beispielsweise Einnahmen, Aufwendungen für Werbung sowie Zuwendungen an politische Parteien und Abgeordnete sind nicht enthalten. Auch selbständig tätige Lobbyisten werden nicht erfasst.

Die – auf Freiwilligkeit basierende – Eintragung in das Register ist **Voraussetzung für eine Anhörung** der Vertreterinnen und Vertreter der Verbände (§ 2 Abs. 1). Eine sanktionsbewehrte Rechtspflicht zur Eintragung ist nicht vorgesehen.⁸

Die Liste wird vom Präsidenten jährlich im Staatsanzeiger veröffentlicht (§ 3) und kann online auf der Internetseite des Landtags Rheinland-Pfalz abgerufen werden.⁹

3. Lobbyregister im Deutschen Bundestag

Im März 2021 verabschiedete der Deutsche Bundestag das **Lobbyregistergesetz** (LobbyRG).¹⁰ Grundlage der Beratungen waren der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und SPD zur Einführung eines Lobbyregisters beim Deutschen Bundestag¹¹ sowie die Beschlussempfehlung des

⁵ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 277.

⁶ Ausführlich zu beiden Begriffen Ziff. II.7.a.

⁷ [Geschäftsordnung des Landtags Rheinland-Pfalz vom 1. Juni 2017 \(GVBl. S. 189\), zuletzt geändert durch Beschluss vom 18. Mai 2021.](#)

⁸ Siehe auch Vorlage 16/303.

⁹ [Ständig aktualisierte Fassung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretung \(Stand: 21. Mai 2021\).](#) Die Liste hat derzeit 149 Seiten.

¹⁰ Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG) vom 16. April 2021, BGBl. I S. 818.

¹¹ [BT-Drs. 19/22179.](#)

Ausschusses für Wahlprüfung, Immunität und Geschäftsordnung¹². Das Gesetz tritt am **1. Januar 2022** in Kraft (§ 10 LobbyRG). Es verpflichtet professionelle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dazu, sich in ein öffentlich einsehbares, elektronisches Lobbyregister einzutragen und dort unter anderem Angaben über ihre Auftraggeber und die finanziellen Aufwendungen zu machen. Geführt wird das Lobbyregister beim Deutschen Bundestag (§ 4 Abs. 1 Satz 1 LobbyRG). Ein legislativer und/oder exekutiver Fußabdruck ist nicht enthalten.

Seit dem Jahr 1972¹³ war die „**Registrierung von Verbänden und deren Vertretern**“ in der **Anlage 2 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags** (GOBT)¹⁴ verankert. Danach führte der Präsident des Bundestags eine öffentliche Liste, in der alle Verbände, die Interessen gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung vertreten, eingetragen werden (Anlage 2 Abs. 1).¹⁵ Die derzeit in Rheinland-Pfalz geltenden Regelungen orientierten sich an diesen Bestimmungen.

II. Fragestellungen

1. In welchen Bundesländern bestehen Pläne oder konkrete Vorhaben für ein gesetzlich verankertes Lobbyregister?

Nachfolgend wird – ausgehend von der Fragestellung – ein Überblick über die bestehenden (gesetzlichen) Regelungen sowie aktuelle Gesetzesvorhaben zur Einführung verbindlicher Lobbyregister gegeben (Stand: 9. Juni 2021).

a. Baden-Württemberg

In Baden-Württemberg wurde beim Landtag ein **Transparenzregister** zur Eintragung von Interessenvertretung betreibenden Organisationen und Verbänden gegenüber dem Landtag, seinen Gremien, seinen Fraktionen, seinen Mitgliedern und der Landesregierung oder einem ihrer Mitglieder, eingerichtet (§ 1 Abs 1 Transparenzregistergesetz – TRegG¹⁶). Die **Eintragungspflicht** besteht, wenn die Interessenvertretung regelmäßig betrieben wird, wiederholt erfolgt und auf Dauer angelegt ist oder für Dritte erfolgt (§ 3 Abs. 2 TRegG). Enthalten ist außerdem die stufenweise **Sanktionierung** von Verstößen durch Abmahnung, öffentliche Rüge und Ausschluss von der Teilnahme an Anhörungen sowie Verweigerung der Zustimmung zu parlamentarischen Abenden (§ 6 TRegG). Das Gesetz ist am 1. Mai 2021 in Kraft getreten (§ 7 Satz 1 TRegG).

¹² [BT-Drs. 19/27922](#).

¹³ BGBl. 1972 I S. 2066 (unverändert).

¹⁴ In der Fassung der Bekanntmachung vom 2. Juli 1980 (BGBl. I S. 1237), zuletzt geändert durch Bekanntmachung vom 17. Dezember 2020 (BGBl. I 2021 S. 97).

¹⁵ [Öffentliche Liste über die beim Bundestag registrierten Verbände \(Lobbyliste\), Stand: 01.06.2021](#).

¹⁶ [Gesetz über ein Transparenzregister \(Transparenzregistergesetz – TRegG\) vom 4. Februar 2021 \(GVBl. S. 199\)](#); siehe [Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, CDU, SPD und FDP/DVP, BW LT-Drs. 16/9738](#).

Das Transparenzregister kann elektronisch unter <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/transparenzregister.html> eingesehen werden (mit Such- und Sortierfunktion).¹⁷ Auch ist eine Online-Registrierung der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter möglich.

b. Thüringen

Das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz trat am 1. März 2019 in Kraft.¹⁸ Beim Landtag wurde danach eine öffentliche Liste der an **Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen** und von deren Organen und Vertretern eingerichtet (**Beteiligentransparenzdokumentation**, § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürBeteildokG). Das Online-Portal „Beteiligentransparenzdokumentation“ des Thüringer Landtags ist abrufbar unter <https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/>. In einer tabellarischen Übersicht werden die laufenden und abgeschlossenen Gesetzgebungsverfahren, an denen natürliche und juristische Personen schriftlich mitgewirkt haben, dargestellt. In der Spalte „Beteiligteninformationen“ wird jeweils auf ein PDF-Dokument mit allen Informationen zu den Beteiligten und deren Stellungnahmen verlinkt.¹⁹

Statuiert wurden auch Mitwirkungspflichten der Landesregierung. Diese hat dem Landtagsvorstand mit der Zuleitung eines Gesetzentwurfs die für die Dokumentation erforderlichen Daten zu übermitteln (§ 4 Satz 1 ThürBeteildokG). Sanktionsmöglichkeiten sind nicht vorgesehen.

Das Gesetz basiert auf einem Entwurf der Fraktionen DIE LINKE, SPD und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN²⁰, der mit Änderungen²¹ vom Thüringer Landtag angenommen wurde.

c. Bayern

Der Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU und der Freien Wähler für ein Bayerisches **Lobbyregistergesetz** (BayLobbyRG)²² datiert auf den 27. April 2021 und wurde nach erster Beratung im Plenum in den Ausschuss für Verfassung, Recht, Parlamentsfragen und Integration

¹⁷ Ein Auszug ist als **Anlage 1** beigefügt.

¹⁸ [Thüringer Gesetz über die Errichtung einer Beteiligentransparenzdokumentation beim Landtag - Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz - \(ThürBeteildokG\) vom 7. Februar 2019 \(GVBl. 6/1 S. 1\)](#).

¹⁹ Die Beteiligentransparenzdokumentation zu einem Gesetzgebungsverfahren gliedert sich danach wie folgt: 1. Drucksache, 2. Vom Einbringer übersandte Daten, 3. Im Rahmen des parlamentarischen Anhörungsverfahrens eingebrachte Beiträge, 4. Eigeninitiativ eingebrachte Beiträge, 5. Weitere Beiträge [...]. Ein Beispiel findet sich unter https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-3300/BTD_7-3300.pdf sowie auszugsweise in der **Anlage 2**.

²⁰ [Thür. LT-Drs. 6/4807](#).

²¹ Vgl. [Beschlussempfehlung des Ausschusses für Migration, Justiz und Verbraucherschutz, Thür. LT-Drs. 6/6704](#).

²² [Bay. LT-Drs. 18/ 15463](#).

als federführendem Ausschuss überwiesen.²³ Der Entwurf sieht die Einführung einer **Registrierungspflicht** für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter bei einer Interessenvertretung gegenüber dem Landtag oder der Staatsregierung sowie die Veröffentlichung der schriftlichen Stellungnahmen von registrierten Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu Gesetzesvorhaben (**exekutiver und legislativer Fußabdruck**) vor. Enthalten ist auch die Anerkennung gesetzlich festgelegter **Verhaltensregeln für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter** sowie die Schaffung von **Sanktionsmöglichkeiten** bei Verstößen gegen die Registrierungspflicht und die Verhaltensregeln.

d. Berlin

Der Antrag der Fraktionen der SPD, Die Linke und Bündnis 90/Die Grünen zu einem „Gesetz über die Einführung des **Lobbyregisters** beim Abgeordnetenhaus (Lobbyregistergesetz – BerlLG)²⁴ wurde im **Berliner Abgeordnetenhaus** in erster Lesung am 22. April 2021 behandelt und befindet sich derzeit in den Ausschussberatungen.²⁵ Der Entwurf beschränkt sich – ähnlich wie das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz – auf die **Beteiligung an Gesetzgebungsverfahren**.²⁶ Eintragungspflichtig sind danach schriftliche oder elektronische Äußerungen Beteiligter, insbesondere Gutachten und Stellungnahmen, mit denen gegenüber Abgeordneten, Fraktionen des Abgeordnetenhauses, Ausschüssen des Abgeordnetenhauses, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Senat, einer Senatsverwaltung oder ihr nachgeordneten Behörden Einfluss auf ein Gesetzgebungsverfahren genommen werden soll.²⁷ Der Antrag dürfte damit nach den vorgenannten Erwägungen²⁸ – anders als der Titel vermuten lässt – wohl eher das Regelungsinstrument des „**legislativen Fußabdrucks**“ als dasjenige des Lobbyregisters (im Sinne einer Datenbank zur Dokumentation der Interessenvertretung gegenüber dem Parlament und der Regierung) umfassen.

e. Sachsen

Der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD zur Schaffung eines **Lobbyregisters**²⁹ wurde im Sächsischen Landtag in erster Beratung behandelt und im Januar 2021 im federführenden Ausschuss für Inneres und Sport beraten.

f. Hessen

²³ [Bay. PlPr. 18/82](#), S. 10886. Der aktuelle Beratungsstand kann unter <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/> verfolgt werden.

²⁴ [Berl. LT-Drs. 18/3563](#).

²⁵ Ausschuss für Kommunikationstechnologie und Datenschutz, [Berl.APr 18/40](#); Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz, Antidiskriminierung (federführend), [Berl.APr. 18/73](#).

²⁶ § 2 Abs. 1 Satz 1 BerlLG-E.

²⁷ § 3 Satz 1 BerlLG-E.

²⁸ Ziff. I.1.

²⁹ [Sächs. LT-Drs. 7/4681](#).

Der Gesetzentwurf der Fraktion der AfD zur Einführung eines hessischen **Lobbyregistergesetzes**³⁰ wurde nach erster Lesung im Hessischen Landtag dem Hauptausschuss überwiesen. Am 22. April 2021 wurde der Entwurf zurückgezogen.

g. Übrige Bundesländer

In Brandenburg³¹ und in Sachsen-Anhalt³² ist das Lobbyregister nicht gesetzlich verankert, sondern wird in der **Geschäftsordnung** geregelt – ähnlich wie in Rheinland-Pfalz.

In den übrigen Bundesländern existieren keine Lobbyregister und es gibt derzeit – soweit ersichtlich – auch keine diesbezüglichen aktuellen Gesetzesvorhaben.

