



Zweiter Bericht über die Anwendung des Lobbyregisters

Vorwort

Seit dem 1. Januar 2022 ist das Bayerische Lobbyregistergesetz (BayLobbyRG) in Kraft.

Gemäß Art. 7 Abs. 1 BayLobbyRG ist der Landtag verpflichtet, alle zwei Jahre über die Anwendung des Lobbyregisters zu berichten. Dies geschah erstmalig zum 15. September 2023 mit dem Bericht in der Landtags-Drucksache 18/30563 („Vorbericht“). Nun wird der zweite Bericht vorgelegt.

Zum Stand des Berichts sind 895 Interessenvertretungen im bayerischen Lobbyregister registriert. Damit ist es nach dem Lobbyregister des Bundes das zweitgrößte Register seiner Art in Deutschland. Zwölf Interessenvertretungen haben angezeigt, dass sie derzeit keine Interessenvertretung mehr betreiben. Sie befinden sich auf der gesonderten Liste der inaktiven Interessenvertretungen. Im Rahmen des legislativen und exekutiven Fußabdrucks wurden insgesamt 383 schriftliche Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen auf der Webseite des Landtags veröffentlicht. Register und Fußabdruck gemeinsam schaffen so einen spürbaren Mehrwert an Transparenz bei der parlamentarischen Arbeit und beim Regierungshandeln. Gegenüber dem Vorbericht fand im neuen Berichtszeitraum damit der zu erwartende weitere Zuwachs an Registereinträgen und veröffentlichten Stellungnahmen statt.

Seit dem Inkrafttreten des BayLobbyRG sind die wesentlichen Rahmenbedingungen konstant geblieben. Eine Gesetzesreform, wie etwa zum Lobbyregister des Bundestags, hat es in Bayern nicht gegeben. Der Allgemeine Teil (Abschnitt I.) entspricht daher im Wesentlichen dem Vorbericht. Die übrigen Teile konzentrieren sich auf die maßgeblichen Neuerungen im Berichtszeitraum.

I. Allgemeiner Teil

1. Überblick

Das BayLobbyRG wurde in der Plenarsitzung am 24. Juni 2021 mit den Stimmen aller Fraktionen beschlossen. Es trat zum 1. Januar 2022 in Kraft.

Das Gesetz sieht in Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG vor, dass sich Personen oder Organisationen, die gegenüber dem Bayerischen Landtag oder der Bayerischen Staatsregierung Interessenvertretung betreiben möchten, bei Vorliegen der weiteren gesetzlichen Voraussetzungen in einem Lobbyregister registrieren müssen. Dieses Register wird bei der Landtagspräsidentin geführt. Zusätzlich haben Landtag und Staatsregierung gemeinsam einen Verhaltenskodex für die Interessenvertretung nach dem Bayerischen Lobbyregistergesetz („Verhaltenskodex“) beschlossen. Dieser enthält die Grundsätze integrier Interessenvertretung, die in zehn Ziffern festgeschrieben werden. Die Interessenvertretungen müssen diesen als für sie verbindlich anerkennen, um im Lobbyregister eingetragen werden zu können, vgl. Art. 5 Abs. 1 Satz 2 BayLobbyRG.

Zudem wurde in Art. 4 BayLobbyRG ein sogenannter „exekutiver und legislativer Fußabdruck“ eingeführt. Demzufolge werden unter bestimmten gesetzlichen Voraussetzungen Stellungnahmen zu Gesetzentwürfen veröffentlicht.

2. Die Funktionsweise des Systems

Sowohl das Lobbyregister selbst als auch die nach Art. 4 BayLobbyRG zu veröffentlichenden Stellungnahmen werden in einem rein digitalen Verfahren bearbeitet und veröffentlicht.

a. Das Lobbyregister

Wenn sich eine Interessenvertretung im Lobbyregister registrieren möchte, muss sich zunächst eine Ansprechpartnerin oder ein Ansprechpartner auf der Webseite ein Benutzerprofil anlegen. Dieses wird vom Landtagsamt freigeschaltet.

