

Dr. Marc Ruttloff, Tobias Burchert und Frederic Schuster*

Das Lobbyregister des Bundes

Eintragungspflichten und Compliance-Anforderungen

Das Lobbyregistergesetz zielt auf die Erhöhung der Transparenz von Lobbyaktivitäten im Umfeld des Bundestags und der Bundesregierung. Bis zum 1.3.2022 mussten sich die vom Gesetz verpflichteten Interessenvertreter in das neu geschaffene Register eintragen. Hierzu zählen auch Unternehmen, wenn sie Interessenvertreter im Sinne des Gesetzes sind. Die einzutragenden Informationen sind unternehmensintern oft nicht bekannt und es ist auch nach den gesetzlichen Bestimmungen nicht in jeder Hinsicht klar, wie diese zu ermitteln sind. Dieser Beitrag gibt Hilfestellungen, wie Eintragungspflichten sowie die einzutragenden Informationen bestimmt werden können.

I. Einleitung

Nachdem die Einführung eines Lobbyregisters auf Bundesebene lange stockte, beschloss der Bundestag am 16.4.2021 das Lobbyregistergesetz¹ („LobbyRG“).² Dieses ist am 1.1.2022 in Kraft getreten (§ 10 LobbyRG) und verpflichtet seither sogenannte Interessenvertreter dazu, sich „unverzüglich“ in das beim Bundestag neu eingerichtete Lobbyregister einzutragen, wenn sie Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung entweder in erheblichem Umfang selbst betreiben oder bei anderen in Auftrag geben. Nach der Übergangsvorschrift in § 8 LobbyRG waren verpflichtete Interessenvertreter bis zum 1.3.2022 aufgefordert, sich ins Lobbyregister einzutragen.

Am 1.3.2022 lief zugleich die Vorläuferregelung zur Registrierung von Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag aus. Seit einem Beschluss des Bundestages vom 21.9.1972 wurde eine öffentliche Liste bei dem Präsidenten des Bundestages geführt, in die sich (ausschließlich) Verbände eintragen lassen konnten.³ Nur wenn die Eintragung vorgenommen wurde, konnten Vertreter der Verbände Hausausweise erhalten und im Gesetzgebungsverfahren angehört werden (§ 70 I 1 GOBT i. V. m. Anlage 2).

Gegenüber dieser Vorläuferregelung stellt das neue LobbyRG die Regulierung von Interessenvertretung gegenüber Bundestag und Bundesregierung völlig neu auf. Durch das LobbyRG wird die Eintragung für Interessenvertreter erstmals zur durchsetzbaren Rechtspflicht,⁴ deren Nichtbeachtung mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 EUR empfindlich sanktioniert wird (§ 7 III LobbyRG). Zu den indirekten Sanktionen zählt auch der Verlust von Partizipationsoptionen an weiten Teilen des politischen Betriebs auf Bundesebene (§ 6 LobbyRG).

Das wohl bedeutendste Novum ist die Ausweitung des Adressatenkreises, der über den offen ausgestalteten Begriff des Interessenvertreters alle natürlichen oder juristischen Personen, Personengesellschaften oder sonstigen Organisationen erfasst, die Interessenvertretung selbst betreiben oder in Auftrag geben (§ 1 IV LobbyRG). Das LobbyRG adressiert damit nunmehr auch Unternehmen der Privatwirtschaft. Die neuen Regelungen gehen aber noch weiter. Denn sie richten sich nicht nur an Unternehmen,

die sich z.B. durch Stellungnahmen am förmlichen Gesetzgebungsverfahren beteiligen, sondern erfassen jede aktive Kontaktaufnahme zum Zweck der Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess in Bundestag oder Bundesregierung als Interessenvertretung (§ 1 III LobbyRG). Diese Neuerungen stellen viele Unternehmen, die politische Meinungsbildung mitgestalten möchten, vor eine große Herausforderung bei der Erfüllung der Pflichten nach dem LobbyRG. In vielen Fällen haben sich in Unternehmen und zentral gesteuerten Unternehmensgruppen („Konzerne“) über die Jahre hinweg weitverzweigte und diffuse Strukturen der Interessenvertretung gebildet, deren konkrete Erfassung Schwierigkeiten bereiten kann.⁵ Dieser Wildwuchs wird für Unternehmen mit Inkrafttreten des LobbyRG nun zum Problem, da der Gesetzgeber die Eintragung umfangreicher und präziser Angaben zu allen Teilen der Interessenvertretung verlangt (§ 3 I LobbyRG). Die Einhaltung dieser Pflichten setzt eine eingehende, unternehmensinterne Auseinandersetzung mit den bisherigen und künftigen Aktivitäten auf diesem Feld voraus. Dies kann Anlass für Unternehmen sein, in diesem Zug ihre Lobbyaktivitäten weiter zu strukturieren. Die Lobbybemühungen sind konsequent im Einklang mit den Grundsätzen der Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität⁶ zu gestalten. Gleichzeitig sollten künftig Reputationsverluste aufgrund von Lobbyaktivitäten – anders als bisher⁷ – bei Beachtung dieser Grundsätze zumindest deutlich reduziert sein. Vielmehr soll es die Teilnahme von Unternehmen am politischen Prozess breiter legitimieren.⁸

Die nachfolgenden Ausführungen erläutern, wie Unternehmen, insbesondere im Konzernverbund, ihre Eintragungspflicht und die bei der Eintragung anzugebenden Informationen zuverlässig ermitteln können (dazu II.-IV.). Ein besonderes Augenmerk ist darauf gerichtet, wie Unternehmen ihrer Eintragungspflicht effizient und mit zumutbarem Aufwand nachkommen können, ohne dabei ihre Verantwortung für die Schaffung der Transparenz im demokratischen Prozess zu vernachlässigen. Abschließend weist der Beitrag auf die Regulierung von Interessenvertretung auf Landes- und europäischer Ebene hin (V.)

* Dr. Marc Ruttloff ist Partner, Tobias Burchert und Frederic Schuster sind Associates bei Gleiss Lutz.

1 Lobbyregistergesetz vom 16. April 2021 (BGBl. I 818).

2 Entstehungsgeschichte bei Austermann/Schwarz/Austermann LobbyRG Einl. Rn. 8 ff.; Irmischer NJW 2022, 273 (273).

3 Deutscher Bundestag, Protokoll 6/198, S. 11699; BGBl. 1972 I, S. 2066.

4 Austermann/Schwarz/Zentner LobbyRG § 2 Rn. 2; Austermann VBIBW 2021, 276 (277).

5 Ähnlich Hauschka/Moosmayer/Lösler Corporate Compliance, Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen/Kopp § 11 Rn. 58.

6 So der Verhaltenskodex für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes in der Einleitung.

7 Gerig/Tsesis CCZ 2015, 268 (269).

8 So auch der Verband der chemischen Industrie e. V. in seiner Stellungnahme zum Entwurf eines LobbyRG, vom 23.9.2020, S. 1, abrufbar unter: <https://www.bundestag.de/resource/blob/795558/c75b820f316794600d888b904c1da50d/Stellungnahme-Verband-d-Chemischen-Industrie-data.pdf>; vgl. auch Austermann NVwZ 2021, 585 (585 f.).

II. Identifizierung der Rechtsquellen

Unternehmen stehen durch das LobbyRG wieder einmal der Herausforderung gegenüber, zur laufenden Erfüllung der neuerschaffenen Eintragungspflicht einen Prozess zu finden, der von Beginn an und dauerhaft die Rechtskonformität gewährleistet und zugleich bei künftigen Verschärfungen des Rechtsrahmens⁹ möglichst geringfügig angepasst werden muss.

Das LobbyRG selbst ist kurz gehalten und überantwortet vieles der Interpretation des Rechtsanwenders, der bei der Auslegung nur auf ebenso knappe Gesetzesmaterialien¹⁰ zugreifen kann. Es bedient sich zudem etlicher unbestimmter Rechtsbegriffe.¹¹ Diese unbestimmten Rechtsbegriffe erschweren es erheblich, die Eintragungspflichten sicher zu erfassen, weil sie erst noch durch die Gerichte und die registrierende Bundestagsverwaltung¹² konkretisiert werden müssen.¹³ Die Verwaltungsgerichte hatten noch keine in den Entscheidungsdatenbanken dokumentierte Gelegenheit, sich mit dem LobbyRG zu befassen. Das BVerfG hat eine Rechtsatzverfassungsbeschwerde mehrerer Gewerkschaften gegen das Bayerische Lobbyregistergesetz¹⁴ („BayLobbyRG“) im Januar 2022 nicht zur Entscheidung angenommen. Aus der Begründung lassen sich jedoch keine Erkenntnisse für die Handhabung des LobbyRG gewinnen.¹⁵