2. Welche Unterschiede bestehen zwischen einer gesetzlich geregelten Kontrolle von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und einer Regelung in der Geschäftsordnung des Landtags?

a. Regelung in der Geschäftsordnung des Parlaments

Die verfassungsrechtlich gewährleistete Geschäftsordnungsautonomie (Art. 85 Abs. 1 LV) umfasst die Befugnis des Landtags, die zur Erfüllung seiner Parlamentsaufgaben erforderlichen Verfahrens- und Organisationsgrundlagen eigenverantwortlich zu setzen.³³ Eine Eigenart des Geschäftsordnungsrechts ist die Möglichkeit, von dessen Regelungen im Einzelfall **abzuweichen** (§ 133 GOLT).³⁴ Zudem unterliegt das Geschäftsordnungsrecht dem Grundsatz der **formellen Diskontinuität**.³⁵ Die Geschäftsordnung gilt damit nur für die Dauer der Wahlperiode des Landtags, der sie beschlossen hat.³⁶ Es ist aber möglich und sogar in der rheinland-pfälzischen Parlamentspraxis die Regel, dass der nächste Landtag die (vorläufige) Geltung der Geschäftsordnung des vorigen Landtags für die nächste Wahlperiode beschließt.³⁷

Das Geschäftsordnungsrecht wird seiner Natur nach auch als „Innenrecht“, „Intraorganrecht“ oder „parlamentarisches Binnenrecht“ bezeichnet.³⁸ Die Frage, ob das Geschäftsordnungsrecht unmittelbar auch Pflichten gegenüber anderen Verfassungsorganen sowie Dritten wirksam zu begründen vermag, ist umstritten. Das Bundesverfassungsgericht geht in seiner Entscheidung zur

³⁰ [Hess. LT-Drs. 20/4843](#).

³¹ [Anlage 10 der Geschäftsordnung des Landtags Brandenburg vom 25. Juni 2020 \(GVBl. I/20 Nr. 20\), zuletzt geändert durch Gesetz vom 15. Dezember 2020 \(GVBl. I/20 Nr. 34\)](#).

³² § 86b und Anlage (Führung eines Lobbyregisters) der [Geschäftsordnung des Landtags von Sachsen-Anhalt vom 12. April 2016 \(Drs. 7/10\), zuletzt geändert durch Artikel 4 des Gesetzes vom 21. Oktober 2020 \(GVBl. LSA S. 596\)](#).

³³ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 6.

³⁴ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 10.

³⁵ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 12.

³⁶ Vgl. BVerfGE 1, 144 (148).

³⁷ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 7.

³⁸ *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 12.

Geschäftsordnung des Bundestags davon aus, dass deren Bestimmungen nur die Abgeordneten des Bundestags binden.³⁹ Nach herrschender Meinung im Schrifttum kann eine Bestimmung der Geschäftsordnung nur dann eine sogenannte „**Drittwirkung**“ entfalten, wenn sie auf einer speziellen Verfassungsermächtigung beruht (z.B. Art. 89, Art. 85 Abs. 3 Satz 4 LV).⁴⁰

b. Gesetzliche Regelung

Es dürfte davon auszugehen sein, dass mit den Bestimmungen zur Kontrolle von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auch **außerhalb der Geschäftsordnungsgewalt stehende Dritte berechtigt oder verpflichtet** werden sollen. Nach den vorstehenden Erwägungen dürfte sich damit die Regelungsform des Gesetzes anbieten.⁴¹ Dabei sind selbstverständlich die verfassungsrechtlichen Bindungen zu beachten. Insbesondere ist die Wahl eines formellen Gesetzes zur Regelung verfahrensrechtlicher Fragen durch das Parlament nach den von dem Bundesverfassungsgericht aufgestellten Grundsätzen nur dann zulässig, wenn der Kern der Geschäftsordnungsautonomie (insb. Geschäftsgang, Arbeitsweise, Abstimmungsmodalitäten) nicht berührt ist und gewichtige Gründe für ein Gesetz sprechen.⁴²

3. Bei den verschiedenen Gesetzen bzw. Gesetzentwürfen: Gegenüber wem erfolgt eine Interessenvertretung und sollte diese folglich vom Anwendungsbereich eines Lobbyregistergesetzes umfasst sein? (z.B. Landtag, Landesregierung, Fraktionen, Abgeordnete)

Eine **gesetzliche Definition des Anwendungsbereichs** eines Lobbyregistergesetzes hat die **verfassungsrechtlichen Grenzen** zu beachten. Hierzu zählen unter anderem die Grundrechte der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, das Selbstverwaltungsrecht des Parlaments sowie der geschützte Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung.⁴³ Gerechtfertigt werden können solche Eingriffe je nach konkretem Regelungsumfang mit Blick auf das Transparenzinteresse an parlamentarischen Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen.⁴⁴

Der Anwendungsbereich des **Lobbyregistergesetzes des Bundes** wurde im Laufe der parlamentarischen Beratungen erweitert: Erfasst ist nun neben der „Interessenvertretung

³⁹ BVerfGE 1, 144 (148).

⁴⁰ Brocker, in: Epping/Hillgruber, BeckOK GG, 46. Auflage 2021, Art. 40 Rn. 30; Jarass, in: ders./Pieroth, GG, 16. Aufl. 2020, Art. 40 Rn. 8; Magiera, in: Sachs, GG, 8. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 22; Risse/Witt, in: Hömig/Wolff, GG, 12. Aufl. 2018, Art. 40 Rn. 3; Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 15 m.w.N.

⁴¹ Siehe auch Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 285; Olberding, Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik, Diss. 2013, S. 142; Hoppe, ZRP 2009, 39 (40); Schmedes, ZParl 2009, 543 (556); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 16 f.; vgl. Perne, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85 Rn. 14.

⁴² BVerfGE 70, 324 (361); Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 285.

⁴³ Sodan, LKV 2012, 193 (198 f.), s. Ziff. II.8.

⁴⁴ Schmedes, ZParl 2009, 543 (556).

gegenüber den **Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestags**“ auch diejenige gegenüber der **Bundesregierung** (§ 1 Abs. 2 LobbyRG) bis zur Ebene der Unterabteilungsleiterinnen und Unterabteilungsleiter (§ 1 Abs. 2 LobbyRG). Nicht erfasst ist danach insbesondere die Referentenebene. Zur Begründung wird angeführt, dass unterhalb der vorgegebenen Ebene die administrative Arbeit im Mittelpunkt stehe.⁴⁵

Das **baden-württembergische Transparenzregistergesetz** sieht die Einrichtung eines Transparenzregisters beim Landtag zur Eintragung von Interessenvertretung betreibenden Organisationen und Verbänden gegenüber dem Landtag, seinen Gremien (zum Beispiel: Präsidium, Fach- und Untersuchungsausschüsse, Enquete-Kommissionen), seinen Fraktionen, seinen Mitgliedern und der Landesregierung oder einem ihrer Mitglieder vor (§ 1 Abs. 1 TRegG). Entsprechend Artikel 45 Absatz 2 der baden-württembergischen Landesverfassung zählen zur Landesregierung die Ministerpräsidentin oder der Ministerpräsident sowie die Ministerinnen und Minister. Interessenvertretungen gegenüber den Staatssekretärinnen und Staatssekretären sowie den Staatsrätinnen und Staatsräten ist nach der Begründung ebenfalls erfasst. Gleiches gilt für Kabinettsausschüsse und sonstige Gremien, die durch den Ministerrat mit der Wahrnehmung von Aufgaben beauftragt werden.⁴⁶

Nach dem **Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz** wird beim Landtag eine öffentliche Liste der an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen und von deren Organen und Vertretern eingerichtet (Beteiligtentransparenzdokumentation).⁴⁷ Dokumentiert werden danach die inhaltlichen Beiträge, insbesondere Stellungnahmen, an einem bestimmten Gesetzgebungsverfahren.⁴⁸ Eingetragen werden außerdem die Beteiligten, die an der Erarbeitung von parlamentarischen Vorhaben, insbesondere Gesetzentwürfen der Landesregierung, schriftlich mitwirken oder durch schriftliche Beiträge die Anregungen zu den jeweiligen Beiträgen gegeben haben.⁴⁹

Ähnliche Regelungen enthält auch der Antrag zu einem Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim **Berliner Abgeordnetenhaus**. Eintragungspflichtig sind danach schriftliche oder elektronische Äußerungen Beteiligter mit denen gegenüber Abgeordneten, Fraktionen des Abgeordnetenhauses, Ausschüssen des Abgeordnetenhauses, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Senat, einer Senatsverwaltung oder ihr nachgeordneten Behörden Einfluss auf ein Gesetzgebungsverfahren genommen werden soll.⁵⁰

Der Anwendungsbereich des Gesetzentwurfs für ein **Bayerisches Lobbyregistergesetz** umfasst die Interessenvertretung gegenüber dem Landtag oder der Staatsregierung.⁵¹ Zum Landtag gehören

⁴⁵ [BT-Drs. 19/27922](#), S. 18.

⁴⁶ [Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, CDU, SPD und FDP/DVP, BW LT-Drs. 16/9738](#), S. 7.

⁴⁷ § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürBeteildokG.

⁴⁸ § 2 Satz 1 ThürBeteildokG.

⁴⁹ § 2 Satz 2 ThürBeteildokG.

⁵⁰ § 3 Satz 1 BerlLG-E.

⁵¹ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG-E.

der Landtag, seine Organe und Gremien, die Fraktionen und die Mitglieder des Landtags.⁵² Zur Staatsregierung gehören ihre Mitglieder⁵³, nicht aber Beamte der Ministerien. In der Begründung wird klarstellend darauf hingewiesen, dass es in Bayern keine politischen Beamten gibt.⁵⁴

4. Welche Definition von „Registrierungspflichtige“ geht am weitesten und umfasst alle tatsächlich tätigen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, auch Einzelpersonen? (Bitte aufschlüsseln nach Bund bzw. Bundesland mit einem Gesetz(entwurf) über ein Lobbyregistergesetz)

a. Lobbyregister des Bundes

Die Begriffe der Interessenvertretung und der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter werden in dem Lobbyregistergesetz des Bundes weit definiert. **Interessenvertretung** ist danach „jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess“ von Bundestag und Bundesregierung (§ 1 Abs. 3 LobbyRG). **Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter** sind alle natürlichen oder juristischen Personen, Personengesellschaften oder sonstigen Organisationen, auch in Form von Netzwerken, Plattformen oder anderen Formen kollektiver Tätigkeiten, die Interessenvertretung nach Absatz 3 selbst betreiben oder in Auftrag geben“ (§ 1 Abs. 4 LobbyRG). Das Gesetz enthält allerdings zahlreiche **Ausnahmetatbestände** zur Registrierungspflicht. So ist insbesondere keine Eintragung erforderlich bei Anliegen von ausschließlich lokalem Charakter (aus dem Wahlkreis), für Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände, für politische Parteien, für Kirchen und Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften, für kommunale Spitzenverbände sowie für politische Stiftungen (§ 2 Abs. 2 LobbyRG). Für die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung gibt es weitere Ausnahmetatbestände, zum Beispiel für gesetzliche Ansprüche auf Informationszugang, Bürgeranfragen, öffentliche Veranstaltungen oder Expertengremien (§ 2 Abs. 3 LobbyRG). Die Tätigkeit von **Rechtsdienstleistenden**, also von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten sowie Steuerberaterinnen und Steuerberatern, unterfällt der Registrierungspflicht nur bei Kontaktaufnahmen, die auf den Erlass, die Änderung oder Unterlassung einer rechtlichen Regelung durch den Deutschen Bundestag oder die Bundesregierung gerichtet sind.⁵⁵

b. Transparenzregister Baden-Württemberg

Das baden-württembergische Transparenzregister erfasst **Organisationen und Verbände**, die Interessenvertretung betreiben (§ 1 Abs 1 TRegG). Eine Organisation ist nach der Begründung der Zusammenschluss von mindestens zwei natürlichen oder juristischen Personen des öffentlichen

⁵² Art. 1 Abs. 3 Satz 1 BayLobbyRG-E.

⁵³ Art. 1 Abs. 3 Satz 2 BayLobbyRG-E

⁵⁴ [Bay. LT-Drs. 18/ 15463](#), S. 7.