Nach der Freischaltung des Benutzerprofils kann die Nutzerin bzw. der Nutzer einen Eintrag für die Interessenvertretung anlegen, der die nach Art. 3 Abs. 1 BayLobbyRG erforderlichen Daten enthält. Interessenvertretungen können sowohl einzelne natürliche Personen, Unternehmen oder auch Non-Profit-Organisationen, organisiert in Vereinen oder Stiftungen, sein. Wenn der Registereintrag aus Sicht der Interessenvertretung vollständig ist, wird er dem Landtagsamt wiederum zur Freischaltung zugeleitet.

Die Interessenvertretungen sind dabei selbst für die Richtigkeit und Vollständigkeit ihres Registereintrags verantwortlich. Dennoch erfolgt vor der Freischaltung regelmäßig eine Plausibilitätsprüfung durch das Landtagsamt. Dies geschieht, um die Datenqualität und Aussagekraft des Lobbyregisters als öffentlichem Register hoch zu halten. Sofern bei dieser Durchsicht Unstimmigkeiten oder Unklarheiten auffallen, wird Kontakt zu den Interessenvertretungen aufgenommen, um die entsprechenden Punkte anzusprechen und um Überprüfung zu bitten. Eine typische Auffälligkeit wäre z.B., dass eine Interessenvertretung angibt, Beschäftigte für die Interessenvertretung einzusetzen, Pflichtangabe nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 8 BayLobbyRG, gleichzeitig aber auch angibt, keine finanziellen Aufwendungen für die Interessenvertretung zu haben, Pflichtangabe nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 9 BayLobbyRG. Da der Einsatz von Beschäftigten mit Kosten verbunden ist, dürfte eine der beiden Angaben hier nicht korrekt sein. In aller Regel lassen sich Unklarheiten auf diese Weise schnell beheben und die Registereinträge werden sodann freigeschaltet.

Diese Plausibilitätsprüfung und die sich anschließende Rücksprache mit den Interessenvertretungen stellen auch weiterhin eine der zeitlich umfangreichsten Aufgaben bei der Führung des Registers dar. Auf Details wird nachfolgend im Abschnitt III. eingegangen.

Nach der Freischaltung des Registereintrags auf der digitalen Verwaltungsplattform erscheint dieser binnen 24 Stunden auf der Landtagswebseite. Das Lobbyregister

ist dort gemäß Art. 1 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG öffentlich einsehbar. Eine Registrierung oder Gebührenzahlung ist zur Einsicht nicht erforderlich.

b. Der exekutive und legislative Fußabdruck

Die Veröffentlichung von Stellungnahmen nach Art. 4 BayLobbyRG ist ebenfalls rein digital gestaltet. Die Staatsregierung oder die Gesetzesinitiatorinnen und -initiatoren aus der Mitte des Landtags übermitteln die relevanten Stellungnahmen als Dateien über digitale Fachverfahren. Nach entsprechender Verknüpfung durch das Landtagsamt werden die Stellungnahmen zum einen den jeweiligen Gesetzentwürfen als Gesetzesmaterialien zugeordnet. Bei Aufruf des Gesetzentwurfs in der Drucksachensuche der Landtagswebseite können so alle dazu veröffentlichten Stellungnahmen gesehen werden. Zum anderen werden die Stellungnahmen im Registereintrag der jeweiligen Interessenvertretung verlinkt, sodass dort alle veröffentlichten Stellungnahmen der Organisation oder Person zu finden sind. Weitere Informationen finden sich in Abschnitt VI.

3. Technische Informationen

Schäden durch Cyberangriffe oder ernsthafte Störungen des Betriebsablaufs sind im Berichtszeitraum nicht aufgetreten. Zu verzeichnen waren zeitweise jedoch Spam-Versuche in größerem Ausmaß.

4. Informationsangebote zum Lobbyregister

Die vom Landtag angebotenen Informationen zum Lobbyregister werden zentral auf der Unterwebseite <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/> gebündelt.