Die Bundestagsverwaltung konnte noch keine einheitliche Verwaltungspraxis herausbilden, da die Prüfung von Eintragungen erst seit kurzem anläuft. Allerdings hat sie mit einem im Januar 2022 herausgegebenen Leitfaden¹⁶ („Handbuch“), der fortlaufend aktualisiert werden soll, ihre Lesart des LobbyRG bereits – ansatzweise – zum Ausdruck gebracht. Das Handbuch soll Interessenvertreter bei der Eintragung in das Lobbyregister anleiten und enthält dazu genauso umfangreiche wie weitreichende Interpretationen der knappen gesetzlichen Regelungen. Die Legitimation des Handbuchs geht auf eine zwischen dem Bundestag und der Bundesregierung geschlossene Verwaltungsvereinbarung¹⁷ („LobbyRG-VV“) zurück (§ 7 I LobbyRG-VV). Den Abschluss dieser Verwaltungsvereinbarung hat der Gesetzgeber in § 4 I 2 LobbyRG vorgesehen. Das Handbuch ist damit eine zwischen Bundestag und Bundesregierung abgestimmte Norminterpretation des LobbyRG (§ 7 II 1 iVm § 12 II 2 LobbyRG-VV). Die genaue dogmatische Einordnung des Handbuchs, das im verwaltungsrechtlichen Sinne wohl eine Ausprägung einer antizipierten Verwaltungspraxis darstellt,¹⁸ kann für die Zwecke dieses Beitrags dahinstehen. Für eintragungspflichtige Unternehmen gilt jedenfalls, dass die im Handbuch getroffenen Aussagen einen gewissen Vertrauenstatbestand schaffen, auf den sich Unternehmen in der jeweils aktuellen Fassung des Handbuchs grundsätzlich verlassen dürfen. Insoweit ist das Handbuch auch für Unternehmen eine wertvolle Hilfe. Da das Handbuch keine Gesetzesqualität hat, bindet es aber die Gerichte bei der Auslegung des LobbyRG nicht.

III. Unternehmen als Eintragungspflichtige

Der Umgang mit Lobbyaktivitäten ist spätestens mit dem Inkrafttreten des LobbyRG für politisch aktive Unternehmen eine eigene Compliance-Aufgabe.¹⁹ Dies haben Unternehmen in der Vergangenheit oft nicht erkannt.²⁰

1. Eintragungsfähigkeit von Unternehmen und Konzernen

Zunächst ist zu klären, ob Unternehmen und Konzerne jeweils als solche unmittelbar von den Eintragungspflichten betroffen und eintragungsfähig sind.

Die Eintragungspflicht trifft Interessenvertreter, die sich im Bereich der Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung in erheblichem Umfang betätigen (§ 2 I 1 LobbyRG). Interessenvertreter ist jede natürliche oder juristische Person, Personengesellschaft oder sonstige Organisation, die Interessenvertretung selbst betreibt oder in Auftrag gibt (§ 1 IV LobbyRG). Unter Interessenvertretung versteht man wiederum jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess im Bundestag oder in der Bundesregierung (§ 1 III LobbyRG). Das LobbyRG hat einen weiten Anwendungsbereich, um möglichst alle Formen der organisierten Interessenvertretung zu erfassen.²¹

Am Rechtsverkehr selbständig teilnehmende Unternehmen sind fast immer als **juristische Personen** (zB GmbH) organisiert und daher im Ausgangspunkt eindeutig vom Anwendungsbereich des LobbyRG erfasst, wenn sie Interessenvertretung betreiben. Wenn Unternehmen allerdings in einen **Konzern** eingegliedert sind, stellt sich die Frage, ob der Konzern als solcher stellvertretend für seine **Konzerngesellschaften** zum Adressaten wird.

Dafür spricht, dass der Konzern nicht nur die Summe seiner Konzerngesellschaften ist, sondern eine eigene Organisationsform darstellt, die als solche unter den weiten Begriff des Interessenvertreters gefasst werden kann. So tritt der Konzern in der Außendarstellung regelmäßig als Einheit auf, die ihre Interessen gegenüber der Politik aufeinander abgestimmt vorträgt. Die Bundestagsverwaltung ist dennoch der Auffassung, dass Konzerne aufgrund des gesellschaftsrechtlichen Trennungsprinzips als solche nicht eintragungsfähig sind, sondern alle Konzerngesellschaften sollen separat klären, ob sie eintragungspflichtig sind.²² Diese Ansicht ist angesichts des weiten Begriffs des Interessenvertreters nicht unkritisch. Sie wird für Konzerne auch in der Literatur teilweise dennoch befürwortet,²³ weil sie die Adressaten eindeutig definiert: Jede Konzerngesellschaft hat hiernach ihre Ein-

9 Im neuen Koalitionsvertrag wird festgelegt, dass künftig auch Kontakte zu Ministerien unterhalb der Unterabteilungsleiterbene erfasst und der Kreis der erfassten Interessenvertretungen ausgeweitet werden sollen; Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP, S. 10; abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/service/gesetzesvorhaben/koalitionsvertrag-2021-1990800>.

10 Vor allem der Gesetzentwurf (BT-Drs. 19/22179) sowie die Beschlussempfehlung (BT-Drs. 19/27922) sind hier zu nennen.

11 Vgl. § 2 I Nr. 1 LobbyRG: „regelmäßig“; § 2 I Nr. 2 LobbyRG: „auf Dauer“; § 3 I Nr. 5: „Anzahl der Beschäftigten [...] im Bereich der Interessenvertretung“.

12 Bundestagsverwaltung Referat ID 5; vgl. § 4 I LobbyRG iVm § 2 VV.

13 Vgl. Stelkens/Bonk/Sachs VwVfG § 40 Rn. 153.

14 Bayerisches Lobbyregistergesetz vom 6.7.2021 (GVBl. S. 386, BayRS 1100-7-I), das durch § 2 des Gesetzes vom 23. Dezember 2021 (GVBl. S. 661) zuletzt geändert wurde.

15 BVerfG Beschl. v. 17.1.2022 – 1 BvR 2727/21; vgl. zur verfassungsrechtlichen Diskussion über die Regulierung von Interessenvertretung Gerig ZRP 2014, 247 (248); Sodan LKV 2012, 193.

16 Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister, Stand: 1.1.2022 (Version 1.0).

17 Verwaltungsvereinbarung über die Einzelheiten der Führung des Lobbyregisters; vgl. zur Rechtsnatur der Verwaltungsvereinbarung: Austermann/Schwarz/Schwarz LobbyRG § 4 Rn. 4 f.

18 Vgl. BVerwGE 160, 193 = NVwZ 2018, 895 Rn. 20; OVG Lüneburg Beschl. v. 28.5.2013 – 8 LB 17/13 = BeckRS 2013, 51544.

19 Brouwer CCZ 2019, 2 (10).

20 Hauschka/Moosmayer/Lösler Corporate Compliance, Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen/Kopp § 11 Rn. 51.

21 Vgl. BT-Drs. 19/27922, 18, wonach der weite Anwendungsbereich absichtlich gewählt wurde, um möglichst viele Verhaltensweisen erfassen zu können.

22 Vgl. Handbuch, S. 6; zustimmend Irmischer NJW 2022, 273 (275).

23 So auch Austermann/Schwarz/Austermann LobbyRG § 1 Rn. 14.

tragungspflicht für sich in eigener Verantwortung zu klären. Die Gefahr, dass in großen Konzernen Eintragungspflichten übersehen werden, verringert sich dadurch aber nicht wesentlich. Denn die Verantwortungsbereiche der Konzerngesellschaften lassen sich hinsichtlich der konzernweiten Lobbystrukturen und oftmals zentralen konzerngesellschaftsübergreifenden Strukturen nicht immer eindeutig zuordnen. Bei der Ermittlung der eintragungsrelevanten Informationen muss folglich in jedem Fall der gesamte Konzern in den Blick genommen, aber zugleich „konzerngesellschaftsscharf“ differenziert werden.

2. Eintragungspflichtigkeit von Unternehmen

Eintragungsfähig sind Unternehmen nach dem oben Gesagten über die sie konstituierenden juristischen Personen, deren Eintragungspflicht zu klären ist.²⁴ Bei einem Unternehmen, das nur aus einer Gesellschaft besteht, ist der Ermittlungsaufwand regelmäßig überschaubar. Konzerne dagegen sehen sich folgenden Herausforderungen gegenüber: Zum einen müssen sie feststellen, wie viele und welche ihrer mitunter zahlreichen Gesellschaften auf dem Gebiet der Interessenvertretung tätig sind. Zum anderen besteht eine zusätzliche Aufgabe darin, effiziente Strukturen zu schaffen, um den Aufwand der Lobby-Compliance konzernweit möglichst gering zu halten.