⁵⁵ § 2 Abs. 2 Nr. 8 LobbyRG; zur rechtlichen Einordnung: *Hoppe*, ZRP 2009, 39 (40); *Schmedes*, ZParl 2009, 543 (558); Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung vom 12. März 2010, Az. WD 3 – 3000 – 095/10.

oder privaten Rechts oder sonstige Bewegungen, Gruppen, Initiativen oder Netzwerke zur Verfolgung eines planmäßigen Zwecks. Ein Verband ist ein Unterfall der Organisation.⁵⁶ **Selbständig tätige oder in Unternehmen angestellte Lobbyisten („In-House-Lobbyisten“) sind demnach ausgeschlossen.**⁵⁷ Nicht erfasst wird die Interessenvertretung im Wahlkreis⁵⁸, die Tätigkeit der Kirchen und sonstigen Religionsgemeinschaften, die Tätigkeiten der Presse und des Rundfunks, die Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes oder Mandates oder die Tätigkeit der politischen Parteien nach dem Parteiengesetz.⁵⁹ Die Ausnahmetatbestände ähneln insoweit denjenigen im Lobbyregistergesetz des Bundes.

c. **Beteiligentransparenzdokumentation Thüringen**

Die Thüringer Beteiligentransparenzdokumentation gilt für die beim Landtag an Gesetzgebungsverfahren beteiligten natürlichen und juristischen Personen („Beteiligte“⁶⁰) und deren Organe und Vertreter.⁶¹ Beteiligte Anwaltskanzleien haben ihren Auftraggeber zu benennen.⁶² **Weitere Ausnahmetatbestände enthält das Gesetz nicht.** Allerdings regelt das Gesetz ausschließlich den sogenannten „legislativen Fußabdruck“. Eine überblicksartige Darstellung der Akteure, die Einfluss auf staatliche Entscheidungen zu nehmen versuchen, in einer Datenbank (Regulierung durch ein Lobbyregister) ist nicht enthalten.⁶³

d. **Bayerisches Lobbyregister**

Der Gesetzentwurf für ein Bayerisches Lobbyregistergesetz orientiert sich an dem Lobbyregistergesetz des Bundes. Er stellt klar, dass die Registerpflicht **unabhängig von der Frage der Rechtsfähigkeit** besteht und ohne Rücksicht darauf, ob die Interessenvertreterin oder der Interessenvertreter eine natürliche oder juristische Person, Personengesellschaft, organisierte Personenmehrheit, ein Netzwerk oder eine Plattform ist oder auf andere Weise organisiert ist.⁶⁴ Der Entwurf enthält zahlreiche **Ausnahmetatbestände** zur Registrierungspflicht. So ist insbesondere keine Eintragung erforderlich bei Anliegen von ausschließlich lokalem Charakter (soweit nicht mehr als zwei Stimmkreise unmittelbar betroffen sind), für Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände, für politische Parteien, für Kirchen und Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften, für kommunale Spitzenverbände sowie für politische

⁵⁶ [Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, CDU, SPD und FDP/DVP, BW LT-Drs. 16/9738](#), S. 7.

⁵⁷ Hoppe, ZRP 2009, 39 (40).

⁵⁸ § 1 Abs. 3 TRegG: „Dieses Gesetz findet keine Anwendung auf die Kommunikation und Interessenvertretung gegenüber den Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg im eigenen Wahlkreis oder beim Fehlen einer direkten Vertretung einer Fraktion im Wahlkreis durch einen räumlich nahen Abgeordneten eines anderen Wahlkreises. Ebenso findet das Gesetz keine Anwendung auf die Kommunikation und Interessenvertretung gegenüber Abgeordneten des Landtags von Baden-Württemberg aus einzelnen Wahlkreisen, soweit zu diesen Wahlkreisen ein in der Sache begründeter lokaler Bezug besteht.“

⁵⁹ § 3 Abs. 3 TRegG mit weiteren Ausnahmen.

⁶⁰ § 1 Abs. 1 Satz 1 ThürBeteildokG.

⁶¹ § 2 Satz 1 ThürBeteildokG.

⁶² § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 ThürBeteildokG.

⁶³ Zur Abgrenzung der Regulierungsinstrumente: Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 251 ff.

⁶⁴ Art. 1 Abs. 1 Satz 2 BayLobbyRG-E.

Stiftungen (Art 2 Satz 1 BayLobbyRG-E). Auch eine Interessenvertretung im Rahmen von Petitionen, der Mitwirkung an öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse des Landtags, der anwaltlichen Beratung und Vertretung in Rechtsangelegenheiten sowie der Fertigung von Gutachten und Expertisen unterliegt keiner Registerpflicht (Art 2 Satz 1 Nr. 3 BayLobbyRG-E).

e. Berliner Lobbyregister

Der Antrag zu einem Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim **Berliner Abgeordnetenhaus** umfasst nur **juristische Personen**.⁶⁵ Natürliche Personen sind damit ausgenommen. Beteiligte Anwaltskanzleien haben ihren Auftraggeber zu benennen.⁶⁶ Ausnahmen sind vorgesehen für Vereinigungen nach Art. 9 Abs. 3 GG sowie Religions- und Glaubensgemeinschaften (Art. 4 GG).⁶⁷

f. Zusammenfassung

Eine Beschränkung der Registrierungsvorgabe auf **Verbände**, wie sie zuletzt im Deutschen Bundestag galt (Anlage 2 zur Geschäftsordnung des Bundestags) und aktuell in Rheinland-Pfalz gilt, ist vergleichsweise eng. Diese Beschränkung dürfte wohl auch historische Gründe haben. Denn die Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber Parlament und Regierung in Deutschland lag lange Zeit fast ausnahmslos bei Verbänden. Seit der Einführung des Lobbyistenregisters beim Deutschen Bundestag im Jahr 1972 hat sich dieses Bild aber deutlich ausdifferenziert: **Neue Akteursarten** wie etwa Beratungs- und Lobbyingagenturen, Anwaltskanzleien und selbständige Lobbyistinnen und Lobbyisten sind hinzugekommen und die Anzahl der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter hat sich insgesamt deutlich ausgeweitet.⁶⁸

Eine möglichst weite Definition der „Registrierungspflichtigen“ umfasst auch diese neuen Akteure, also insbesondere **alle natürlichen oder juristischen Personen, Personengesellschaften oder sonstigen Organisationen**, die Interessenvertretung selbst betreiben oder in Auftrag geben. Allerdings muss eine Bestimmung der „registrierungspflichtigen“ Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter selbstverständlich den **verfassungsrechtlichen Anforderungen** genügen. Dies kann bei einer weiten Definition der „Registrierungspflichtigen“ dazu führen, dass zum **Schutz von Grundrechten** Ausnahmetatbestände vorzusehen sind, etwa für Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverbände⁶⁹, für Kirchen und Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften⁷⁰, für

⁶⁵ § 1 Satz 1 BerlLG-E.

⁶⁶ § 5 Abs. 1 Nr. 6 BerlLG-E.

⁶⁷ § 5 Abs. 2 Satz 1 BerlLG-E.

⁶⁸ Schmedes, ZParl 2009, 543 (555, Fn. 52).

⁶⁹ Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG/Art. 66 Abs. 1 Satz 1 LV), hierzu ausführlich: Sodan, LKV 2012, 193 (199), abl. Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 265 f.

⁷⁰ Glaubensfreiheit (Art. 4 Abs. 1 und 2 GG/Art. 8 Abs. 1 und 2 LV).

Petitionen⁷¹ sowie für Presse und Rundfunk^{72,73} Ob und wenn ja in welcher Intensität Grundrechte betroffen sein können, hängt dabei wesentlich von den spezifischen gesetzlichen Bestimmungen zur „Registrierungspflicht“, dem Registerinhalt (verpflichtende Angaben) sowie den Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen ab. Auch für Mandatsträger, politische Parteien sowie Stiftungen und kommunale Spitzenverbände können Ausnahmen von der Registrierungspflicht geboten sein (vgl. § 2 Abs. 2 LobbyRG, § 3 Abs. 3 TRegG).

5. Was muss bei einer Definition von „Registrierungspflicht“ beachtet werden, um zwischen zulässiger Interessenvertretung und intransparentem Lobbyismus zu unterscheiden?

a. Vorbemerkung

Die Frage nach der Unterscheidung zwischen zulässiger Interessenvertretung und intransparentem Lobbyismus lässt sich pauschal nicht beantworten. Zur Steigerung der Transparenz hinsichtlich der Einflussnahme von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf politische Entscheidungen kommen verschiedene Regelungsinstrumente in Betracht. Zu berücksichtigen sind hierbei viele verschiedene Gesichtspunkte. Eine tragende Rolle spielen insbesondere das **Ziel und die Konzeption der gewählten Regelungsinstrumente**.⁷⁴

b. Lobbyregister des Bundes

Nach § 2 Abs. 1 des Lobbyregistergesetzes des Bundes unterliegen Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter der Registrierungspflicht, wenn die Interessenvertretung regelmäßig betrieben wird (Nr. 1), auf Dauer angelegt ist (Nr. 2), geschäftsmäßig für Dritte betrieben wird (Nr. 3) oder innerhalb der jeweils letzten drei Monate mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte aufgenommen wurden (Nr. 4). **Regelmäßig** ist die Interessenvertretung, wenn sie nicht nur gelegentlicher Natur ist. **Auf Dauer angelegt** ist die Interessenvertretung, wenn Ziel eine dauerhafte Interessenvertretung ist, diese jedoch erst begonnen hat und noch nicht regelmäßig betrieben wird. Eine Interessenvertretung **für Dritte** erfolgt, wenn keine eigenen Interessen vertreten werden, sondern die Interessenvertretung für andere entgeltlich oder unentgeltlich übernommen wird. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen sich außerdem registrieren lassen, wenn sie **innerhalb der letzten drei Monate mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte** aufgenommen haben. Erfasst sind damit Fälle von Interessenvertretung, die weder regelmäßig betrieben wird noch auf Dauer angelegt ist, jedoch eine Häufigkeitsschwelle – wenn auch nur für ein einzelnes Gesetzesvorhaben durch die Weiterleitung einer Stellungnahme an 50 Bundestagsabgeordnete – überschreitet.⁷⁵ Das Gesetz enthält zahlreiche Ausnahmetatbestände zur Registrierungspflicht.⁷⁶

⁷¹ Petitionsrecht (Art. 17 GG/Art. 11 LV).

⁷² Presse- und Rundfunkfreiheit (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG/Art. 10 Abs. 1 Satz 2 LV).

⁷³ Vgl. Hoppe, ZRP 2009, 39 (40).

⁷⁴ Näher Ziff. I.1.

⁷⁵ [BT-Drs. 19/22179](#), S. 8.

⁷⁶ Siehe dazu Ziff. II.4.

c. **Transparenzregister Baden-Württemberg**

§ 3 Abs. 2 Satz 1 des baden-württembergischen Transparenzregistergesetzes enthält eine ähnliche Regelung. Danach besteht eine Pflicht zur Eintragung in das Transparenzregister, wenn die Interessenvertretung regelmäßig betrieben wird (Nr. 1), wiederholt erfolgt und auf Dauer angelegt ist (Nr. 2) oder für Dritte erfolgt (Nr. 3).

d. **Beteiligentransparenzdokumentation Thüringen**

Nach dem Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz sind Beteiligte als dokumentationspflichtig einzustufen, die bezogen auf ein konkretes Vorhaben auf die Gesetzgebung, durch schriftliche Äußerungen, insbesondere Stellungnahmen, auf den Landtag oder die Landesregierung inhaltlich Einfluss nehmen oder durch schriftliche Beiträge Anregungen gegeben haben.⁷⁷ Der Anwendungsbereich des Gesetzes unterscheidet sich damit grundlegend von den beiden zuvor genannten: Er umfasst ausschließlich das Regelungsinstrument des sogenannten „legislativen Fußabdrucks“. Eine überblicksartige Darstellung der Akteure, die Einfluss auf staatliche Entscheidungen zu nehmen versuchen, in einer Datenbank (Regulierung durch ein Lobbyregister) ist nicht enthalten.⁷⁸

e. **Berliner Lobbyregister**

Ähnliche Regelungen zu einem „legislativen Fußabdruck“ enthält der Antrag zu einem Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim Berliner Abgeordnetenhaus.⁷⁹

f. **Bayerisches Lobbyregister**

Nach dem Gesetzentwurf für ein Bayerisches Lobbyregistergesetz besteht eine Registerpflicht, sobald die Interessenvertretung regelmäßig betrieben wird (Nr. 1 lit. a), auf Dauer angelegt ist (Nr. 1 lit. b) oder für Dritte erfolgt (Nr. 1 lit. c).⁸⁰ Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen sich außerdem registrieren lassen, wenn **innerhalb der letzten drei Monaten mehr als 20 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte** erfolgten.⁸¹

6. **Welchen „Registrierungsinhalt“ sollte ein Lobbyregistergesetz enthalten, damit möglichst weitgehende Transparenz gewährleistet ist? (z.B. Lobbyausgaben, Angaben zum konkreten politischen Vorhaben, welches beeinflusst werden soll)**

⁷⁷ § 3 Abs. 1 ThürBeteildokG.