Dort befindet sich zunächst das Register selbst sowie die Liste der inaktiven Interessenvertretungen, die gemäß Art. 3 Abs. 5 BayLobbyRG zu führen ist. Das Lobbyregister kann nach Stichworten durchsucht werden. Daneben ist auch eine Filterung der Registereinträge nach Kategorien möglich. Folgende Kategorien stehen zur Auswahl:

- alphabetisch,
- Registrierungsdatum,
- Änderungsdatum,
- Mitgliederzahl,
- Beschäftigte,
- finanzielle Aufwendungen und
- finanzielle Zuwendungen.

Die Anforderungen des Art. 1 Abs. 4 BayLobbyRG werden damit erfüllt.

Das Gesamtregister kann im PDF- oder Excel-Dateiformat heruntergeladen werden. Die Registerauszüge einzelner Interessenvertretungen können im PDF-Format heruntergeladen werden.

Zudem sind Informationen zur Entstehungsgeschichte zusammengestellt, der Text des BayLobbyRG und des Verhaltenskodexes können aufgerufen werden und es findet sich eine umfangreiche Sammlung von FAQs. Diese wurden im Berichtszeitraum in Teilen überarbeitet bzw. aktualisiert. Die Eingabemaske, in der Nutzerinnen und Nutzer einen neuen Registereintrag erstellen, verlinkt bei den einzelnen Eingabefeldern zur weiteren Erläuterung auch auf einschlägige FAQs.

Schließlich finden Interessierte auf der Landtagswebseite auch die Kontaktdaten der Lobbyregisterverwaltung.

II. Statistik zum Lobbyregister

Statistisch sind zum Stand 30. September 2025 folgende Kennzahlen zu berichten:

1. Benutzerprofile auf der Plattform

Auf der internen Verwaltungsplattform sind 1367 Benutzerprofile angemeldet.

2. Aktive Registrierungen

895 aktive Interessenvertretungen sind im Lobbyregister eingetragen.

3. Inaktive Registrierungen

Zum Stichtag sind zwölf inaktive Interessenvertretungen auf einer gesonderten Liste nach Art. 3 Abs. 5 Satz 1 BayLobbyRG aufgeführt. Diese Personen oder Organisationen haben dem Landtagsamt angezeigt, dass sie keine Interessenvertretung mehr betreiben.

4. Entwürfe

Zudem sind 138 Entwürfe für Neuregistrierungen auf der internen Verwaltungsplattform gespeichert. Hierbei handelt es sich um Vorarbeiten zu möglichen zukünftigen Registrierungen. Diese sind entweder aus Sicht der Verantwortlichen noch nicht finalisiert bzw. das Eintragungsvorhaben wurde nicht weiterverfolgt oder das Landtagsamt hat zuvor zugeleitete Neuregistrierungen zur Vornahme weiterer Ergänzungen und Änderungen in den Entwurfsstatus zurückgesetzt.

5. Webseitenabrufe

Die Webseite <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/> und die verschiedenen Unter-Webseiten, insbesondere die eigentliche Registerdatenbank unter dem Link <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/lobbyregister-aktiv/>, wurden viele tausend Male aufgerufen. Da die Landtagswebseite nur bei Zustimmung der Besucherinnen und Besucher zum entsprechenden Tracking die einzelnen Seitenaufrufe erfasst, lässt sich die Zahl nicht exakt angeben. Es kann aber als Untergrenze davon ausgegangen werden, dass insgesamt mehr als 50.000 einzelne Seitenaufrufe erfolgten.

III. Interaktion mit Nutzerinnen und Nutzern seitens des Landtagsamts

Weiterhin machen Telefonate und E-Mail-Austausche mit Interessenvertreterinnen und -vertretern einen großen Anteil bei der Führung des Lobbyregisters aus.