Bei der Schaffung von Compliance-Strukturen ist zu bedenken, dass das LobbyRG in seinem Anwendungsbereich nicht auf inländische Unternehmensgesellschaften beschränkt ist. Erfasst sind vielmehr *alle* juristischen Personen, die Interessenvertretung nach § 1 III LobbyRG betreiben oder in Auftrag geben. Das bedeutet, dass auch Unternehmen mit **Sitz im Ausland** prüfen müssen, ob sie den Pflichten des LobbyRG unterfallen.²⁵ Besonders in Konzernen empfiehlt sich daher eine entsprechende Abfrage bei allen Unternehmensgesellschaften mit Interessen in Deutschland.

a) Bündelung von Interessenvertretung in einzelnen Unternehmensgesellschaften

Die Ermittlung der Eintragungsinhalte ist für Unternehmen mit Aufwand verbunden, der umso größer wird, je weiterzweigter die Lobbystrukturen im Unternehmen sind. Für Konzerne ist es daher ratsam, die Interessenvertretung aller Unternehmensgesellschaften künftig in möglichst wenigen Gesellschaften zu bündeln.

Dazu sind innerhalb des Konzerns eine oder mehrere Unternehmensgesellschaften zu bestimmen, die für den ganzen Konzern die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung wahrnehmen. Nur diese Unternehmensgesellschaften müssen dann ins Lobbyregister eingetragen werden. Es ist nicht zwingend notwendig, dass es sich dabei um die Muttergesellschaft handelt. Die anderen Unternehmensgesellschaften müssen ihre eigenen Tätigkeiten im Bereich der Interessenvertretung im Gegenzug vollständig einstellen. Das heißt insbesondere, dass sie Interessenvertretung nicht innerhalb des Konzerns oder bei Dritten „in Auftrag geben“ dürfen – dies ist allein bei den eingetragenen Gesellschaften zu bündeln.

aa) Verhaltensweisen, die eine Eintragungspflicht begründen können

Die Unternehmensgesellschaften, die nicht ins Lobbyregister eingetragen werden sollen, müssen nachhaltig sicherstellen, dass keine Tätigkeit im Bereich der Interessenvertretung erfolgt. Da der Begriff der Interessenvertretung in § 1 III LobbyRG aus sich heraus schwer verständlich ist, sollte unter-

nehmensintern und konzernweit in Richtlinien bestimmt werden, welche Verhaltensweisen künftig zu unterlassen sind. Sofern keine Ausnahme vorliegt,²⁶ müssen Gesellschaften dafür Sorge tragen, dass insbesondere folgende Tätigkeiten nicht mehr ausgeübt werden:

Es darf **keine direkte Kontaktaufnahme** zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Bundestages oder zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Bundesregierung (§ 1 III LobbyRG) unternommen werden.

Es ist demnach **jedes aktive Verhalten** einzustellen, das einen Kommunikationsvorgang z. B. mit Abgeordneten des Bundestages oder Ministerialbeamten bis zur Unterabteilungsleiterenebene eines Bundesministeriums einleiten soll und dessen Zweck darauf gerichtet ist, Einfluss auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess dieser Person zu nehmen.²⁷ Dieses Verhalten unterfällt unabhängig von der Art oder dem Medium der Kontaktaufnahme dem Anwendungsbereich des Gesetzes,²⁸ denn im Mittelpunkt steht nicht das „Wie“ der Kontaktaufnahme, sondern allein, ob angestrebt wird, Kontakt mit den vorgenannten Adressatinnen und Adressaten herzustellen.²⁹

Sofern **Stellungnahmen** veröffentlicht werden (zB auf der Homepage eines Verbands oder eines Unternehmens), die keinen konkreten Adressaten haben, ist dies regelmäßig noch keine Kontaktaufnahme zur Interessenvertretung. Denn es ist dann schon unklar, ob die Stellungnahme die Adressaten von Interessenvertretung erreicht, also überhaupt die Möglichkeit der Wahrnehmung der Position entsteht. Derartige Maßnahmen „ins Blaue hinein“ weisen grundsätzlich also nicht die nötige *Finalität* auf.

Der **offene Brief** an Mitglieder des Bundestags und die Bundesregierung weist diese Finalität zwar auf, da die Adressatinnen und Adressaten diesen zu Gesicht bekommen sollen. Allerdings besteht hier kein *Mangel an Transparenz*, der das vom Gesetzesentwurf angesprochene „Unbehagen“³⁰ auszulösen vermag. Vielmehr wird hinreichend deutlich, wer hier wen in welcher Sache anspricht. Diese Eckpunkte sollten dann jedoch auch erkennbar sein. Ansonsten könnte hierin eine Umgehungsgestaltung gesehen werden. Bei der Abgrenzung hilft die Kontrollfrage, ob der interessierten Öffentlichkeit hinreichend deutlich wird, dass das Unternehmen mit dem offenen Brief ein bestimmtes Anliegen gegenüber politischen Entscheidungsträgern verfolgt.

Zunehmend wichtiger dürften Kontaktaufnahmen über **soziale Medien** werden. Hier gilt es zu differenzieren: sog.

24 Handbuch, S. 109; Irmischer NJW 2022, 272(275).

25 So auch die Bundestagsverwaltung: Handbuch, S. 6; beachtenswert in diesem Zusammenhang: Der Verhaltenskodex des Bundestags aufgrund des § 5 II LobbyRG ist auf der Webseite des Bundestags auch in englischer Sprache abrufbar: <https://www.bundestag.de/parlament/lobbyregister/neuer-inhalt-832004>.

26 Vgl. allgemein zu den Ausnahmen Federmann/Wolff ZRFC 2021, 215 (220); für KMU besonders relevant: § 2 II Nr. 2 LobbyRG, wonach Anliegen von *ausschließlich lokalem Charakter* gegenüber Bundestagsabgeordneten verfolgt werden dürfen.

27 Handbuch, S. 9.

28 Vgl. Austermann/Schwarz/Austermann LobbyRG § 1 Rn. 10; Austermann GewArch 2022, 101 (102).

29 Vgl. BT-Drs. 19/27922, 18.

30 BT-Drs. 19/22179, 1.

„DMs“ (Direct Messages) auf Plattformen wie Twitter oder LinkedIn ermöglichen in verschiedenem Umfang Chatfunktionen. So können Personen oder Personengruppen unmittelbar angesprochen werden. Insoweit liegt eine unmittelbare Kontaktaufnahme vor, die Interessenvertretung iSd § 1 III LobbyRG darstellen kann. Interessanterweise geht die Gesetzesbegründung davon aus, dass das Verlinken von Personen in Beiträgen zu niederschwellig ist,³¹ um eine Eintragungspflicht auszulösen.³² Führt man sich die oben herausgearbeiteten Kriterien vor Augen, überrascht diese Einschätzung: Durch das Verlinken werden bestimmte Personen oder Gruppen angesprochen, die Kommunikation weist also einen *finalen* Charakter auf. Je nachdem welche Privatsphäreinstellungen gewählt wurden, können auch nicht alle Teile der Öffentlichkeit von der Kommunikation Kenntnis nehmen. Also lässt sich ein *Mangel an Transparenz* in solchen Fallgestaltungen grundsätzlich auch annehmen. Hier sollten Unternehmen daher Vorsicht walten lassen. Beschäftigte des Unternehmens sollten in Ausübung ihrer beruflichen Tätigkeit nicht regelmäßig auf derartige Kommunikationsmodi zugreifen und nur Beiträge verfassen, die *öffentlich einsehbar* sind.

bb) Erheblichkeitsschwelle der Verhaltensweisen

Werden Unternehmensgesellschaften im Sinne des LobbyRG interessenvertretend aktiv, begründet dies nicht immer eine Eintragungspflicht. Stattdessen knüpft der Gesetzgeber die Eintragungspflicht an das Vorliegen bestimmter quantitativer oder qualitativer Voraussetzungen (§ 2 I Nr. 1-4 LobbyRG). Der Gesetzgeber hat also eine **Erheblichkeits- bzw. Bagatellschwelle** eingefügt.

Unternehmensgesellschaften, die Interessenvertretungstätigkeiten wahrnehmen, müssen prüfen, ob sie damit die Erheblichkeitsschwelle überschreiten. Nach dem eindeutigen Gesetzeswortlaut genügt es, wenn *eine* der in § 2 I Nr. 1-4 LobbyRG genannten Varianten erfüllt ist.