⁷⁸ Zur Abgrenzung der Regulierungsinstrumente: *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 251 ff.

⁷⁹ § 3 Satz 1 BerlLG-E.

⁸⁰ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG-E.

⁸¹ Art. 1 Abs. 1 Satz 1 Nr. 2 BayLobbyRG-E.

Auch die Bestimmungen zu den registrierungspflichtigen Angaben für ein öffentlich zugängliches Lobbyregister müssen selbstverständlich den **verfassungsrechtlichen Anforderungen** genügen. Hierzu zählt insbesondere die Beachtung des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes, soweit ein Eingriff in Grundrechte vorliegt. Betroffene Grundrechte der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter können hier in Bezug auf **personenbezogene oder firmenbezogene Daten** das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** als besondere Ausprägung des Allgemeinen Persönlichkeitsrechts (Art. 2 Abs. 1 i.V. m. Art. 1 Abs. 1 GG/Art. 1 Abs. 1 bzw. Art. 4a LV⁸²) sowie die **Berufsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 GG/ Art. 58 LV) sein.⁸³ Liegt ein Eingriff in diese Grundrechte vor, müssen die Bestimmungen zum Registrierungsinhalt insbesondere dem Verhältnismäßigkeitsgrundsatz genügen. Dabei darf die Schwere des Eingriffs (insb. nach Häufigkeit, Dauer und Ausmaß) bei einer Gesamtabwägung nicht außer Verhältnis zu dem Gewicht der ihn rechtfertigenden Gründe stehen.⁸⁴ Abgemildert werden kann ein Grundrechtseingriff insbesondere durch Übergangs-, Befreiungs-, Ausnahme- und Kompensationsregelungen.⁸⁵ Die Schwere des Eingriffs in die genannten Grundrechte darf danach nicht außer Verhältnis zu dem mit einem Lobbyregister verfolgte Ziel der verbesserten Transparenz politischer Informationen stehen. Der Umfang, die Tiefe und die Auswahl registrierungspflichtiger Angaben werden hierdurch bestimmt.⁸⁶ Für bestimmte Angaben (zum Beispiel Firmenbudget) kann es daher je nach Regelungsumfang angezeigt sein, die Möglichkeit der Verweigerung vorzusehen. Alternativ bietet sich auch die Möglichkeit an, diese nicht als verpflichtende, sondern als freiwillige Angaben aufzunehmen.⁸⁷

Ausgehend von dem Lobbyregistergesetz des Bundes (§ 3 Abs. 1 LobbyRG) und den Regelungen der Bundesländer (§ 2 Abs. 1 TRegG, § 5 Abs. 1 Satz 1 ThürBeteilDG, Art 3 BayLobbyRG-E, § 5 BerlLG-E) wird nachfolgend ein **kurzer Überblick zu möglichen registrierungspflichtigen Angaben** gegeben:

Natürliche Personen:

- Name
- Geburtsdatum und -ort
- Anschrift
- elektronische Kontaktdaten

⁸² Der VerFGH Rlp hatte das Recht auf informationelle Selbstbestimmung zunächst aus Art. 1 Abs. 1 LV hergeleitet, zieht aber nunmehr vorrangig Art. 4a LV heran (Droege, in: Brocker/ders./Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 1 Rn. 16).

⁸³ Sodan, LKV 2012, 193 (198); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 16, 18 f.

⁸⁴ BVerfGE 118, 168 (195); BVerfG, NVwZ 2010, 1212 (1220).

⁸⁵ Manssen, Staatsrecht II, 9. Aufl. 2012, Rn. 188.

⁸⁶ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 18 f.

⁸⁷ Die Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestags schlagen Ausnahmeklauseln für „Härtefälle“ vor, bei denen die grundsätzlichen Offenlegungspflichten einen unverhältnismäßigen Eingriff in Betriebsgeheimnisse oder die Privatsphäre der Unternehmer darstellen würden (Ausarbeitung vom 4. Dezember 2008, Az. WD 3 - 3000 - 408/08, S. 12).

Juristische Personen, Personengesellschaften oder sonstige Organisationen:

- Firma, Name, E-Mail-Adresse, Website, Anschrift
- Name und elektronische Kontaktdaten der vertretungsberechtigten Personen und der Beschäftigten, die die Interessenvertretung unmittelbar ausüben
- Angaben zu Struktur und Tätigkeit (z.B. Mitgliederzahl, Mitgliedschaften, Interessen- und Vorhabenbereich)
- Angaben zu Auftraggeberinnen und Auftraggebern, in deren Auftrag die Interessenvertretung betrieben wird
- Anzahl der Beschäftigten im Bereich der Interessenvertretung (zum Beispiel in Stufen von jeweils zehn Beschäftigten),
- **Angaben zur Finanzierung der Interessenvertretung** (ggfls. freiwillig oder mit Verweigerungsmöglichkeit⁸⁸): jährliche finanzielle Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung (zum Beispiel in Stufen von jeweils 5 000 Euro oder 10 000 Euro), Zuwendungen, Zuschüssen der öffentlichen Hand und Schenkungen (zum Beispiel in Stufen von jeweils 10 000 Euro) ab einem gewissen Betrag (zum Beispiel über 20 000 Euro), Jahresabschlüsse oder Rechenschaftsberichte

Das **Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz** regelt den sogenannten „legislativen Fußabdruck“. Verpflichtende Mindestangabe ist danach auch eine **Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte des Beitrags zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren**.⁸⁹ Mit Angabe der dokumentationspflichtigen Informationen haben die Beteiligten zu erklären, ob sie ihre Zustimmung zur Veröffentlichung ihrer Beiträge im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens geben. Wird diese Zustimmung nicht erteilt, unterbleibt die Veröffentlichung des (konkreten) Beitrags, es bleibt aber bei der Veröffentlichung der Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte als verpflichtende Mindestinformation.⁹⁰ Die Angabe etwaiger – vor allem geldwerter – Gegenleistungen, die mit den inhaltlichen Beiträgen zum konkreten Vorhaben in Zusammenhang stehen, war im Gesetzentwurf vorgesehen, wurde aber in der verabschiedeten Fassung nicht beibehalten.⁹¹

Der Antrag zu einem Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim **Berliner Abgeordnetenhaus** sieht vor, dass sowohl die **schriftlichen oder elektronischen Äußerungen** der Beteiligten zum jeweiligen Gesetzesvorhaben als auch eine **Zusammenfassung der wesentlichen Ansichten** der Beteiligten zum jeweiligen Gesetzesvorhaben zu vermerken sind.⁹² Eine Veröffentlichung der Äußerungen ist nur möglich, wenn die Zustimmung zur Veröffentlichung im Rahmen des Gesetzgebungsverfahrens vorliegt.⁹³ Auch insoweit ähneln die Regelungsvorschläge dem Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz.

⁸⁸ § 3 Abs. 2 LobbyRG; Art. 3 Abs. 3 BayLobbyRG-E.

⁸⁹ § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4 ThürBeteilDokG.

⁹⁰ § 5 Abs. 1 Satz 2 ThürBeteilDokG.

⁹¹ [Thür. LT-Drs. 6/4807](#), § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 6 ThürBeteilDokG-E.

⁹² § 5 Abs. 1 Nr. 4 und 5 BerlLG-E.

⁹³ § 5 Abs. 2 Satz 2 BerlLG-E.

7. Was ist zu beachten, um die Vorschrift für einen „legislativen Fußabdruck“ verfassungskonform zu gestalten? (z.B. § 4 ThürBeteiltransG)

a. Definition der Begrifflichkeit „Legislativer Fußabdruck“

Im Vorfeld der Ausgestaltung einer Bestimmung soll die Begrifflichkeit des „legislativen Fußabdrucks“ bzw. der „legislativen Fußspur“ zunächst näher beschrieben werden. Allgemein kann unter dem „**legislativen Fußabdruck**“ wohl die Dokumentation der Einflussnahme auf die Entwicklung einer Gesetzesinitiative verstanden werden.⁹⁴ Diese „Fußspur“ soll auf dem Vorblatt eines Gesetzentwurfs darüber informieren, welche externen Personen, die nicht der Bundesregierung, dem Bundestag oder dem Bundesrat angehören (zum Beispiel Lobbyisten, Interessenvertreter, Anwälte usw.), einen signifikanten Einfluss auf die Ausarbeitung des Gesetzentwurfs gehabt haben.⁹⁵ In der Presse⁹⁶ und den parlamentarischen Debatten zu dem Vorhaben eines Lobbyregistergesetzes des Bundes wurde dagegen vorwiegend die Begrifflichkeit des „**exekutiven Fußabdrucks**“ bzw. der „exekutiven Fußspur“ verwandt, die Offenlegungspflichten zu Beteiligungen an Gesetzesinitiativen hinsichtlich der ministeriellen Ebene (Exekutive) umfassen dürfte. Insoweit können sich beide Begriffe inhaltlich überschneiden und werden daher teilweise auch gemeinsam gebraucht.⁹⁷

b. Regelungen zum „Fußabdruck“ in Bund und Ländern

In dem Lobbyregistergesetz des Bundes ist ein „legislativer“ oder „exekutiver Fußabdruck“ nicht enthalten. In den Gesetzentwürfen und Anträgen der Oppositionsfractionen im Zusammenhang mit einem Lobbyregister auf Bundesebene gab es unterschiedliche Vorschläge zu Einzelheiten der Ausgestaltung eines solchen Fußabdrucks.⁹⁸

⁹⁴ Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 277.

⁹⁵ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung vom 23. März 2011, Az. WD 3 – 3000 – 056/11, S. 4.

⁹⁶ [Haufe Online Redaktion vom 26.03.2021, Bundestag verabschiedet Lobbyregister „light“; n-tv vom 25.03.2021, Transparency sieht Mängel in Lobbyregister; ZEIT ONLINE vom 03.03.2021, Es fehlt der Fußabdruck.](#)

⁹⁷ Z.B. Auflistung von Kontakten zwischen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern mit Mitarbeitenden von Behörden bei der Erstellung von Gesetzentwürfen (Schmedes, ZParl 2009, 543 [549]).

⁹⁸ Siehe beispielsweise § 3 des abgelehnten Gesetzentwurfs der Fraktion der AfD ([BT-Drs. 19/22183](#)): „Gesetzentwürfen ist eine Auflistung der Lobbyisten, Nichtregierungsorganisationen und Lobbydienstleister sowie der externen Berater und Sachverständigen beizufügen, die bei der Erstellung der Gesetzesvorlage mitwirkten oder berücksichtigt wurden (legislative Fußspur)“; § 6 Abs. 4 Satz 1 des abgelehnten Gesetzentwurfs der Fraktion DIE LINKE ([BT-Drs. 19/15](#)): „Den Gesetzesvorlagen der Bundesregierung ist eine Auflistung der Interessenvertreter und Interessenvertreterinnen sowie der Sachverständigen beizufügen, deren Stellungnahmen bei der Erstellung und Erarbeitung berücksichtigt wurden oder die sonst mitgewirkt haben (legislative Fußspur)“; abgelehnter Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ([BT-Drs. 19/836](#)): „Die unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung von Vorlagen der Exekutive durch Lobbyistinnen und Lobbyisten, die für den Deutschen Bundestag bestimmt sind (Gesetzentwürfe, Unterrichtungen u. Ä.), ist zu dokumentieren und für den weiteren Beratungsprozess transparent zu machen (sogenannter legislativer Fußabdruck)“.