Hiervon wiederum dürfte der größte Anteil auf Prüf- bzw. Ergänzungsbitten des Landtagsamts an die Ansprechpartnerinnen und -partner für die Registereinträge entfallen. Dabei lässt sich konstatieren, dass die Routine auf Seiten der Organisationen deutlich zugenommen hat. Das bedeutet: Aktualisierungen des bestehenden Registereintrags führen zu deutlich weniger Rücksprachebedarf als die Ersteintragung. Dieser Trend hatte sich bereits gegen Ende des Berichtszeitraums des ersten Berichts gezeigt. Da es aber immer noch Neuregistrierungen oder Wechsel bei den Zuständigen auf Seiten der Interessenvertretungen gibt, wird das Landtagsamt weiterhin regelmäßig tätig. Neben Widersprüchen innerhalb des Datensatzes, wie unter Abschnitt I. 2. a. geschildert, ist es mitunter auch notwendig, im Gespräch die richtige Bezeichnung der Interessenvertretung o.ä. zu klären.

Seitens der Nutzerinnen und Nutzer werden zudem immer wieder Einzelfragen an das Landtagsamt herangetragen. Etliche beziehen sich dabei auf die Registerverwaltung im engeren Sinne bzw. „Bedienhilfen“. Immer wieder kam es beispielsweise vor, dass das Personal bei einer Interessenvertretung wechselt und diese nun eine neue Ansprechpartnerin oder einen neuen Ansprechpartner hinterlegen lassen möchte.

Andere Einzelfragen betrafen beispielsweise den Umgang mit gesellschaftsrechtlichen Änderungen (z.B. Umfirmierungen oder Fusionen), die Aktualisierungspflicht oder die Eintragungspflichten im Bereich der Beschäftigten.

Mehrfach wurde auch von nicht registrierten Interessenvertretungen angefragt, ob eine Veröffentlichung der eigenen Stellungnahme zu einem Gesetzentwurf auf der Landtagswebseite möglich sei. Dies war zu verneinen. Die Regelung zum exekutive und legislative Fußabdruck in Art. 4 BayLobbyRG sieht vor, dass ausschließlich Stellungnahmen von „nach diesem Gesetz registrierten Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern“ an das Landtagsamt zu übermitteln und zu veröffentlichen sind. Eine Änderung stünde alleine dem Landesgesetzgeber zu.

Eine der häufigsten Fragen bleibt die nach der Registerpflicht einer konkreten Organisation. Hier hat sich das Landtagsamt aber auf allgemeine Auskünfte zu beschränken, da es keine gesetzliche Grundlage für das Ausstellen oder Versagen eines „Negativattests“ gibt.

Wie schon im Vorbericht ist wiederum festzuhalten, dass eine Ablehnung des BayLobbyRG als solches oder des Transparenzgedankens in der Kommunikation mit den Nutzerinnen und Nutzern quasi nie zutage getreten ist. Vielmehr zeigten sich die allermeisten Angesprochenen auf die Prüfbitten hin überaus kooperativ bzw. dankbar für die Unterstützung bei ihren Fragen.

IV. Klageverfahren

In drei Komplexen haben Organisationen Klageverfahren angestrengt.

1. Klageverfahren von Gewerkschaften

Verschiedene Gewerkschaften haben gemeinsam bei drei verschiedenen Gerichten eine Überprüfung der Vorschriften des BayLobbyRG beantragt. Sie sehen oder sahen in einer potentiellen Registerpflicht nach dem BayLobbyRG eine Verletzung der Koalitionsfreiheit, die in Art. 9 Abs. 3 GG und Art. 170 Abs. 1 BV geregelt ist, sowie des Gleichheitsgrundsatzes aus Art. 3 Abs. 1 GG. Im Vergleich zum Vorbericht hat sich hier kein neuer Sachstand ergeben. In dem Verfahren vor dem Bayerischen Verfassungsgerichtshof (Az. BayVerfGH, Vf. 2-VII-22) steht nach der Abweisung des Antrags auf Erlass einer einstweiligen Anordnung die Entscheidung in der Hauptsache noch aus. Im Verfahren vor dem Bayerischen Verwaltungsgericht München wurde mit Beschluss vom 29. Juni 2023 das Ruhen des Verfahrens angeordnet, nachdem zuvor ebenfalls der Erlass einer einstweiligen Anordnung abgelehnt worden war.