Die Erheblichkeitsschwelle wird überschritten, wenn die Interessenvertretung regelmäßig betrieben wird, auf Dauer angelegt ist, geschäftsmäßig für Dritte betrieben wird oder innerhalb der jeweils letzten drei Monate mehr als 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte aufgenommen wurden (§ 2 I 1 LobbyRG). Im Einzelnen:

Regelmäßige Interessenvertretung liegt vor, wenn die Interessenvertretung nicht nur gelegentlicher Natur ist. Regelmäßigkeit wird nach Auffassung der Bundestagsverwaltung bereits ab der dritten Kontaktaufnahme angenommen, sofern auch weiterhin von Kontaktaufnahmen auszugehen ist und die Abstände zwischen den einzelnen Kontaktaufnahmen nicht so groß sind, dass sie im Verhältnis zu deren Anzahl der Annahme einer Regelmäßigkeit entgegenstehen.³³ Die Auslegung der Bundestagsverwaltung ist hinsichtlich der Angabe von drei Kontaktaufnahmen sehr konkret. Sie kann von Unternehmen aber trotzdem nicht schematisch umgesetzt werden, da unklar ist, auf welchen Zeitraum sich die drei Kontaktaufnahmen beziehen. Drei Kontakte in einem Monat müssen anders bewertet werden, als drei Kontakte in zehn Jahren. So klar die beiden geschilderten Konstellationen nun erscheinen mögen, so unscharf dürfte die Sicht auf Fälle sein, die sich zwischen solchen Extremen bewegen. In diesen Zweifelsfällen müssen Unternehmen selbst prüfen, ob die Abstände zwischen den Kontakten so groß sind, dass sie im Verhältnis zu ihrer Anzahl nicht mehr signifikant erscheinen. Da bislang eine behördliche Praxis fehlt, an der sich Unternehmen

orientieren können, müssen Unternehmen in Zweifelsfällen zumindest nachvollziehbar begründen können, weshalb sie beim Vorliegen der dritten Kontaktaufnahme keine Eintragung vorgenommen haben. Die Prüfung kann nur gelingen, wenn im Unternehmen dokumentiert ist, wie viele Kontaktaufnahmen durch ihre Mitarbeiter oder Beauftragte erfolgt sind. Unternehmensinterne Richtlinien sollten daher vorgeben, dass die Kontaktaufnahmen stets dokumentiert werden und diese Dokumentation leicht zugänglich ist.³⁴

Auf Dauer angelegt ist Interessenvertretung nach Ansicht der Bundestagsverwaltung, wenn die Gesellschaft beabsichtigt, die Ziele ihrer Einflussnahme über einen längeren Zeitraum hinweg zu verfolgen oder einen Dritten mehr als nur punktuell mit der Wahrnehmung der eigenen Interessen beauftragt.³⁵ Der Gesetzgeber erfasst mit dieser Regelung solche Interessenvertretung, die zwar begonnen hat, aber noch nicht regelmäßig betrieben wird.³⁶ Ob diese Variante erfüllt ist, hängt also von einem *subjektiven* Kriterium ab. Strebt eine Unternehmensgesellschaft künftig weitere Kontaktaufnahmen an, um ihren Einfluss geltend zu machen, genügt schon die erste Kontaktaufnahme, um die Eintragungspflicht auszulösen. Maßgeblich für die Feststellung des subjektiven Willens ist der Beschäftigte oder gesetzliche Vertreter, der den ersten Kontakt aufgenommen hat.

Für Konzerne und Unternehmen, deren Geschäftstätigkeit nicht in der Interessenvertretung für Dritte besteht, ist die Variante des **geschäftsmäßigen Betriebens für Dritte** nicht von Bedeutung. Denn geschäftsmäßige Interessenvertretung setzt voraus, dass mit der Interessenvertretung ausschließlich ein fremdes Interesse verfolgt wird.³⁷

Es dürfen innerhalb der letzten drei Monate nicht **mehr als 50 unterschiedliche Kontakte** zur Interessenvertretung aufgenommen werden. Diese Schwelle kann schnell überschritten werden, zB mit der Versendung einer Email, in der zu einem Gesetzgebungsvorhaben Stellung genommen wird und die an einen Verteiler mit 51 Abgeordneten versendet wird.³⁸

b) „In Auftrag geben“ von Interessenvertretung

Unternehmensgesellschaften können sich Eintragungspflichten nicht entziehen, indem sie die Interessenvertretung bei Dritten „in Auftrag geben“ (§ 1 IV LobbyRG).

Die Interessenvertretung wird „in Auftrag gegeben“, wenn ein Interessenvertreter nicht selbst unmittelbaren oder mittelbaren Einfluss auf die Willensbildungs- oder Entscheidungsprozesse nimmt, sondern seine Interessen durch einen Dritten vertreten lässt. Dies ist zB dann der Fall, wenn eine Beratungsagentur mit der Interessenvertretung beauftragt wird. Erforderlich ist ein Auftragsverhältnis im Sinne eines **Vertragsverhältnisses**, ohne dass es auf eine Gegenleistung

31 Irmischer wirft die berechtigte Frage auf, ob ein tausendfach geteilter Tweet in seiner beeinflussenden Wirkung tatsächlich schwächer ist als eine einfache Email – NJW 2022, 273 (274).

32 BT-Drs. 19/27922, 18.

33 Handbuch, S. 12; anders offenbar Austermann/Schwarz/Zentner LobbyRG § 2 Rn. 3.

34 Allgemein zur Notwendigkeit der Dokumentation für die Lobby-Compliance Federmann/Wolff ZRFC 2021, 215 (219).

35 Handbuch, S. 12.

36 BT-Drs. 19/22179, 8.

37 Handbuch, S. 13.

38 BT-Drs. 19/22179, 8; Handbuch, S. 13.

(zB Geldleistungen) oder Formalien (zB Schriftform) ankommt.³⁹ Eine Gegenleistung ist aber ein starkes Indiz für in Auftrag gegebene Interessenvertretung.⁴⁰

Unternehmen müssen vor allem die nachfolgend dargestellten Konstellationen bedenken, die eine Eintragungspflicht als Auftraggeber von Interessenvertretung auslösen können:

aa) Einschaltung externer Beratungsunternehmen

Die Einschaltung externer Beratungsunternehmen zur Vertretung gegenüber dem Bundestag oder der Bundesregierung ist als „in Auftrag geben“ von Interessenvertretung zu qualifizieren.⁴¹ Wer professionelle Interessenvertreter für seine Zwecke einsetzt, ist bei der Vertretung seiner Interessen nicht weniger engagiert als ein Unternehmen, das hierzu eigene Mitarbeiter einsetzt. Der Beauftragte ist zur Preisgabe seiner Auftraggeber verpflichtet, wenn ihn selbst eine Eintragungspflicht trifft (§ 3 I Nr. 4 LobbyRG). Weil Auftragsverhältnisse damit offengelegt werden, haben Unternehmen zur Wahrung ihrer Reputation ein Interesse daran, gegenüber ihren Beratungsagenturen auf Wahrung der Integrität bei der Interessenvertretung zu bestehen.⁴² Insoweit sollten Unternehmensgesellschaften die von ihnen beauftragten Beratungsunternehmen auf die Einhaltung der Grundsätze integrierter Interessenvertretung, also vor allem auf den Verhaltenskodex des Bundestags,⁴³ verpflichten. Gleiches gilt für eigene, unternehmensinterne Verhaltensrichtlinien für das Lobbying, sofern diese noch weitergehende Anforderungen an die Integrität der Interessenvertretung beinhalten.⁴⁴ Zudem ist es ratsam, den Auftrag möglichst genau zu definieren und zu dokumentieren. Sollten Beratungsunternehmen den ihnen erlaubten Rahmen verlassen, können sich die Auftraggeber so exkulpieren. Schließlich ist zu beachten, dass Erfolgshonorare für die Interessenvertretung nicht vereinbart werden dürfen (§ 5 VI LobbyRG).⁴⁵

bb) Engagement in Interessenverbänden

Die Verbandsarbeit von Unternehmen dient in großen Teilen dazu, mit anderen Unternehmen derselben Branche gemeinsame Anliegen mit größerem Gewicht in die politische Debatte einzubringen. Die **bloße Mitgliedschaft** und die **Zahlung von Mitgliedschaftsbeiträgen** in solchen Zusammenschlüssen wird von der Bundestagsverwaltung noch nicht als „in Auftrag geben“ gewertet.⁴⁶ Trotzdem müssen Unternehmen auch hier einige Fallstricke beachten:

Wenn das Unternehmen über die Mitgliedschaftsbeiträge hinaus **keine Absprachen** mit dem Interessenverband oder der Organisation getroffen hat, ist die bloße Mitgliedschaft unbedenklich. Eine Eintragung des Unternehmens allein aus diesem Grund im Lobbyregister ist dann nicht erforderlich und *darf* auch nicht erfolgen.⁴⁷ Es muss sich dann aber gegebenenfalls der Verband selbst in eigener Verantwortung eintragen und selbst Rechenschaft über die einzutragenden Informationen ablegen. Auch der Verband muss bei seiner Eintragung in das Lobbyregister nicht angeben, dass er im Auftrag der Unternehmensgesellschaft handelt, wenn er ausschließlich Interessenvertretung für die **Gesamtheit seiner Mitglieder** betreibt und kein besonderes Auftragsverhältnis vorliegt.⁴⁸ Die Mitgliedschaft des Unternehmens im Verband muss im Lobbyregister allerdings trotzdem angegeben werden, wenn das Unternehmen anderweitig eintragungspflichtig ist (§ 3 I Nr. 2 lit. e Alt. 2 LobbyRG).