Das **baden-württembergische Transparenzregistergesetz** umfasst nicht die Dokumentation der Einflussnahme auf die Entwicklung einer Gesetzesinitiative („legislative Fußspur“), sondern ausschließlich das Regelungsinstrument eines Lobbyregisters.

Beteiligt sich eine natürliche oder juristische Person (Beteiligte) mit einem schriftlichen Beitrag an einem Gesetzgebungsverfahren wird dies von dem **Thüringer Landtag** in der **Beteiligtentransparenzdokumentation** veröffentlicht.⁹⁹ Die Registrierungspflicht hat das Ziel, die inhaltlichen Arbeitsabläufe der parlamentarischen Vorhaben und Verfahren offenzulegen und nachvollziehbar zu dokumentieren. Nur so sei es möglich, ein zutreffendes Bild zu erhalten, welche Interessenvertretungen mit ihren Beiträgen auf die Diskussion und Ausgestaltung des Vorhabens Einfluss genommen haben sowie auch Eingang gefunden haben mit ihren Argumenten und Vorschlägen, so der Landesgesetzgeber.¹⁰⁰ Inhaltliche Beiträge können dabei beispielsweise Gutachten, Stellungnahmen, Zuschriften (ohne vorherige Anforderung) oder Beteiligungen an mündlichen Anhörungen sein. Einzutragen sind auch die Beteiligten, die an der **Erarbeitung von parlamentarischen Vorhaben**, insbesondere **Gesetzentwürfen der Landesregierung**, schriftlich mitwirken oder durch schriftliche Beiträge die Anregungen zu den jeweiligen Beiträgen gegeben haben.¹⁰¹ Mit der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag müssen die **Einreicher (einbringende Fraktionen oder Abgeordnete)** den Dokumentationspflichten nachkommen.¹⁰² Die ursprüngliche Formulierung in dem Gesetzentwurf umfasste eine Registrierungspflicht für Beteiligte, die „auf ein konkretes Vorhaben auf die Gesetzgebung, den Erlass von Verordnungen oder anderen rechtlichen Regelungen sowie andere parlamentarische Verfahren [...] inhaltlich Einfluss nehmen oder zur Erarbeitung den Anstoß geben“.¹⁰³ Diese sehr weit gehende Formulierung wurde im Laufe des Verfahrens auf die **Gesetzgebung** begrenzt. Das Gesetz erfasst außerdem nur die inhaltliche Einflussnahme oder schriftliche Anregungen.¹⁰⁴

Nach dem Gesetzentwurf für ein **Bayerisches Lobbyregistergesetz** übersenden die **Initiatorinnen und Initiatoren** dem Landtagsamt nach Einbringung eines Gesetzesvorhabens aus der Mitte des Landtags binnen einer Woche alle schriftlichen Stellungnahmen, Gutachten, Diskussions- und Positionspapiere, die im Rahmen der Verbändeanhörung oder sonst von nach diesem Gesetz registrierten Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu den Gesetzesvorhaben eingegangen sind.¹⁰⁵ Darin enthaltene Geschäftsgeheimnisse oder andere im Einzelfall ähnlich schutzwürdige persönliche Informationen können geschwärzt werden.¹⁰⁶

⁹⁹ § 2 Satz 1 ThürBeteildokG. Die Datenbank ist abrufbar unter: <https://beteiligtentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/>. Ein Beispiel findet sich in der **Anlage 2** (Auszug).

¹⁰⁰ [Thür. LT-Drs. 6/4807](#), S. 7.

¹⁰¹ § 2 Satz 2 ThürBeteildokG.

¹⁰² § 3 Abs. 2 ThürBeteildokG.

¹⁰³ § 3 Abs. 1 ThürBeteildokG-E.

¹⁰⁴ § 3 Abs. 1 ThürBeteildokG.

¹⁰⁵ Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG-E.

¹⁰⁶ Art. 4 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Satz 2 BayLobbyRG-E.

Der Antrag zu einem Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim **Berliner Abgeordnetenhaus** umfasst – ähnlich wie das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz – die an Gesetzgebungsverfahren Beteiligten.¹⁰⁷ Eintragungspflichtig sind danach schriftliche oder elektronische Äußerungen Beteiligter, insbesondere Gutachten und Stellungnahmen, mit denen gegenüber Abgeordneten, Fraktionen des Abgeordnetenhauses, Ausschüssen des Abgeordnetenhauses, der Präsidentin oder dem Präsidenten des Abgeordnetenhauses, dem Senat, einer Senatsverwaltung oder ihr nachgeordneten Behörden Einfluss auf ein Gesetzgebungsverfahren genommen werden soll.¹⁰⁸ Die **Beteiligten** haben die für das Lobbyregister vorgesehenen Informationen nach dem jeweiligen Beteiligungsbeitrag unverzüglich an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses zu übermitteln.¹⁰⁹ Dies gilt auch für die Mitteilung von Veränderungen sowie nach Einbringung eines Gesetzentwurfes eingereichte schriftliche und elektronische Äußerungen.¹¹⁰

c. Vorgaben zur verfassungskonformen Gestaltung des „Fußabdrucks“

aa. Initiativberechtigte: Abgeordnete, Fraktionen und Landesregierung

Hinsichtlich der Vorgaben zur verfassungskonformen Gestaltung eines solchen „Fußabdrucks“ kommt es wesentlich auf den angestrebten Regelungsinhalt an. Abhängig von dem Kreis der Verpflichteten kommt ein Eingriff in deren durch die Verfassung garantierten Rechte in Betracht. So kann die Regelung Dokumentationspflichten für diejenigen beinhalten, die einen **Gesetzentwurf in das Parlament einbringen**.

Nach Art. 108 LV können Gesetzesvorlagen insbesondere „aus der Mitte des Landtags“ oder durch die Landesregierung eingebracht werden. Gesetzentwürfe aus der Mitte des Landtags können nach der Geschäftsordnung nur von einer Fraktion oder von acht Abgeordneten eingebracht werden (§ 51 Abs. 1 Satz 1 GOLT). Dem **einzelnen Abgeordneten** steht danach – ausgehend von einer verfassungskonformen geschäftsordnungsrechtlichen Konkretisierung des Begriffs „aus der Mitte des Landtags“¹¹¹ – **kein eigenes Initiativrecht** zu. Eine Beeinträchtigung der durch die Verfassung verbürgten Statusrechte (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV) des einzelnen Abgeordneten¹¹² dürfte demnach ausscheiden.¹¹³

Hinsichtlich der initiativberechtigten Fraktion kann die verfassungsrechtlich geschützte **Fraktionsautonomie** tangiert sein. Es handelt sich dabei um die den Fraktionen zustehende

¹⁰⁷ § 2 Abs. 1 Satz 1 BerLLG-E.

¹⁰⁸ § 3 Satz 1 BerLLG-E.

¹⁰⁹ § 4 Abs. 1 Satz 1 BerLLG-E.

¹¹⁰ § 4 Abs. 1 Satz 2 BerLLG-E.

¹¹¹ Vgl. *Hebeler*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 108 Rn. 5.

¹¹² Hierzu näher *Perne*, in: Brocker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 71.

¹¹³ Vgl. *Brosius-Gersdorf*, in: Dreier, GG, 3. Auflage 2015, Art. 76 Rn. 54, a.A. wohl *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 281 (der nicht auf die Frage des Initiativquorums eingeht).

Befugnis zur selbständigen und alleinigen Regelung ihrer inneren Angelegenheiten. Ihren Ausgangspunkt findet sie in der Freiheit des Abgeordnetenmandats (Art. 79 Abs. 2 Satz 2 LV), das heißt in der Zusammenfassung und Bündelung der daraus abzuleitenden Einzelrechte.¹¹⁴ Die Fraktionsautonomie sichert einen politischen Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich, in dem sich die innere Willensbildung frei von rechtlicher Bindung und parlamentarischer Kontrolle entfalten kann.¹¹⁵ Allerdings dürfte die Zuleitung an den Landtag belegen, dass der fraktionsinterne Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu dem jeweiligen Vorhaben abgeschlossen ist. Denn mit der Zuleitung übergibt die Fraktion das Vorhaben zur Veröffentlichung und weiteren Beratung an das Parlament und seine Ausschüsse.¹¹⁶ Eine Beeinträchtigung der Fraktionsautonomie käme aber insbesondere dann in Betracht, wenn Fraktionen einen **Gesetzentwurf nur unter Preisgabe wesentlicher Einflüsse Externer in den Landtag einbringen** dürften.¹¹⁷ Dies würde bedeuten, dass bei einer nicht oder nicht vollständigen Befolgung der Dokumentationspflicht den Fraktionen das Initiativrecht faktisch entzogen würde. Ob ein solch schwerwiegender Eingriff mit Blick auf Transparenz- und Offenlegungspflichten hinsichtlich (parlamentarischer) Entscheidungen gerechtfertigt werden könnte, erscheint fraglich.¹¹⁸ Jedenfalls existieren bislang im Bund und den Ländern keine gesetzlichen Regelungen, die die Nichtbeachtung der Dokumentationspflicht durch den Einbringer des Gesetzentwurfs mit Konsequenzen oder gar Sanktionen für denselben belegen.

Entsprechende Überlegungen dürften, insbesondere zum Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, auch für die initiativberechtigte **Landesregierung** gelten. Begrifflich wird der Komplex im Folgenden unter den der „exekutiven Fußspur“ gefasst und bei der nachfolgenden Fragestellung ausführlicher behandelt.¹¹⁹

bb. Beteiligte am Gesetzgebungsprozess

Die gesetzliche Formulierung eines „legislativen Fußabdrucks“ dürfte eine Veröffentlichung personenbezogener Daten der am Gesetzgebungsprozess beteiligten Personen beinhalten. Aus diesem Grunde dürften hier die dargestellten Anforderungen hinsichtlich des „Registerinhalts“ entsprechend gelten.¹²⁰ Erforderlich ist danach insbesondere eine Rechtsgrundlage, die den Eingriff in das **Recht auf informationelle Selbstbestimmung** (Art. 2 Abs. 1 i.V. m. Art. 1 Abs. 1 GG/Art. 1 Abs. 1 bzw. Art. 4a LV) sowie die **Berufsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 GG/ Art. 58 LV) zu rechtfertigen in der Lage ist.¹²¹ Gerechtfertigt werden kann ein

¹¹⁴ *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 85a Rn. 20, 21 m.w.N.

¹¹⁵

¹¹⁶ Vgl. in Bezug auf die Landesregierung [Thür. LT-Drs. 6/4807](#), S. 8.

¹¹⁷ Vgl. *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 281 (in Bezug auf Abgeordnete).

¹¹⁸ Vgl. *Perne*, in: Broucker/Droege/Jutzi, Verfassung für Rheinland-Pfalz, 1. Aufl. 2014, Art. 79 Rn. 86; *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 281.

¹¹⁹ Ziff. II.8.

¹²⁰ Ziff. II.6.

¹²¹ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 283; *Olberding*, Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik, Diss. 2013, S. 187; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung vom 23. März 2011, Az. WD 3 – 3000 – 056/11, S. 7 f.