2. Klage einer berufsständischen Kammer

Der Feststellungsklage einer berufsständischen Kammer hat das Bayerische Verwaltungsgericht München mit Urteil vom 3. Juni 2025 stattgegeben. Im Tenor hat das Gericht festgestellt, „dass die Klägerin nicht verpflichtet ist, sich nach Art. 1 Bayerisches Lobbyregistergesetz in das Bayerische Lobbyregister einzutragen, soweit sie im Rahmen ihrer gesetzlichen Aufgabe aus [...] tätig wird“. Das Gericht hielt in dem ausgeurteilten Fall die Ausnahme nach Art. 2 Satz 1 Nr. 3 Buchst. c BayLobbyRG für einschlägig. Danach unterliegt Interessenvertretung dann keiner Registerpflicht, wenn sie „im Rahmen [...] der Wahrnehmung eines öffentlichen Amtes oder Mandates“ erfolgt. Das Landtagsamt hat hier die Zulassung der Berufung beantragt.

3. Klage einer Naturschutzorganisation

In einem Eilverfahren vor dem Bayerische Verwaltungsgericht München war Antragstellerin eine gemeinnützige Natur- und Umweltschutzorganisation. Sie hatte u.a. beantragt, vorläufig festzustellen, dass sie, wenn sie Interessenvertretung im Sinne des Art. 1 BayLobbyRG betreibt, nicht verpflichtet sei, die Daten nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 11 BayLobbyRG in das Bayerische Lobbyregister einzutragen, soweit es sich bei den Zuwendungs- oder Zuschussgebern oder Spenderinnen und Spendern um natürliche Personen handelt. Mit Beschluss vom 28. April 2025 hat das Gericht mit einer Kostenquote von 80:20 zugunsten des Freistaats entschieden. Gegen diese Entscheidung haben beide Seiten Rechtsmittel eingelegt. Mit Beschluss vom

7. August 2025 hat der Bayerische Verwaltungsgerichtshof nunmehr vollständig zugunsten des Freistaats Bayern entschieden. Inzwischen hat die Naturschutzorganisation vor dem Bayerische Verwaltungsgericht München Klage in der Hauptsache eingereicht.

V. Ordnungswidrigkeiten

Im Berichtszeitraum hat das Landtagsamt kein Ordnungswidrigkeitenverfahren geführt. Aus der Bevölkerung gingen einmal mit Klarnamen und einmal anonym zwei Hinweise beim Lobbyregister ein, dass Organisationen nicht registriert seien, obwohl für sie eine Registerpflicht bestehe. Diesen Hinweisen ist das Landtagsamt nachgegangen. Zunächst erfolgte eine eigene Vorprüfung des Sachverhalts. Dann haben die Sachbearbeiterinnen und Sachbearbeiter zur weiteren Klärung Kontakt mit den Organisationen aufgenommen. Dies führte bisher in einem Fall zu einer Registrierung im Lobbyregister. In dem anderen Fall dauert der Austausch an.

Tatsächlich ist in Grenzfällen das Feststellen einer Registerpflicht auch für Organisationen nicht trivial. Dies liegt u.a. am begrenzten Adressatenkreis, zu dem etwa die Ministerialverwaltung als Solche nicht zählt, und am Ausnahmenkatalog in Art. 2 S. 1 BayLobbyRG. Dort ist beispielsweise Interessenvertretung *„im Rahmen [...] von Expertisen, die direkt oder individuell zur Erlangung von Sachinformationen, Daten oder Fachwissen angefordert wurden“* von der Registerpflicht befreit, Art. 2 S. 1 Nr. 3 f BayLobbyRG. Hier müsste sich eine Beratungsorganisation also fragen, ob sie nur in solchen Fällen tätig wird, oder ob sie auch ungefragt und proaktiv auf Staatsregierung oder Landtag zugeht. Tut sie auch dies, muss sie weiter prüfen, ob diese nicht befreiten Fälle einen Umfang haben, der die „Aufgreifschwelle“ in Art. 1 S. 1 BayLobbyRG erreicht.