Bei Zahlungen, die über die Leistung von Mitgliedschaftsbeiträgen hinausgehen, muss die Unternehmensgesellschaft untersuchen, ob mit der Zahlung eine gesonderte Vertretung der eigenen Interessen der Unternehmensgesellschaft durch den Verband erwirkt werden soll. Wird dies bejaht, löst dies bei Vorliegen der übrigen Voraussetzungen die Eintragungspflicht der Unternehmensgesellschaft als (mittelbare) Interessenvertreterin aus. Sie muss dann ihre Verbandsmitgliedschaften sowie ihre finanziellen Aufwendungen angeben, die im weitesten Sinne mit der Interessenvertretung in Zusammenhang stehen. Auch die bloßen Mitgliedsbeiträge, die normalerweise nicht eintragungspflichtig sind, werden dann eintragungspflichtig. Besondere Vorsicht ist geboten, wenn Beschäftigte in Verbandsgremien Positionen einnehmen, die ihnen die Einflussnahme auf den politischen Diskurs ermöglichen. Erfolgt dies nicht nur für die allgemeinen Verbandsinteressen, also im Sinne der übrigen Verbandsmitglieder, kann gleichfalls eine Eintragungspflicht ausgelöst werden.

cc) Finanzflüsse zwischen Unternehmensgesellschaften

Bei Finanzflüssen zwischen Unternehmensgesellschaften ist ebenfalls darauf zu achten, dass damit Interessenvertretung nicht „in Auftrag gegeben“ wird (§ 1 IV LobbyRG). Wenn eine Muttergesellschaft für ihre Tochtergesellschaften Interessen vertritt, weil sie Interessenvertretung für den ganzen Konzern betreibt, wird ein Auftragsverhältnis zwischen der Mutter und den Töchtern noch nicht zu bejahen sein.⁴⁹ Anders wird dies beurteilt, wenn zB eine Tochtergesellschaft ihrer Muttergesellschaft Kosten für die Interessenvertretung erstattet. Dies wird von der Bundestagsverwaltung als Indiz für eine Beauftragung gewertet.⁵⁰ Unerheblich ist freilich, in welchem hierarchischen Verhältnis die Unternehmensgesellschaften zueinander stehen, sodass sämtliche Finanzflüsse zwischen Unternehmensgesellschaften mit Bezug zu Interessenvertretung kritisch hinterfragt werden müssen.⁵¹

3. Keine Registrierungspflicht gesetzlicher Vertreter und Mitarbeiter als „natürliche Person“

Gesetzliche Vertreter und Mitarbeiter von Unternehmen, die nur **Interessen von Unternehmensgesellschaften** vertreten, müssen sich nicht selbst als „natürliche Person“ ins Register eintragen und sie *dürfen* es auch nicht.⁵² Ihnen fehlt dann schon die Eigenschaft als eigenständiger „Interessenvertreter“. Die Eintragung dieser Personen erfolgt nur nach den Regeln für Eintragungen durch Unternehmensgesellschaften (hierzu IV.2.). Unternehmensgesellschaften müssen ihre gesetzlichen Vertreter oder Beschäftigte, die Interessenvertretung ausüben, also nicht dazu auffordern, sich als natürliche Person in das Register einzutragen.

39 Handbuch, S. 98; daran anschließend Irmischer NJW 2022, 273 (275).

40 Handbuch, S. 94 und S. 98.

41 Handbuch, S. 98.

42 Brouwer CCZ 2019, 2 (11).

43 Verhaltenskodex des Bundestags, aufzustellen gemäß § 5 II LobbyRG.

44 Brouwer CCZ 2019, 2 (11).

45 So schon vor Inkrafttreten des LobbyRG allgemein Brouwer CCZ 2019, 2 (11).

46 Handbuch, S. 11 und S. 99.

47 Handbuch, S. 11.

48 Handbuch, S. 99.

49 Handbuch, S. 7.

50 Handbuch, S. 7.

51 So wohl auch Irmischer NJW 2022, 273 (275).

52 Handbuch, S. 47 f.; Bundestag, Wichtige Informationen zum Eintrag in das Lobbyregister, v. 11.1.2022, S. 1.

IV. Einzutragende Informationen

Wenn ein Unternehmen festgestellt hat, dass es sich als Interessenvertreter im Lobbyregister einzutragen hat, ist im nächsten Schritt zu klären, welche Angaben im Lobbyregister zu machen sind. Die erforderlichen Angaben sind im Katalog des § 3 I Nr. 1-8 LobbyRG abschließend aufgezählt.

Neben Angaben zu Unternehmensname, Rechtsform, gesetzlichen Vertretern und anderen leicht verfügbaren Informationen werden verschiedene, spezifisch die Interessenvertretung betreffende Angaben abgefragt. Die meisten dieser Angaben, wie zB eine Beschreibung des Interessen- und Vorhabensbereichs des Unternehmens (Nr. 3), sind zwar mit Aufwand verbunden, machen aber in der Regel keine Nachforschungen von Tatsachen erforderlich. Daneben sind jedoch auch einige Angaben erforderlich, die nur mit genauer **Kenntnis der Inhouse-Lobbystrukturen** zutreffend eingetragen werden können. Erfahrungsgemäß geraten Unternehmen regelmäßig bei den Angaben zu den Beschäftigten (Nr. 2 lit. d und 5) und zu den finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung (Nr. 6) in Schwierigkeiten.⁵³ Im Folgenden soll aufgezeigt werden, wie diese schwer zu erfassenden Angaben effizient ermittelt werden können und welche Grundsätze dabei zu berücksichtigen sind.

1. Sorgfältige Dokumentation

Gerade in größeren Unternehmen mit nicht trennscharf abgegrenzten Inhouse-Lobbystrukturen ist die Ermittlung der Angaben naturgemäß komplex. Prüft die Bundestagsverwaltung in Verdachtsfällen die Angaben der Unternehmen, ist es wichtig, dass die unternehmensinterne Aufklärung möglichst lückenlos und nachvollziehbar dokumentiert ist. Dabei sollte die Dokumentation hinsichtlich der zugrunde gelegten Methodik und der Ergebnisse aussagekräftig sein. So kann im Falle einer Überprüfung durch die Bundestagsverwaltung leichter gerechtfertigt werden, weshalb das Unternehmen im Lobbyregister bestimmte Angaben (nicht) gemacht hat.⁵⁴ Wenn das Unternehmen auf Nachfragen eine nachvollziehbare und plausible Antwort geben kann, die zeigt, dass die Pflichten des LobbyRG ernstgenommen werden, können etwaige Verdachtsmomente so im besten Fall zerstreut werden.

2. Beschäftigte

Eintragungspflichtige Unternehmen müssen die Anzahl der Beschäftigten im Bereich der Interessenvertretung in 10er-Stufen angeben (§ 3 I Nr. 5 LobbyRG). Diese Information ist von den Unternehmen mindestens jährlich zu aktualisieren (§ 3 III 1 LobbyRG),⁵⁵ was ein kontinuierliches Monitoring erforderlich macht.⁵⁶ Als Beschäftigte kommen alle Personen in Frage, die eine weisungsgebundene Tätigkeit innerhalb des Unternehmens ausüben.⁵⁷ Hierzu zählen einerseits jene Personen, die die Interessenvertretung nach außen unmittelbar ausüben („**interessenvertretende Beschäftigte**“) und deshalb namentlich im Lobbyregister zu benennen sind (§ 3 I Nr. 2 lit. d LobbyRG). Darüber hinaus sind auch solche Beschäftigte erfasst, die zwar nicht im Außenverhältnis zum Zwecke der Kontaktaufnahme auftreten, aber bei der Interessenvertretung anderweitig mitwirken („**sonstige Beschäftigte**“).

a) Interessenvertretende Beschäftigte

Unternehmen sollten damit beginnen, die interessensvertretenden Beschäftigten zu ermitteln.⁵⁸ Weil es auf diese Per-

sonen für die Zwecke der wirksamen Regulierung von Lobbyismus entscheidend ankommt und eine Kontrolle durch Außenstehende am leichtesten gelingt, müssen Unternehmen insoweit genau arbeiten.

Zu dieser Gruppe gehören alle Beschäftigten, die regelmäßig zweckgerichtete Kontakte mit den Adressaten von Interessenvertretung im Bundestag und der Bundesregierung aufnehmen. Die Frage der Regelmäßigkeit der Interessenvertretung ist in diesem Zusammenhang anders als bei der Beurteilung der Interessenvertretereigenschaft nicht über eine Mindestanzahl oder Mindestfrequenz von Kontaktaufnahmen in der Vergangenheit zu ermitteln. Entscheidend ist vielmehr, ob für die Zukunft damit zu rechnen ist, dass es zielgerichtet zu Kontaktaufnahmen kommen wird, in denen auf die Willensbildung oder Entscheidung der Adressaten Einfluss ausgeübt werden soll. Die Ermittlung der interessensvertretenden Beschäftigten ist also keine reine Bestandsaufnahme, sondern eine Vorausschau in die Zukunft, die den Unternehmen auch Steuerungsmöglichkeiten und Gestaltungsspielräume gibt.