Eingriff danach insbesondere mit dem **Interesse des Staates an einer nachvollziehbaren Darstellung des Willensbildungs- und Entscheidungsprozesses im Rahmen eines Gesetzentwurfs**. Bei der Abwägung ist insbesondere die **Intensität des Eingriffs** in das Grundrecht auf informationelle Selbstbestimmung bzw. die Berufsfreiheit entscheidend. So kann beispielsweise die zu einer Veröffentlichung verpflichtende Beteiligung auf schriftliche Beiträge beschränkt werden.¹²² Möglich wäre auch, die Veröffentlichung der Zusammenfassung der wesentlichen Inhalte des Beitrags als verpflichtende Mindestinformation vorzusehen und die Veröffentlichung des Beitrags von der Zustimmung des Beteiligten abhängig zu machen.¹²³

8. Inwieweit kann die Landesregierung verpflichtet werden, Einflussnahmen auf politische Vorhaben offenzulegen, die außerhalb von offiziellen Beteiligungsverfahren eingegangen sind? (z.B. § 4 ThürBeteiltransG)

a. Verfassungsrechtliche Vorgaben

Begründet ein Lobbyregistergesetz Verpflichtungen der Landesregierung, so ist der verfassungsrechtlich geschützte **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** zu beachten.¹²⁴ Nach einer Grundsatzentscheidung des Bundesverfassungsgerichts zum parlamentarischen Untersuchungsrecht (Art. 44 GG) setzt „die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk [...] notwendigerweise einen ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ voraus [...], der einen auch von parlamentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und –internen Abstimmungsprozessen vollzieht“.¹²⁵ Die Kontrollkompetenz des Bundestags erstreckt sich demnach grundsätzlich nur auf bereits abgeschlossene Vorgänge. Sie enthält nicht die Befugnis, in laufende Verhandlungen und Entscheidungsvorbereitungen der Bundesregierung einzugreifen.¹²⁶ Ist der Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich der Bundesregierung mit Hilfe der parlamentarischen Kontrollrechte aber nicht ausforschbar, könnte daraus folgen, dass das Parlament diese Barriere der exekutiven Eigenverantwortung auch mit Hilfe eines Gesetzes nicht durchdringen kann.¹²⁷ Ob dieser verfassungsrechtlich geschützte Kernbereich tangiert wird, hängt insbesondere ab von dem Anwendungsbereich der Regelung (z.B. Gesetzgebung, Erlass von Verordnungen oder anderen rechtlichen Regelungen), von Inhalt und Umfang der der Landesregierung auferlegten Pflichten (z.B. Sachverhaltsermittlungspflichten, Begründungspflichten) und den Konsequenzen bei Verstößen (z.B. Anhörungsverbote für

¹²² Vgl. § 2 Satz 2 ThürBeteildokG.

¹²³ Vgl. § 5 Abs. 1 Satz 1 Nr. 4, Satz 2 ThürBeteildokG.

¹²⁴ Perne, Art. 79 Rn. 40.

¹²⁵ BVerfGE 67, 100 (139).

¹²⁶ BVerfGE 67, 100 (139); *Glauben*, in: ders./Brocker, HbPUA, 3. Auflage 2016, PUAG, § 1 Rn. 32.

¹²⁷ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 26.

Nichtregistrierte).¹²⁸ Ein **Lobbyregister**, das Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Registrierung und Veröffentlichung ihrer Tätigkeitsgebiete sowie der kontaktierten Stellen (auch der Landesregierung) verpflichtet, nimmt so weitreichende Eingriffe nicht vor und dürfte daher den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung nicht tangieren.¹²⁹ Würde der Landesregierung dagegen eine gesetzliche Verpflichtung auferlegt, sich bei der Gesetzesvorbereitung an die damit verbundenen Bedingungen bzw. Verbote bei der Beteiligung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie deren Auswahl zu halten, würde wohl in interne Abstimmungsprozesse der Landesregierung eingegriffen. Damit dürfte ein Eingriff in den geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vorliegen.¹³⁰ Ob dieser mit dem aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Transparenzgebot sowie dem staatlichen Interesse an der Integrität von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen gerechtfertigt werden kann, erscheint fraglich.¹³¹ Gleiches dürfte gelten, wenn das verfassungsrechtlich verbürgte Initiativrecht der Landesregierung mit einer Dokumentationspflicht verknüpft würde.¹³²

b. Regelungen in Bund und Ländern

Das **Lobbyregistergesetz des Bundes** enthält keine Pflichten der Landesregierung in Zusammenhang mit der Beteiligung an der Erarbeitung von Gesetzentwürfen oder sonstigen politischen Vorhaben.¹³³

Das **baden-württembergische Transparenzregistergesetz** überlässt die Regelung der „**exekutiven Fußspur**“ der Landesregierung.¹³⁴ Danach regelt die Landesregierung „wie die Einbeziehung von Verbänden und Organisationen sowie Sachverständigen bei der Erarbeitung von Gesetzentwürfen der Landesregierung kenntlich gemacht wird“.¹³⁵ Das soll dazu dienen, dass die Öffentlichkeit und der Landtag von Baden-Württemberg nachvollziehen können, welche Stellungnahmen und externen Äußerungen im Rahmen der Erstellung eines Regierungsentwurfes durch die Landesregierung eingeholt wurden.¹³⁶

Nach dem **Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz** hat die Landesregierung mit der **Zuleitung eines Gesetzentwurfs** an den Landtag auch die vorgesehenen Daten zu den Beteiligten und Dokumentationspflichtigen, die an dem für ein parlamentarisches Verfahren zugeleiteten Gesetzentwurf mitgewirkt haben, an den Landtagsvorstand vollständig und inhaltlich zutreffend zu übermitteln.¹³⁷ Die Daten sind bezogen auf das jeweilige Gesetzgebungsverfahren,

¹²⁸ Vgl. *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 260.

¹²⁹ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 260.

¹³⁰ Vgl. *Sodan*, LKV 2012, 193 (198); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 25 f.

¹³¹ Vgl. *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 261.

¹³² Siehe hierzu Ziff. II.7.c.aa.

¹³³ Siehe hierzu Ziff. II.7.b.

¹³⁴ Siehe Ziff. II.7.b.

¹³⁵ § 4 TRegG.

¹³⁶ [Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, CDU, SPD und FDP/DVP, BW LT-Drs. 16/9738](#), S. 11.

¹³⁷ § 4 Satz 1 ThürBeteilDokG.

zu der die Mitwirkung erfolgte, vom Landtagsvorstand in die Beteiligtentransparenzdokumentation aufzunehmen.¹³⁸ Denn die Frage nach der Einflussnahme Dritter auf Inhalte parlamentarischer Vorhaben und Verfahren kann sich bereits auf der Ebene der Landesregierung stellen, wenn Dritte an der Erarbeitung von solchen Vorhaben der Landesregierung beteiligt werden, die dann dem Landtag zur weiteren Beratung zugeleitet werden, so der Landesgesetzgeber. Um eine möglichst umfassende Transparenz und lückenlose Dokumentationsfunktion sicherzustellen, seien daher diese Einflussnahmen Dritter, die schon auf Ebene der Landesregierung stattfinden, ebenfalls im Beteiligtentransparenzregister verpflichtend zu dokumentieren.¹³⁹ Nach Ansicht des Landesgesetzgebers greifen hier etwaige Bedenken, diese Verpflichtung könne einen unzulässigen Eingriff in den sogenannten „Kernbereich des exekutiven Handelns“ darstellen, nicht. Zur Begründung wird angeführt, dass die Zuleitung an den Landtag belege, dass der regierungsinterne Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozess zu dem jeweiligen Vorhaben abgeschlossen sei. Denn mit der Zuleitung übergebe die Landesregierung die Sache zur weiteren Beratung an ein anderes Gremium und habe damit auch keine direkten Veränderungsmöglichkeiten mehr.¹⁴⁰ Ergänzend dürfte in diesem Zusammenhang auch zu berücksichtigen sein, dass das Gesetz keine Sanktionsmechanismen bei Verstößen vorsieht.

Nach dem Gesetzentwurf für ein **Bayerisches Lobbyregistergesetz** übersendet das **federführende Staatsministerium** dem Landtagsamt nach Einbringung eines Gesetzesvorhabens der Staatsregierung binnen einer Woche alle schriftlichen Stellungnahmen, Gutachten, Diskussions- und Positionspapiere, die im Rahmen der Verbändeanhörung oder sonst von nach diesem Gesetz registrierten Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu den Gesetzesvorhaben eingegangen sind.¹⁴¹ Darin enthaltene Geschäftsgeheimnisse oder andere im Einzelfall ähnlich schutzwürdige persönliche Informationen können geschwärzt werden.¹⁴²

Nach dem Antrag zu einem Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim **Berliner Abgeordnetenhaus** haben die Beteiligten bei **Äußerungen gegenüber dem Senat oder einer Senatsverwaltung** die Informationen für das Lobbyregister an diese zu übermitteln.¹⁴³ Der Senat hat mit der Einbringung eines Gesetzesvorhabens in das Abgeordnetenhaus diese Informationen an die Präsidentin oder den Präsidenten des Abgeordnetenhauses zu übermitteln.¹⁴⁴ Eintragungspflichtig sind auch Äußerungen Beteiligter, die unabhängig von einer formellen Anhörung beteiligter Fachkreise und Verbände getätigt worden sind.¹⁴⁵ Vorlagen zur Beschlussfassung des Senats enthalten eine von den Beteiligten zu erstellende **Zusammenfassung der wesentlichen Ansichten** der Beteiligten zum Gesetzesvorhaben.¹⁴⁶

¹³⁸ § 4 Satz 2 ThürBeteildokG.

¹³⁹ [Thür. LT-Drs. 6/4807](#), S. 7.

¹⁴⁰ [Thür. LT-Drs. 6/4807](#), S. 8.

¹⁴¹ Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG-E.

¹⁴² Art. 4 Abs. 1 Satz 2 BayLobbyRG-E.

¹⁴³ § 4 Abs. 2 Satz 1 BerLLG-E.

¹⁴⁴ § 4 Abs. 2 Satz 2 BerLLG-E.

¹⁴⁵ § 4 Abs. 2 Satz 3 BerLLG-E.

¹⁴⁶ § 4 Abs. 2 Satz 4 BerLLG-E.

9. Welche möglichen Sanktionsmechanismen existieren, um die Pflichten der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter durchzusetzen? (z.B. Bußgelder, Abmahnung, befristeter Ausschluss von der Teilnahme an Anhörungen)
10. Was muss bei der Wahl von geeigneten Sanktionsmechanismen beachtet werden?

Die Fragen 9 und 10 werden gemeinsam beantwortet.

a. Überblick zu möglichen Sanktionsmechanismen und den verfassungsrechtlichen Grenzen

Zur Durchsetzung der Pflichten von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern kommt zunächst ein „**internes**“ **Anreiz-System** in Betracht, das den Registrierten besondere Erleichterungen des Zugangs (z.B. Hausausweis im Deutschen Bundestag) oder eine gewisse Vorzugsstellung in Form von Äußerungsrechten (beispielsweise „Anhörungsprivileg“ in den Ausschüssen des Parlaments¹⁴⁷) gewährt, die Nichtregistrierten vorenthalten werden. Solche Regelungen können (auch) in der Geschäftsordnung des Parlaments getroffen werden.¹⁴⁸ Bei einer gesetzlichen Regelungen sind gegebenenfalls die Parlamentsautonomie sowie der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung der Landesregierung zu beachten.¹⁴⁹

Die Festsetzung „**echter**“ **ordnungsrechtlicher Sanktionen** bei Verstößen gegen Registrierungspflichten ist wegen der fehlenden Bindungswirkung von Geschäftsordnungsvorschriften gegenüber Außenstehenden nur durch **Gesetz** möglich.¹⁵⁰ In Betracht käme hier die Regelung eines **bußgeldbewehrten Ordnungswidrigkeitstatbestands**. Zu bedenken ist hierbei vor dem Hintergrund des **Bestimmtheitsgrundsatzes** (Art. 103 Abs. 2 GG/ Art. 77 Abs. 2 LV) die Wichtigkeit einer klaren Definition. Soll ein solcher Tatbestand geschaffen werden, muss für jeden Regelungsadressaten die Registrierungspflicht klar erkennbar sein.¹⁵¹ Zudem stellt sich die Frage nach der **zuständigen Instanz** für die Ahndung von Verstößen. Die Ahndung von Verwaltungsunrecht („Ordnungswidrigkeiten“) ist grundsätzlich Angelegenheit der Exekutive. In Betracht käme danach die Ahndung durch eine **oberste Landesbehörde (insb. Ministerien)**¹⁵². Möglich wäre alternativ auch die Schaffung eines hierfür eingerichteten Amtes (**Interessenvertretungsbeauftragte/r**) unter der Rechtsaufsicht der Landesregierung und der Dienstaufsicht einer obersten Landesbehörde, wie z. B. dem Innenministerium.¹⁵³ Die **Verwaltung des Parlaments** kann nur in Einzelfällen bei einer

¹⁴⁷ Ziff. II.11.