VI. Exekutiver und legislativer Fußabdruck

Art. 4 BayLobbyRG regelt, dass die Initiatorinnen und Initiatoren eines Gesetzesvorhabens binnen einer Woche alle schriftlichen Stellungnahmen, Gutachten, Diskussions- und Positionspapiere registrierter Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dazu an das Landtagsamt übermitteln. Dies betrifft sowohl Gesetzentwürfe der Staatsregierung als auch solche aus der Mitte des Landtags. Der Landtag veröffentlicht diese Stellungnahmen auf seiner Internetseite (zur Funktionsweise siehe auch zuvor Abschnitt I. 3. b.). Insgesamt wurden seit Inkrafttreten des Gesetzes 383 Stellungnahmen zu 61 Gesetzentwürfen übermittelt. Davon entfallen 159 Stellungnahmen auf die 18. WP bzw. den Berichtszeitraum des ersten Berichts. Im jetzigen Berichtszeitraum, der größtenteils in der 19. WP liegt, wurden demgegenüber 224 Stellungnahmen zu 36 Gesetzentwürfen übermittelt.

34 dieser 36 Gesetzentwürfe, zu denen Stellungnahmen übermittelt wurden, stammten von der Staatsregierung, zwei von der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen.

Thematische Schwerpunkte waren insbesondere die Initiativen der Staatsregierung im Feld des Bürokratieabbaus. Hier wurden zum ersten, zweiten und dritten Modernisierungsgesetz (LT-Drucksachen 19/3023, 19/3617, 19/6494) zusammen 48 Stellungnahmen auf der Landtagswebseite veröffentlicht. Wie in der vorangegangenen Wahlperiode waren Interessenvertretungen auch im Bereich der Bildungspolitik aktiv. So wurden zum Gesetzentwurf der Staatsregierung zur Einführung und Durchsetzung verbindlicher Sprachstandserhebungen und Sprachfördermaßnahmen vor der Einschulung (Landtags-Drucksache 19/3248) 17 Stellungnahmen veröffentlicht. Zum Gesetzentwurf der Staatsregierung Bayerisches Ladenschlussgesetz (BayLadSchlG), (LT-Drucksache 19/5953) wurden zwölf Stellungnahmen veröffentlicht.

Zur besseren Einordnung der Zahlen ist darauf hinzuweisen, dass nach Art. 4 Abs. 1 Satz 1 BayLobbyRG nur Stellungnahmen registrierter Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter an das Landtagsamt übermittelt werden sollen. Nur diese können vom Landtagsamt auf der Webseite veröffentlicht werden. Stellungnahmen von Organisationen, die wegen einer Ausnahme von der Registerpflicht

nach Art. 2 Satz 1 BayLobbyRG nicht registriert sind, beispielsweise kommunale Spitzenverbände oder Spitzenorganisationen nach Art. 16 des Bayerischen Beamtengesetzes, werden nicht veröffentlicht. Zudem werden Stellungnahmen, die erst nach Einbringung eines Gesetzesvorhabens oder bei anderen Personen als den Gesetzesinitiatorinnen und -initiatoren eingehen, ebenfalls nicht übermittelt.

Die Übermittlung der Stellungnahmen durch die Initiatorinnen und Initiatoren läuft weiterhin ohne nennenswerte Schwierigkeiten. Für die Übermittlung der Stellungnahmen sehen Art. 4 Abs. 1 Satz 1 und Abs. 2 BayLobbyRG die Frist von einer Woche vor. Diese wurde in aller Regel eingehalten.

VII. Sonstiges

Alle Angaben haben den Stand 30. September 2025.

Der nächste Bericht über die Anwendung des Lobbyregisters ist für den September 2027 avisiert.

München, 30. September 2025

Ilse Aigner
Landtagspräsidentin