In der bisherigen Eintragungspraxis zeichnet sich ab, dass diese Funktion in vielen Unternehmen künftig offenbar ausschließlich von den „gesetzlichen Vertretungen“⁵⁹ oder „sonstigen vertretungsberechtigten Personen“⁶⁰ wahrgenommen werden soll. Weil diese Personen schon in einer anderen Kategorie namentlich einzutragen sind, sind sie als interessensvertretende Beschäftigte nicht erneut zu benennen, auch wenn sie die Interessenvertretung unmittelbar ausüben (§ 3 I Nr. 2 lit. c und d LobbyRG). Bei vollständiger personeller Deckungsgleichheit wird im Lobbyregister dann eingetragen: „*Beschäftigte, die Interessenvertretung unmittelbar ausüben (0)*“. Diese missverständliche Formulierung birgt eine Verlockung für Unternehmen, ihren Registereintrag „schlank“ zu halten. Damit verbunden ist aber auch ein Missbrauchspotential, das der Bundestagsverwaltung bekannt ist.

b) Sonstige Beschäftigte

Im nächsten Schritt sind die sonstigen Beschäftigten zu ermitteln, die im Bereich der Interessenvertretung tätig werden. Hierzu zählen laut der maßgeblichen Beschlussempfehlung des zuständigen Ausschusses im Bundestag alle Beschäftigten, die an der Interessenvertretung mitwirken, indem sie den interessensvertretenden Beschäftigten zuarbeiten, für sie recherchieren, Vorschläge einbringen oder in sonstiger Weise an der Interessenvertretung durch Unterstützungsleistungen mitwirken.⁶¹ Die Bundestagsverwaltung fasst den Anwendungsbereich enger, indem sie nur **regelmäßiges inhaltliches Mitwirken** zur Vorbereitung oder Anbahnung von Kontakt-

53 Das gilt in erster Linie für solche Unternehmen, deren Eintragungspflicht (zumindest auch) daraus resultiert, dass sie selbst Interessenvertretung betreiben und daher Inhouse-Strukturen im Unternehmen aufgebaut haben. Folgt die Eintragungspflicht allein daraus, dass Interessenvertretung bei Dritten in Auftrag gegeben wird, sind die Verhältnisse deutlich leichter aufzuklären.

54 Vgl. Gerig/Tsesis CCZ 2015, 268 (272), die – vor dem LobbyRG – wohl etwas weitgehend von einer Möglichkeit zur *Exkulpierung* sprechen.

55 Beachte die verkürzte Aktualisierungsfrist der persönlichen Angaben zu den interessensvertretenden Beschäftigten. Hier sind Änderungen spätestens bis Ende des auf den Eintritt der Änderung folgenden Quartals einzutragen (§ 3 III 2 iVm § 3 I Nr. 2 lit. d).

56 Federmann/Wolff ZRfC 2021, 215 (219).

57 Handbuch, S. 73.

58 Gerig/Tsesis CCZ 2015, 268 (272).

59 Zum Beispiel Geschäftsführer einer GmbH.

60 Zum Beispiel Prokuristen.

61 BT-Drs. 19/27922, 21.

aufnahmen ausreichen lässt.⁶² Es soll demnach nicht jede Hilfe ausreichend sein. Die Bundestagsverwaltung schränkt die Eintragungspflicht an dieser Stelle in qualitativer und quantitativer Hinsicht ein. Diese Einschränkungen sind zu begrüßen, weil der sonst uferlose Anwendungsbereich von größeren Unternehmen mit weitverzweigten Inhouse-Lobbystrukturen nicht mehr zu beherrschen wäre. Die Einschränkung ist auch geboten, weil nur solche Beschäftigte zur Gesamtzahl hinzuzurechnen sind, die den Lobbyapparat des Unternehmens direkt verstärken. Die zuvor ermittelten interessensvertretenden Beschäftigten sind für die Beurteilung, auf welche Beschäftigten dies zutrifft, die wichtigsten Ansprechpartner. Dabei sollte Folgendes berücksichtigt werden:

Die Differenzierung nach der „*inhaltlichen Mitwirkung*“ ermöglicht eine sichere Abgrenzung nur in eindeutigen Fällen. Sie gerät gerade bei Lobbystrukturen, die weite Teile des Unternehmens durchdringen und bei Bedarf mit unterschiedlichsten inhaltlichen Anliegen flexibel auf Mitarbeiter zugehen, schnell an ihre Grenzen und erzeugt Zweifelsfälle. Denn es geht nicht nur um die Beschäftigten im „Hauptstadtbüro“ des Unternehmens, sondern z. B. auch um den Ingenieur, der von seinem Kollegen aus der Lobbyabteilung darum gebeten wird, einen technischen Sachverhalt verständlich zu machen.⁶³ Ein Korrektiv ist hier das Element der Regelmäßigkeit. Es kommt nicht auf eine Mindestanzahl oder Mindestfrequenz von Kontaktaufnahmen an, sondern es ist entscheidend, ob sich zum Zeitpunkt der Eintragung bzw. Aktualisierung für die Zukunft die Prognose stellen lässt, dass auf den Beschäftigten erneut zugegriffen wird. Damit dieses Kriterium eine eigenständige Funktion hat, genügt es nicht, dass dies nicht auszuschließen ist, vielmehr bedarf es der positiven Feststellung im Sinne einer zumindest überwiegenden Prognosebeurteilung.

Wo die Beurteilung der inhaltlichen Mitwirkung weiter zweifelhaft bleibt, sollte **hilfsweise** auf die **Funktion der fraglichen Personen** abgestellt werden. Es sind nur solche Personen relevant, deren definierte innerbetriebliche Funktion – zumindest zu einem relevanten Anteil ihrer regelmäßigen Tätigkeit – gerade darin besteht, die Interessenvertretung im Außenverhältnis zu fördern. Wird ein Mitarbeiter im Verhältnis zum interessensvertretenden Beschäftigten tätig, ist entscheidend, ob die Tätigkeit des Mitarbeiters selbst schon den Bezug zur Interessenvertretung herstellt und auf diese nach außen gerichtete Interessenvertretung spezifisch abzielt oder dieser Bezug erst durch den interessensvertretenden Beschäftigten hergestellt wird. Nur im erstgenannten Fall verstärkt die Person selbst den Interessenvertretungsapparat und muss diesem zugerechnet werden.⁶⁴

Wenn auch das nicht weiterführt, liegt ein derzeit kaum sicher aufzulösender Zweifelsfall vor. Die **Stufenregelung** gesteht Unternehmen faktisch eine **Fehlertoleranz** zu. Besonders schwer zu beurteilende Einzelfälle können somit gegebenenfalls ungelöst bleiben. Es ist auch zu bedenken, dass Unternehmen auch hier eine Steuerungs- und Gestaltungsmöglichkeit haben. So können die Inhouse-Lobbystrukturen in personeller Hinsicht für die Zukunft klar definiert werden und damit die Eintragungs- bzw. Aktualisierungspflicht vereinfacht werden. Wichtig ist dann, dass die Angaben im Lobbyregister auch intern eingehalten werden.

3. Finanzielle Aufwendungen

Es ist vorgesehen, dass Unternehmen ihre jährlichen finanziellen Aufwendungen im Lobbyregister eintragen (§ 3 I

Nr. 6 LobbyRG). Während sich der Bezugsrahmen – das letzte abgelaufene Geschäftsjahr – eindeutig aus dem Gesetz ergibt,⁶⁵ wird nicht weiter konkretisiert, was unter „finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung“ genau zu verstehen ist. Die Bundestagsverwaltung versteht hierunter Personalkosten⁶⁶, Infrastrukturkosten, Repräsentationskosten, Kosten für externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen sowie sonstige Kosten.⁶⁷ Diese weite Auslegung des Begriffs der finanziellen Aufwendungen erscheint vor dem Hintergrund gerechtfertigt, dass der Gesetzgeber alle Kostenpositionen erfassen will, die den Aufwand wiedergeben, mit dem Unternehmen sich in der Interessenvertretung engagieren.⁶⁸

a) Freiwilligkeit der Eintragungen

Unternehmen müssen zunächst abwägen, ob sie Angaben zu den finanziellen Aufwendungen machen wollen, denn sie können die Angaben hierzu auch verweigern (§ 3 II 1 LobbyRG).

aa) Verweigerung

Verweigert das Unternehmen die Angaben, kann die Interessenvertretungstätigkeit weiter ausgeübt werden. Allerdings sanktioniert das LobbyRG die Verweigerung. Hierzu bedient es sich im Wesentlichen zweier Methoden. Zum einen müssen Interessenvertreter auf die Verweigerung ihrer Angaben bei Kontaktaufnahmen hinweisen, dürfen sich nicht als „registrierte Interessenvertreter“ bezeichnen und werden auch im Lobbyregister entsprechend gekennzeichnet (§ 3 II 2 und 3, § 5 V 2, IX LobbyRG). Zum anderen verlieren die Interessenvertreter gewisse Privilegien im Zusammenhang mit der Partizipation am politischen Meinungsbildungsprozess, bis hin zur Verweigerung der Zugangsberechtigung zu den Bundestagsgebäuden (§ 6 LobbyRG).⁶⁹

Wie sehr diese Sanktionen das Unternehmen bei der Ausübung von Interessenvertretung beeinträchtigen, muss im Einzelfall geklärt werden. Unternehmen haben ferner den drohenden Reputationsverlust in der Öffentlichkeit und bei den Adressaten der Interessenvertretung zu bedenken.

bb) Verweigerungsgründe in der bisherigen Eintragungspraxis

Eine nicht unbeachtliche Zahl von eintragungspflichtigen Interessenvertretern hat die Angabe von finanziellen Aufwendungen bereits verweigert.⁷⁰ Interessenvertreter erhalten

62 Handbuch, S. 104 und 113.

63 Allgemeiner Hauschka/Moosmayer/Lösler Corporate Compliance, Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen/Kopp § 11 Rn. 58.