¹⁴⁸ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 17.

¹⁴⁹ Ziff. II.11.

¹⁵⁰ Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 17.

¹⁵¹ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 276; Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 23.

¹⁵² Für die Bundesebene schlägt *Schmedes* das Bundesministerium des Innern vor (ZParl 2009, 543 [558]).

¹⁵³ Vgl. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung vom 4. Dezember 2008, Az. WD 3 - 3000 - 408/08, S. 16.

besonderen sachlichen Nähe zur Ahndung von Verstößen berufen sein. Hierzu zählt die Ahndung von Verstößen gegen die Hausordnung des Parlamentes nach § 112 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten (OWiG).¹⁵⁴ Die Wissenschaftlichen Dienste des Bundestags bejahen bei einem Gesetz, das nur die Tätigkeit von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern in Bezug auf das Parlament regelt, einen sachlichen Bezug zum Hausrecht des Präsidenten (Art. 40 Abs. 2 S. 1 GG).¹⁵⁵ Gehe es dagegen ausschließlich um Kontakte zu Vertreterinnen und Vertretern von Ministerien in Bezug auf den Entwurf von Gesetzen, die Verordnungsgebung und den Erlass von Verwaltungsakten, fehle es an einem **Bezug zum Parlament**, der die Zuständigkeit des Bundestagspräsidenten begründen würde.¹⁵⁶ Für die Annahme einer besonderen sachlichen Nähe zum Parlament könnte allerdings auch die zuständige **registerführende Stelle** von Belang sein. Wird das Lobbyregister zentral bei dem Parlament (und seiner Verwaltung) geführt, dürfte es aus sachlichen Gründen naheliegen, dass Verstöße gegen die Registrierungspflicht von derselben Stelle geahndet werden.

b. Regelungen in Bund und Ländern

Nach dem **Lobbyregistergesetz des Bundes** kann sich der Bundestag vorbehalten, Zugangsberechtigungen für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (**personalisierter Hausausweis**) nur zu erteilen, wenn eine entsprechende Eintragung der Angaben erfolgt ist und die Eintragung keine Kennzeichnung „nicht aktualisiert“ und keine Feststellung eines Verstoßes¹⁵⁷ enthält (§ 6 Abs. 1 Satz 1 LobbyRG). Klargestellt wird außerdem, dass kein Anspruch auf die Erteilung von Zugangsberechtigungen besteht (§ 6 Abs. 1 Satz 2 LobbyRG). Den Zugang regelt der Präsident des Deutschen Bundestags (§ 6 Abs. 1 Satz 3 LobbyRG). In der Begründung wird angeführt, dass die Frage des Zugangs zu Liegenschaften des Deutschen Bundestags nicht unmittelbar gesetzlich geregelt werden kann, denn das dem Präsidenten in Artikel 40 Abs. 2 GG zugesprochene Hausrecht sehe keinen Gesetzesvorbehalt vor.¹⁵⁸ Verstöße der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter gegen die Eintragungs- und Aktualisierungspflichten können als **Ordnungswidrigkeit** mit einer **Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro** und bei fahrlässiger Begehung mit einer Geldbuße bis zu zwanzigtausend Euro geahndet werden (§ 7 Abs. 1 bis 3 LobbyRG). Verwaltungsbehörde ist der **Direktor beim Deutschen Bundestag** (§ 7 Abs. 4 LobbyRG).

¹⁵⁴ „Verwaltungsbehörde im Sinne des § 36 Abs. 1 Nr. 1 des Gesetzes über Ordnungswidrigkeiten ist bei Ordnungswidrigkeiten nach § 112 dieses Gesetzes, soweit es sich um Verstöße gegen Anordnungen des Landtags oder seines Präsidenten handelt, die **Verwaltung des Landtags**“ (Art. 72 des Dritten Landesgesetzes zur Änderung strafrechtlicher Vorschriften [3. LStrafÄndG] vom 5. November 1974 [GVBl. S. 469], zuletzt geändert durch Gesetz vom 5. April 2005 [GVBl. S. 95]).

¹⁵⁵ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung vom 12. März 2010, Az. WD 3 – 3000 – 094/10, S. 4.

¹⁵⁶ Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Kurzinformation vom 29. Mai 2017, Nr. WD 3 - 3000 - 116/17.

¹⁵⁷ Nach § 5 Abs. 8 LobbyRG.

¹⁵⁸ [BT-Drs. 19/22179](#), S. 11.

Das **baden-württembergische Transparenzregistergesetz** sieht die stufenweise Sanktionierung von Verstößen durch Abmahnung der Präsidentin oder des Präsidenten des Landtags, öffentliche Rüge und Ausschluss von der Teilnahme an **Anhörungen** sowie Verweigerung der Zustimmung zu **parlamentarischen Abenden** vor.¹⁵⁹ Ein Ordnungswidrigkeitstatbestand ist nicht enthalten.

Nach dem **Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz** müssen die Einreicher (einbringende Fraktionen oder Abgeordnete) mit der Einbringung des Gesetzentwurfs in den Landtag den Dokumentationspflichten nachkommen.¹⁶⁰ Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen gegen die Dokumentationspflichten durch die Beteiligten sind nicht vorgesehen. Der im Gesetzentwurf vorgesehene Sanktionsmechanismus der Verhängung eines Ordnungsgeldes nach vorheriger Androhung durch die Landtagspräsidentin oder den Landtagspräsidenten wurde in der verabschiedeten Fassung nicht beibehalten.¹⁶¹

Nach dem Gesetzentwurf für ein **Bayerisches Lobbyregistergesetz** kann die Landtagspräsidentin oder der Landtagspräsident bei einem Verstoß gegen die Bestimmungen die Erteilung von **Zugangsberechtigungen** zum Landtag verweigern oder bereits erteilte Zugangsberechtigungen entziehen.¹⁶² Vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen die Eintragungs- und Aktualisierungspflichten können als **Ordnungswidrigkeit** mit einer **Geldbuße bis zu fünfzigtausend Euro** geahndet werden.¹⁶³ Ordnungswidrig handelt auch, wer registerpflichtige Interessenvertretung betreibt, die gegen den als verbindlich anerkannten **Verhaltenskodex** verstößt.¹⁶⁴ Verwaltungsbehörde ist das **Landtagsamt**.¹⁶⁵

Der Antrag zu einem Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim **Berliner Abgeordnetenhaus** enthält keine Sanktionsmöglichkeiten bei Verstößen der Beteiligten gegen die Eintragungspflichten.

11. Inwieweit kann durch ein Lobbyregistergesetz bestimmt werden, dass die Teilnahme an Anhörungen des Landtags und der Landesregierung von einer Registrierung im Lobbyregister abhängig sind?

a. Verfassungskonforme Ausgestaltung eines „Anhörungsprivilegs“

Das Verfahren der Anhörung von Sachverständigen, Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern sowie anderer Auskunftspersonen in den **Ausschüssen des Landtags** ist geschäftsordnungsrechtlich geregelt.¹⁶⁶ Enthält ein Lobbyregistergesetz auch Regelungen zur

¹⁵⁹ § 6 TRegG.

¹⁶⁰ § 3 Abs. 2 ThürBeteildokG.

¹⁶¹ [Thür. LT-Drs. 6/4807](#), § 6 ThürBeteildokG-E.

¹⁶² Art. 6 Abs. 1 BayLobbyRG-E.

¹⁶³ Art. 6 Abs. 3 Satz 1 und 2 BayLobbyRG-E.

¹⁶⁴ Art. 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayLobbyRG-E.

¹⁶⁵ Art. 6 Abs. 3 Satz 3 BayLobbyRG-E.

¹⁶⁶ § 81 GOLT.

Teilnahme an Anhörungen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, stellt sich die Frage, ob hierin ein Eingriff in die **verfassungsrechtlich gewährleistete Parlamentsautonomie** (Art. 85 LV) liegt. Nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts kann die Regelungsform des Gesetzes (anstatt einer geschäftsordnungsrechtlichen Regelung) grundsätzlich dann gewählt werden, wenn der Kern der Geschäftsordnungsautonomie¹⁶⁷ nicht berührt wird und überdies gewichtige sachliche Gründe hierfür sprechen.¹⁶⁸ Bei der Formulierung einer gesetzlichen Regelung zur Anhörung von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern ist demnach zu beachten, dass die Parlaments- bzw. Geschäftsordnungsautonomie gewährleistet bleibt. So könnte beispielsweise eine „**Soll-** oder „**Kann-**Regelung gewählt werden, die in (begründeten) Einzelfällen Anhörungen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auch dann zulässt, wenn die Vorgaben zur Registrierungspflicht nicht erfüllt sind. Auch wäre es möglich, die **Einzelheiten der rechtlichen Regelung** dem Landtag (durch **Geschäftsordnung**) zu überlassen.¹⁶⁹

Eine der **Landesregierung** durch Gesetz auferlegte Verpflichtung, die die Beteiligung an der Gesetzesvorbereitung auf registrierte Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern begrenzt (insbesondere Anhörungsverbot für Nichtregistrierte) würde wohl in interne Abstimmungsprozesse der Landesregierung eingreifen und dürfte damit den **Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung** betreffen.¹⁷⁰ Bei einer dann vorzunehmenden Abwägung dürfte das aus dem Demokratieprinzip abgeleitete Transparenzgebot sowie das staatliche Interesse an der Integrität von Willensbildungs- und Entscheidungsprozessen zu berücksichtigen sein.¹⁷¹ Auch hier bestünde die Möglichkeit die Eingriffsintensität durch eine **Soll-** oder „**Kann-**Regelung abzumildern oder die **Einzelheiten einer rechtlichen Regelung** der Landesregierung zu überlassen.

b. Regelungen in Bund und Ländern

Nach § 70 Absatz 1 Satz 1 der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestags kann ein Ausschuss zur Information über einen Gegenstand seiner Beratung öffentliche Anhörungen von Sachverständigen, Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern und anderen Auskunftspersonen vornehmen.¹⁷² Nach dem **Lobbyregistergesetz des Bundes soll** eine Teilnahme an öffentlichen **Anhörungen der Ausschüsse des Bundestags** als Auskunftsperson bei eingetragenen Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern nur stattfinden, wenn die

¹⁶⁷ Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtags Brandenburg geht in seinem Gutachten davon aus, dass die „*Anhörung typischer Bestandteil des Gesetzgebungsverfahrens, d. h. eines Kernbestandteils der Geschäftsordnungsautonomie ist*“ (Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 22).

¹⁶⁸ BVerfGE 70, 324 (361) mit Sondervotum Mahrenholz (366 ff.) und Böckenförde (380 ff.).

¹⁶⁹ Vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 22.

¹⁷⁰ Vgl. Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 276; Sodan, LKV 2012, 193 (198); Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtags Brandenburg, Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 25 f.

¹⁷¹ Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 261; Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, Ausarbeitung vom 4. Dezember 2008, Az. WD 3 - 3000 - 408/08, S. 4.

¹⁷² [BT-Drs. 19/27922](#), S. 24.

Angaben zur Finanzierung der Interessenvertretung¹⁷³ nicht verweigert worden sind und die Eintragung keine Kennzeichnung „nicht aktualisiert“ und keine Feststellung eines Verstoßes¹⁷⁴ enthält (§ 6 Abs. 2 LobbyRG). Auch eine Beteiligung an Entwürfen von Gesetzesvorlagen¹⁷⁵ der **Bundesministerien** soll nur bei Einhaltung dieser Anforderungen durchgeführt werden (§ 6 Abs. 3 LobbyRG).

Nach dem **baden-württembergischen Transparenzregistergesetz** soll eine **parlamentarische Anhörung** von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern der Organisationen und Verbände nur stattfinden und parlamentarischen Abenden durch Organisationen und Verbände soll nur zugestimmt werden, wenn sich diese in das Transparenzregister eingetragen und die erforderlichen Angaben gemacht haben.¹⁷⁶ Die Begründung stellt aber klar, dass die Zustimmung zu parlamentarischen Abenden rechtlich zur Durchführung nicht erforderlich ist. Ausnahmen von den genannten Bestimmungen sind in begründeten Einzelfällen möglich.¹⁷⁷

Nach dem Gesetzentwurf für ein **Bayerisches Lobbyregistergesetz** dürfen Registerpflichtige an **öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse des Landtags** nicht mitwirken, solange Angaben zur Finanzierung der Interessenvertretung (Art. 3 Abs. 3) verweigert werden.¹⁷⁸

12. Besteht die Möglichkeit, gesetzliche Verhaltensregeln für Lobbyisten aufzustellen?

a. Überblick zu möglichen Inhalten eines Verhaltenskodex'

Ein Verhaltenskodex (auch bezeichnet als Verhaltensregeln oder Code of Conduct) kann Grundregeln für die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter enthalten, bei der Wahrnehmung ihrer Aufgaben in Übereinstimmung mit best-practice-Grundsätzen (insb. Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität) zu handeln.¹⁷⁹ Angelehnt an das gemeinsame Transparenzregister der EU¹⁸⁰ werden in der Literatur **drei Regelungsbereiche** vorgeschlagen¹⁸¹: Zunächst sollten sich die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dazu verpflichten, dass die von ihnen bereitgestellten **Informationen** wahr, vollständig und nicht irreführend sind sowie nicht auf unlauterer Weise erlangt wurden.¹⁸² Außerdem sollten Regelungen zur Weitergabe

¹⁷³ § 3 Abs. 1 Nr. 6 bis 8 LobbyRG.

¹⁷⁴ Nach § 5 Abs. 8 LobbyRG.

¹⁷⁵ Nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien.

¹⁷⁶ § 5 Abs. 1 TRegG.

¹⁷⁷ [Gesetzentwurf der Fraktion GRÜNE, CDU, SPD und FDP/DVP, BW LT-Drs. 16/9738](#), S. 11.

¹⁷⁸ Art. 6 Abs. 2 BayLobbyRG-E.

¹⁷⁹ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 296; *Schmedes*, ZParl 2009, 543 (558 f.).

¹⁸⁰ Anhang III der Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen (ABl. Nr. 277 vom 19. September 2014, S. 11, im Folgenden: Gemeinsames Transparenzregister der EU). Diese interinstitutionelle Vereinbarung ersetzt die Vorgängervereinbarung (ABl. Nr. L 191 vom 22. Juli 2011, S. 29).

¹⁸¹ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 298 f.

¹⁸² Anhang III lit. b und d des gemeinsamen Transparenzregisters der EU.

von staatlichen Dokumenten enthalten sein.¹⁸³ Der zweite Regelungsbereich könnte den **Kontakt und Umgang mit politischen Entscheidungsträgern** umfassen. Hier könnten insbesondere Offenlegungspflichten hinsichtlich des Auftraggebers und der verfolgten Interessen gegenüber den politischen Entscheidungsträgern statuiert werden.¹⁸⁴ Der dritte Bereich könnte die Verpflichtung der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter beinhalten, sich Kenntnis über die für die **politischen Entscheidungsträger geltenden Vorschriften zu Zuwendungen, Neben- und Anschlussstätigkeiten** zu verschaffen und diese nicht zur Verletzung dieser Vorschriften zu verleiten.¹⁸⁵

Hinsichtlich der rechtlichen Ausgestaltung wird in der Literatur vorgeschlagen, in einem Gesetz eine **Ermächtigung zur Festlegung eines Verhaltenskodex** vorzusehen. Zur Begründung wird angeführt, dass damit eine flexiblere Anpassung im Vergleich zu einer gesetzlichen Regelung ermöglicht wird.¹⁸⁶

Wird eine verbindliche Geltung solcher „Verhaltensregeln“ für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter vorgesehen, muss diese auch bei der Wahl von **Sanktionsmechanismen** Berücksichtigung finden. So kommt ein Ausschluss aus dem Register bei einer bestehenden Registrierungspflicht einem Berufsverbot gleich und sollte daher allenfalls bei schwerstwiegender und wiederholter Verletzung des Verhaltenskodex möglich sein. Vorgeschlagen wird in der Literatur stattdessen eine **öffentliche Nennung des Fehlverhaltens** als Regelsanktion und ein **gestuftes Vorgehen**, angelehnt an das gemeinsame Transparenzregister der EU (Frist zur Stellungnahme, Frist zur Abhilfe, Sanktion).¹⁸⁷

b. Verfassungsrechtliche Vorgaben für einen verbindlichen Verhaltenskodex

Durch einen verpflichtenden Verhaltenskodex wird den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern vorgegeben, wie sie das Geschäft der Interessenvertretung zu betreiben haben. Es dürfte sich damit um eine in die **Berufsfreiheit** (Art. 12 Abs. 1 GG/ Art. 58 LV) eingreifende Berufsausübungsregel handeln. Ein solcher Eingriff kann durch zweckmäßige und **vernünftige Gemeinwohlerwägungen** gerechtfertigt werden.¹⁸⁸ Hierzu können beispielweise die Sicherung ethischer Mindeststandards im Verhältnis zu politischen Entscheidungsträgern, die Steigerung des Vertrauens in die Integrität des politischen Prozesses und die Verbesserung der Qualität staatlicher Informationsbeschaffung zählen.¹⁸⁹ Für die Prüfung der Einhaltung des

¹⁸³ Zum Beispiel Untersagung der Weitergabe und/oder des Verkaufs solcher Dokumente, vgl. Anhang III lit. e des gemeinsamen Transparenzregisters der EU.

¹⁸⁴ Anhang III lit. a des gemeinsamen Transparenzregisters der EU.

¹⁸⁵ Anhang III lit. f, g und h des gemeinsamen Transparenzregisters der EU.

¹⁸⁶ *Michaelis* schlägt eine Ermächtigung der Bundesregierung mit der Möglichkeit zur Subdelegation (an einen noch zu schaffenden Interessenbeauftragten) vor (Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 297).

¹⁸⁷ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 297 f; vgl. auch *Olberding*, Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik, Diss. 2013, S. 164 f.

¹⁸⁸ BVerfGE 7, 377 ff.

¹⁸⁹ *Michaelis*, Regulierung des Lobbyismus, Diss. 2017, S. 299 f.

Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes sind insbesondere die konkrete inhaltliche Ausgestaltung des Verhaltenskodex' sowie die vorgesehenen Sanktionsmechanismen entscheidend.

c. Regelungen in Bund und Ländern

Das **Lobbyregistergesetz des Bundes** sieht einen einheitlichen und verbindlichen Verhaltenskodex für die Interessensvertreterinnen und Interessenvertreter vor, der von Bundestag und Bundesregierung unter Beteiligung der Zivilgesellschaft festgelegt wird. Dieser enthält Vorgaben für eine Ausübung der Interessenvertretung nach den Grundsätzen von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität (§ 5 Abs. 1 und 2 LobbyRG). Mit der Eintragung im Lobbyregister akzeptieren die Interessensvertreterinnen und Interessenvertreter diesen Kodex (§ 5 Abs. 3 Satz 1 LobbyRG). Wenn mit konkreten Fakten unterlegte Anhaltspunkte dafür vorliegen, dass eine eingetragene Interessenvertreterin oder ein eingetragener Interessenvertreter nicht unerheblich gegen den Verhaltenskodex verstoßen hat, wird die registerführende Stelle ermächtigt, ein Prüfverfahren einzuleiten (§ 5 Abs. 8 Satz 1 LobbyRG). Die registerführende Stelle ermittelt bei Vorliegen dieser Voraussetzungen, ob ein Verstoß vorliegt und gibt der Interessenvertreterin oder dem Interessenvertreter Gelegenheit zur Stellungnahme.¹⁹⁰ Stellt die registerführende Stelle einen Verstoß fest, ist dies der Interessenvertreterin oder dem Interessenvertreter mitzuteilen. Die Feststellung des Verstoßes wird im Lobbyregister veröffentlicht und nach Ablauf von 24 Monaten entfernt (§ 5 Abs. 8 Satz 2 LobbyRG).

Nach dem Gesetzentwurf für ein **Bayerisches Lobbyregistergesetz** darf registerpflichtige Interessenvertretung nur auf Grundlage eines vom Landtag und der Staatsregierung beschlossenen Verhaltenskodex' erfolgen, in dem die Grundsätze integrierter Interessenvertretung festgelegt werden.¹⁹¹ Registerpflichtige Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen diesen Verhaltenskodex vor ihrer Eintragung als für sie verbindlich anerkennen.¹⁹² Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter verpflichten sich, die vom Landtag oder der Staatsregierung festgelegten Regeln zu achten und zu befolgen.¹⁹³ Verstöße sind bußgeldbewehrt.¹⁹⁴

13. Inwieweit besteht die Möglichkeit, Transparenzdatenbanken bundesweit miteinander zu verknüpfen?

Vorbehaltlich der zu schaffenden technischen und organisatorischen Voraussetzungen stellt sich bei einer Verknüpfung von elektronischen Transparenzdatenbanken des Bundes und der Länder die Frage nach der rechtlichen Ausgestaltung.

¹⁹⁰ [BT-Drs. 19/27922](#), S. 23.

¹⁹¹ Art. 5 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG-E.

¹⁹² Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BayLobbyRG-E.

¹⁹³ Art. 5 Abs. 3 BayLobbyRG-E.

¹⁹⁴ Art. 6 Abs. 3 Satz 1 Nr. 2 BayLobbyRG-E.

Eine **gemeinsame gesetzliche Regelung** von Bund und Ländern zur Verknüpfung von Transparenzdatenbanken dürfte wohl **ausgeschlossen** sein. Denn der Bund ist aus der Natur der Sache heraus zuständig für eine gesetzliche Regelung des Umgangs von Bundestag und Bundesregierung mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, also auf Bundesebene¹⁹⁵. Die Bundesländer haben das Recht zur Gesetzgebung, soweit nicht das Grundgesetz dem Bund Gesetzgebungsbefugnisse verleiht (Art. 70 Abs. 1, Art. 30 GG). Danach sind die Bundesländer zur Regelung des Umgangs von Parlament und Regierung mit Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern auf Landesebene zuständig. Eine Kompetenz des Bundes für die Einrichtungen der Bundesländer besteht nicht.¹⁹⁶

Eine **Zusammenarbeit zwischen Bund und Ländern sowie der Länder untereinander** findet zum Beispiel in Form von (Konferenz-) Beschlüssen, Staatsverträgen oder (Verwaltungs-) Vereinbarungen statt. Registerführende Stellen dürften aber regelmäßig die jeweiligen (Länder-) Parlamente sein, sodass sich je nach Art und Form der Beteiligung die Frage eines Eingriffs in die **Parlamentsautonomie** stellt.¹⁹⁷ Die Transparenzdatenbanken beinhalten zudem öffentlich zugängliche personen- und betriebsbezogene Daten. Dieser Umstand wäre bei einer inhaltlichen Ausgestaltung etwa durch Statuierung **notweniger Standards oder Sicherheitsanforderungen** für eine Verknüpfung der Datenbanken zu berücksichtigen.¹⁹⁸

Wissenschaftlicher Dienst

Anlagen

Anlage 1: Auszug Transparenzregister Baden-Württemberg, Volltext abrufbar unter: <https://www.landtag-bw.de/home/der-landtag/transparenzregister/ubersicht.html>

Anlage 2: Beispiel Beteiligentransparenzdokumentation Thüringen (Auszug), Volltext abrufbar unter: https://beteiligentransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/fileadmin/Redaktion/Beteiligentransparenzdokumentation/Dokumente/7-3300/BTD_7-3300.pdf

¹⁹⁵ *Olberding*, Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik, Diss. 2013, S. 143; [BT-Drs. 19/22179](#), S. 8; *Hoppe* nimmt dagegen eine Annexkompetenz zu den Zuständigkeiten des Bundes für die Bundesorgane an (ZRP 2009, 39 [40]).

¹⁹⁶ *Hoppe*, ZRP 2009, 39 (40).

¹⁹⁷ Vgl. *Martini*, in: von Münch/Kunig, GG, 7. Auflage 2021, Art. 91c Rn. 23.

¹⁹⁸ Vgl. Art. 91c Abs. 2 Satz 1 GG.