64 Vgl. Austermann/Schwarz/Dietsche LobbyRG § 3 Rn. 68 mit Abgrenzung entsprechend der zivilrechtlichen Grundsätze zum Verrichtungsgehilfen (§ 831 BGB).

65 Vgl. § 3 III 4 LobbyRG.

66 Personalkosten sollten nach dem ursprünglich in den Bundestag eingebrachten Gesetzesentwurf nach § 2 Abs. 1 Nr. 8 LobbyRG-E ausgeschlossen sein (vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 4). Diese Einschränkung ist in der Beschlussempfehlung des zuständigen Ausschusses des Bundestages jedoch weggefallen (vgl. BT-Drs. 19/27922, S. 7); offenbar kritisch zur Eintragung der Personalkosten: Austermann/Schwarz/Dietsche LobbyRG § 3 Rn. 69.

67 Handbuch, S. 113.

68 BT-Drs. 19/22179, 7.

69 Vgl. aber das Informationsblatt des Bundestages, „Zutritt von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern (Neuregelung ab dem 1. Januar 2022)“ vom Januar 2022, das nur auf die Eintragung als solche Bezug nimmt, abzurufen unter <https://www.bundestag.de/parlament/verwaltung/ausweis> (letzter Abruf am 16.3.2022).

70 Am 16.3.2022 haben 215 von 3.540 Interessenvertretern die Angabe der finanziellen Aufwendungen verweigert.

Gelegenheit, die Verweigerung der Angaben mit einer im Lobbyregister veröffentlichten Begründung zu versehen. Wenn eine Begründung erfolgen soll, sollte diese überzeugend sein.

In vielen Fällen sind die Begründungen von geringer Überzeugungskraft, weil sie offensichtlich die Rechtslage verkennen oder auf eine Falschbenutzung des Eintragungstools zurückgehen. Das gilt exemplarisch für folgende Begründungen:

Einige Unternehmen verweigern die Angabe mit der Begründung, sie hätten keine finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung. Stattdessen sollten die finanziellen Aufwendungen mit 0 EUR angegeben werden.

Andere Unternehmen begründen ihre Verweigerung damit, sie würden die Angaben noch ermitteln. Dieses Phänomen, das wohl auf einen entsprechenden Hinweis der Bundestagsverwaltung zurückzuführen ist,⁷¹ zeigte sich vor allem in der Anfangsphase, in der Unternehmen es vermeiden wollten, den Stichtag des 1.3.2022 zu verpassen.⁷² Jedenfalls für die Zukunft dürfte es der bessere Weg sein, wenn Unternehmen sich, ohne vorher schuldhaft zu zögern, die erforderliche Zeit nehmen, um die Angaben sorgfältig zu ermitteln.

Die Verweigerung mit der Begründung, der Aufwand für die Ermittlung der finanziellen Aufwendungen sei unzumutbar, ist aus unternehmerischer Sicht nachvollziehbar, insbesondere wenn man die kleinteiligen Ausführungen der Bundestagsverwaltung zur Ermittlung der finanziellen Aufwendungen betrachtet.⁷³ Letztlich ist aber auch eine Verweigerung aus diesem Grund nicht überzeugend. Denn nach unserer Auffassung lässt sich auch für schwer zu durchdringende Inhouse-Lobbystrukturen ein zumutbarer Ausgleich zwischen dem öffentlichen Interesse an einer möglichst exakten Eintragung und dem Unternehmensinteresse an überschaubarem Ermittlungsaufwand finden (dazu IV.3.a)bb)).

Der aus *rechtlicher* Perspektive allein überzeugende Verweigerungsgrund findet sich wohl in der Parallelregelung zum Bayerischen Lobbyregister⁷⁴ („BayLobbyRG“). Dort können Angaben zu den finanziellen Aufwendungen (nur) verweigert werden, wenn ein **schutzwürdiges Interesse glaubhaft dargelegt** wird (Art. 3 III 1 BayLobbyRG). In Bayern wird dabei insbesondere die Fallgruppe anerkannt, in der eine Angabe die konkrete Gefahr der Begehung von Straftaten bedeutet (Art. 3 III 2 BayLobbyRG). Es kommen aber auch andere Fallgruppen in Betracht. Denkbar ist beispielsweise, dass durch die Veröffentlichung schutzwürdige Geheimnisse offenbart werden. Hier lohnt es sich gerade auch die Rechtsentwicklung in Bayern im Blick zu behalten.

b) Ermittlung der finanziellen Aufwendungen

Bei der Ermittlung der finanziellen Aufwendungen ist zunächst von den Ausführungen der Bundestagsverwaltung im Handbuch auszugehen.⁷⁵ Diese sollen hier nicht im Einzelnen wiedergegeben werden. Hinzuweisen ist aber darauf, dass die Bundestagsverwaltung hohe Erwartungen an die Ermittlung der Aufwendungen hat. Beispielsweise bei den Personalkosten soll es nicht ausreichend sein, diese mit einem **Pauschalbetrag pro Beschäftigten** im Bereich der Interessenvertretung anzusetzen.⁷⁶ Stattdessen seien die Personalkosten individuell und im Falle verschiedener Funktionen des jeweiligen Betroffenen anteilig zu ermitteln, um im Nachhinein detailliert Rechenschaft darüber

ablegen zu können, ob die richtige 10.000 EUR Stufe angegeben wurde. Insbesondere für größere Unternehmen mit weitverzweigten Inhouse-Lobbystrukturen ist das mit zumutbarem Aufwand oft selbst dann nicht zu leisten, wenn die betroffenen Beschäftigten nach den oben dargestellten Grundsätzen ermittelt wurden. Hier lässt die Bundestagsverwaltung immerhin für die indirekten Personalkosten erkennen, dass sie es in solchen Fällen akzeptiert, wenn mit „begründeten, in gutem Glauben ermittelten Schätzungen“ gearbeitet wird.⁷⁷

Diese Einschränkung ist verallgemeinerungsfähig, denn sie ist durch das **Verhältnismäßigkeitsprinzip** verfassungsrechtlich geboten.⁷⁸ So ist es für die Zwecke transparenter Interessenvertretung lediglich *erforderlich*, dass sich die Größenordnung der Finanzierung von Interessenvertretung grob einordnen lässt. Es wäre außerdem *unangemessen*, wenn Unternehmen unzumutbaren Aufwand betreiben müssten, um Sanktionsrisiken abzuwenden. Diese verfassungsrechtlich gebotene Einschränkung schlägt sich außerdem einfachgesetzlich in der Stufenregelung des § 3 I Nr. 6 LobbyRG nieder, die ebenfalls konterkariert würde, wenn die Bundestagsverwaltung letztlich doch eine exakte Ermittlung der finanziellen Aufwendungen erwarten dürfte.

Die Ermittlung der finanziellen Aufwendungen sollte unseres Erachtens die folgenden Grundsätze berücksichtigen, die am Beispiel der Personalkosten exemplarisch dargestellt werden und sich sinngemäß auf die anderen Kostengruppen übertragen lassen:

aa) Nutzung vorhandener Informationen

Eingangs ist zu prüfen, ob im Unternehmen das Wissen um die individuellen Personalkosten der betroffenen Stellen bereits vorhanden ist. Dazu ist auf alle Stellen innerhalb des Konzerns zuzugehen, die über dieses Wissen potentiell verfügen. Wenn zB die HR-Abteilung die Kosten für eine Stelle (ggf. unter Berücksichtigung anteiliger Gemeinkosten) bereits dokumentiert hat oder durch einen einfachen Rechengang ermitteln kann, dann ist es zumutbar, dass diese Information auch ermittelt und berücksichtigt wird.

bb) Nachvollziehbare Annäherung an die Kosten

Ist das Wissen um die Stellenkosten nicht unternehmensintern bekannt oder leicht zu erkennen, sollte sich das Unternehmen den Kosten unter zumutbarem Aufwand bestmöglich annähern.

Es ist zu prüfen, ob unternehmensintern ein **allgemeiner Datenbestand** vorhanden ist, der die Personalkosten zwar nicht individuell ausweist, aber eine Grundlage für die weitere Eingrenzung der Personalkosten bietet (zB typisierende Kostenkalkulation für die Stelle eines Beschäftigten in der betroffenen Funktion, betriebswirtschaftliche Kostenschätzungen, Erkenntnisse eines Wirtschaftsprüfers).

71 FAQ zur Eintragung in das Lobbyregister, Nr. 16 (Stand: 12.3.2022) Informationen und Hilfe – Lobbyregister des Deutschen Bundestages.

72 FAQ zur Eintragung in das Lobbyregister, Nr. 16 (Stand: 12.3.2022) Informationen und Hilfe – Lobbyregister des Deutschen Bundestages.

73 Handbuch, S. 108.

74 Bayerisches Lobbyregistergesetz vom 6.7.2021 (GVBl. S. 386).

75 Handbuch, S. 108 ff.

76 Handbuch, S. 114.

77 Handbuch, S. 115.

78 Vgl. Austermann/Schwarz/Dietsche LobbyRG § 3 Rn. 83 allgemein zur verfassungsrechtlich gebotenen Verweigerungsmöglichkeit.

Infrage kommen auch **andere Erkenntnismittel** zur Ermittlung von Personalkosten, wie zB Kostenschlüssel aus anderen Zusammenhängen, mit dem die Personalkosten eines Projekts abgeschätzt werden. Geeignet sein dürften auch „interne Verrechnungspreise“ für Dienstleistungen und Aufwände, die konzernintern zwischen den verbundenen Gesellschaften abgerechnet oder für die Erbringung zentraler Services in Ansatz gebracht werden. Das dürfte jedenfalls dann gelten, wenn diese „internen Verrechnungspreise“ auf der Ermittlung und Bemessung von unmittelbaren Personalkosten und einer Anrechnung entsprechender Gemeinkostenanteile basiert.

Erst wenn all diese Herangehensweisen unmöglich oder unzumutbar sind, darf eine **Schätzung** erfolgen. Auch dann ist es unbedingt erforderlich, diese Schätzung gut zu begründen und nicht „aus der Luft zu greifen“. Dabei kann z. B. eine **musterhafte Kalkulierung** für einen prototypischen Mitarbeiter im Bereich der Interessenvertretung erfolgen.

V. Lobbyregister der Bundesländer und EU-Organe

Nicht nur der Bund, sondern auch einige Bundesländer, das EU-Parlament und die EU-Kommission haben Lobbyregister eingeführt.⁷⁹ Unternehmen, die gegenüber Länderparlamenten oder EU-Organen ihre Interessen vertreten, müssen auch diese Regelungen im Blick behalten, um eine gesamtheitliche Compliance im Bereich der Lobbyismus-Regulierung sicherzustellen.

Unter den Bundesländern nehmen Baden-Württemberg⁸⁰ und Bayern eine besondere Rolle ein, die ganz ähnliche gesetzliche Registergesetze geschaffen haben wie der Bund, mit denen sie auch Unternehmen adressieren. Hier treffen Unternehmen vergleichbare Compliance-Pflichten. Die Bundesländer Thüringen⁸¹ und Berlin⁸² haben ebenfalls gesetzliche Regelungen erlassen, verfolgen jedoch anstelle der allgemeinen Eintragungspflicht von Interessenvertretern einen anderen Ansatz. So werden im jeweiligen Lobbyregister die Beiträge dokumentiert, die Interessenvertreter (auch Unternehmen) in Gesetzgebungsverfahren im jeweiligen Landesparlament abgeben. Begleitend dazu werden in überschaubarem Umfang Informationen über den jeweiligen Interessenvertreter veröffentlicht, die von diesem mitzuteilen sind. Die Bundesländer Brandenburg⁸³, Rheinland-Pfalz⁸⁴ und Sachsen-Anhalt bleiben vorerst bei ihren auf das Geschäftsordnungsrecht begrenzten Regelungen. Von diesen drei Ländern adressiert nur Sachsen-Anhalt Unternehmen der Privatwirtschaft. Sie müssen ihre Stammdaten im Lobbyregister eintragen, wenn sie im Landtag auftreten wollen.⁸⁵ Die restlichen Bundesländer haben keine Regelung.

Bei Interessenvertretung auf EU-Ebene ist das EU-Transparenzregister zu berücksichtigen.⁸⁶ Es basiert auf einer interinstitutionellen Vereinbarung⁸⁷ zwischen den EU-Organen, die den Grundsatz der Konditionalität verfolgt (Art. 5 I Vereinbarung). Das bedeutet, dass die Eintragung in das Register eine notwendige Voraussetzung dafür ist, damit Interessenvertreter bestimmte Tätigkeiten ausüben können (Art. 2 lit. h Vereinbarung). Die politische Teilhabe wird, wenn keine Eintragung erfolgt, auf ähnliche Weise wie in Deutschland eingeschränkt.⁸⁸

VI. Fazit

Unternehmen müssen die Vorgaben des LobbyRG unverzüglich erfüllen, sofern dies noch nicht erfolgt ist. Künftig wer-

den Unternehmen außerdem dafür Sorge tragen müssen, dass sie ihren Aktualisierungspflichten gerecht werden. Dazu bedarf es eines Compliance-Management-Systems für Lobbyaktivitäten.⁸⁹

Unternehmen müssen zunächst ermitteln, ob sie eintragungspflichtig sind. In Konzernen muss die Eintragungspflicht für jede Unternehmensgesellschaft einzeln geprüft werden. Dazu ist es notwendig, bei den Gesellschaften – sofern nötig auch bei Auslandsgesellschaften – abzufragen, inwieweit diese in Interessenvertretungsaktivitäten gegenüber dem Bundestag und der Bundesregierung einbezogen sind. Sodann muss geprüft werden, ob die Interessenvertretung auf europäischer, Bundes- oder Länderebene erfolgt und welchen Pflichten sich das Unternehmen diesbezüglich gegenübersteht.

Um derartige Abfragen überhaupt zu ermöglichen, müssen Unternehmen Dokumentationssysteme etablieren. Mitarbeiter oder gesetzliche Vertreter sollten ihre Kontaktaufnahmen mit Mandatsträgern und Beamten festhalten. Diese Dokumentation ist in Reportingstrukturen einzubinden und an zentraler Stelle zusammenzuführen. So haben Unternehmen stets Zugriff auf die relevanten Daten und können ihre Eintragungen jederzeit aktuell halten. Voraussetzung einer funktionierenden Dokumentation sind geschulte Mitarbeiter, die ihre Pflichten kennen. Zu diesem Zweck bietet es sich an, unternehmensinterne Richtlinien zum Umgang mit Lobbyaktivitäten zu entwickeln. Diese können dann je nach „Risikoprofil“ des Unternehmens unternehmensweit oder nur besonders betroffenen Mitarbeitergruppen bekannt gemacht werden.

Bestandteil eines wirksamen Compliance-Management-Systems ist außerdem, dass Unternehmen die vom Gesetzgeber eingeräumte Möglichkeit nutzen, ihre Eintragungspflichten zu steuern. So können Eintragungspflichten zB im Konzern gebündelt werden. Der anzulegende Scope für die zu ermittelnden Informationen kann durch eine proaktive Gestaltung der Inhouse-Lobbystrukturen ebenfalls beeinflusst werden.

Die Einführung des LobbyRG begründet für Unternehmen teils herausfordernde Pflichten. Mit einem konsequent umgesetzten Compliance-Management-System werden diese jedoch zu bewältigen sein. Dann ist das LobbyRG eine große Chance für Unternehmen und den demokratischen Prozess: Interessenvertretung wird als legitimes Mittel politischer Teilhabe rehabilitiert. ■

79 Ausführlich dargestellt bei Austermann/Schwarz/Austermann LobbyRG Einl. Rn. 18 ff.

80 Gesetz über ein Transparenzregister vom 4.2.2021 (GBl. S. 199); vgl. Austermann VBIBW 2021, 276 (277).

81 Thüringer Gesetz über die Errichtung einer Beteiligtentransparenzdokumentation beim Landtag vom 7.2.2019 (GVBl. 2019, 1).

82 Gesetz über die Einführung des Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus vom 5.7.2021 (GVBl. 2021, 840).

83 Vgl. § 1 Anlage 10 LTGO-BRB; beachte aber die freiwillige Eintragungsmöglichkeit für KöR nach Präambel und Teil 2 des „Register der Interessenvertretungen in Brandenburg – Aktuelle Fassung (15.10.2021)“.

84 Vgl. § 1 Anlage 6 LTGO-RP.

85 Vgl. § 86 b LTGO iVm § 1 Anlage zu § 86 b LTGO-SA.

86 Abzurufen unter <https://ec.europa.eu/transparencyregister/public/homePage.do?redirect=false&locale=de> zuletzt abgerufen am 16.3.2022, 22.50 Uhr.

87 Interinstitutionelle Vereinbarung vom 20.5.2021 zwischen dem Europäischen Parlament, dem Rat der Europäischen Union und der Europäischen Kommission über ein verbindliches Transparenz-Register, L 207/1.

88 Vgl. Philipp EuZW 2021, 459.

89 Hauschka/Moosmayer/Löslers Corporate Compliance, Handbuch der Haftungsvermeidung im Unternehmen/Kopp § 11 Rn. 63; Federmann/Wolff ZRFC 2021, 215 (219).