

## Forschungspapier

Michel Sunderer

# Die Novellierung der Lobbying Regulierung

Die Reform des deutschen Lobbyregisters als verwaltungstechnische Herausforderung

05. Juni 2026

**Redaktion/ Wissenschaftliche Leitung**

PD Dr. Maximilian Schiffers  
maximilian.schiffers@uni-due.de  
www.uni-due.de/politik/schiffers

**Sekretariat**

Stefanie Schuylen-Matuschek  
Sekretariat der Professur für Public Policy und Landespolitik und Sekretariat der NRW School of Governance  
0203/379-2572  
stefanie.schuylen-matuschek@uni-due.de

**Herausgeber (V.i.S.d.P.)**

Direktorium der NRW School of Governance  
Prof. Dr. Andreas Blätte, Prof. Dr. Susanne Pickel, Dr. Kristina Weissenbach

**Redaktionsanschrift**

Regierungsforschung.de  
NRW School of Governance  
Institut für Politikwissenschaft  
Lotharstraße 53  
47057 Duisburg

redaktion@regierungsforschung.de

---

**Zitationshinweis**

Sunderer, Michel. 2026. Die Novellierung der Lobbying Regulierung: Die Reform des deutschen Lobbyregisters als verwaltungstechnische Herausforderung. Forschungspapier. regierungsforschung.de., [doi.org/10.17185/duo-publico/86380](https://doi.org/10.17185/duo-publico/86380).

**Zum Autor**

Michel Sinderer, M.A. ist Alumnus der NRW School of Governance und schloss 2026 sein Masterstudium "Politikmanagement, Public Policy und öffentliche Verwaltung" an der NRW School of Governance, Institut für Politikwissenschaft, Universität Duisburg-Essen, mit der vorliegenden Arbeit ab, die von PD Dr. Maximilian Schiffers und Lilian Fiala, M.A. betreut wurde.

# Inhaltsverzeichnis

|                                                                                                            |           |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>KURZZUSAMMENFASSUNG / ABSTRACT</b>                                                                      | <b>6</b>  |
| <b>1. EINLEITUNG</b>                                                                                       | <b>7</b>  |
| 1.1 Wissenschaftlicher Hintergrund und Literatur                                                           | 9         |
| <b>2. FORSCHUNGSDESIGN</b>                                                                                 | <b>12</b> |
| 2.1 Eine Indikatoren Analyse - nach Chari et al. und Nichols et al.                                        | 13        |
| 2.2 Nutzwert der Lobbyregulierung – Transparenz in Staat und Verwaltung                                    | 19        |
| 2.4. Methodik                                                                                              | 24        |
| <b>3. DIE DEUTSCHE LOBBYREGULIERUNG VON 2022 BIS HEUTE</b>                                                 | <b>26</b> |
| 3.1 Die Reform der Lobbyregulierung – Das Lobbyregister                                                    | 26        |
| 3.1.1 Das Lobbyregistergesetz                                                                              | 27        |
| 3.1.2 Der Verhaltenskodex                                                                                  | 35        |
| 3.1.3 Das Lobbyregister                                                                                    | 36        |
| 3.2 Ergänzende Instrumente - Die Karenzzeiten Regelung                                                     | 38        |
| 3.3 Die deutsche Lobbyregulierung – 01. März 2024 bis heute                                                | 39        |
| 3.3.1 Änderungen im Lobbyregistergesetz                                                                    | 39        |
| 3.3.2 Änderungen im Verhaltenskodex                                                                        | 43        |
| 3.3.3 Änderungen im Lobbyregister                                                                          | 43        |
| 3.4 Ergänzende Instrumente in der Lobbyregulierung - Die Karenzzeitregulierung                             | 45        |
| 3.5 Ergänzende Instrumente in der Lobbyregulierung - Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien | 46        |
| <b>4. EINE QUALITATIVE INHALTSANALYSE DER LOBBYREGULIERUNG IM PERIODISCHEN VERGLEICH</b>                   | <b>49</b> |
| 4.1 Eine Analyse der Lobbyregulierung - 01. März 2022 bis 01. März 2024                                    | 50        |
| 4.1.1 Die Robustheit des Regulierungssystems                                                               | 50        |
| 4.1.1.1 Registrierungsvorschriften                                                                         | 51        |
| 4.1.1.2 Offenlegung von Ausgaben                                                                           | 54        |
| 4.1.1.3 Elektronisches Ausfüllen und Nutzerfunktionen                                                      | 56        |
| 4.1.1.4 Öffentlicher Zugang                                                                                | 57        |
| 4.1.1.5 Vollstreckung                                                                                      | 58        |
| 4.1.1.6 Bestimmungen über Drehtüren                                                                        | 60        |
| 4.1.1.7 Darstellung von Akteuren mit Bezug zum Drehtüreffekt                                               | 61        |
| 4.1.1.8 Bestimmungen über einen legislativen Fußabdruck                                                    | 61        |
| 4.1.1.9 Kontaktprotokolle                                                                                  | 62        |
| 4.1.2 Die Kosten des Regulierungssystems                                                                   | 63        |
|                                                                                                            | 3         |

|            |                                                                                    |           |
|------------|------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| 4.1.2.1    | Lernkosten                                                                         | 64        |
| 4.1.2.2    | Einhaltungskosten                                                                  | 65        |
| 4.1.2.3    | Tatsächliche Kosten                                                                | 66        |
| 4.1.2.4    | Psychologische Kosten                                                              | 68        |
| <b>4.2</b> | <b>Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Lobbyregulierung vom 01. März 2024 bis heute</b> | <b>69</b> |
| 4.2.1      | <i>Die Robustheit des Regulierungssystems</i>                                      | 69        |
| 4.2.1.1    | Registrierungsvorschriften                                                         | 69        |
| 4.2.1.2    | Offenlegung von Ausgaben                                                           | 70        |
| 4.2.1.3    | Elektronisches Ausfüllen und Nutzerfunktionen                                      | 71        |
| 4.2.1.4    | Öffentlicher Zugang                                                                | 72        |
| 4.2.1.5    | Vollstreckung                                                                      | 73        |
| 4.2.1.6    | Bestimmungen über Drehtüren                                                        | 74        |
| 4.2.1.7    | Darstellung von Akteuren                                                           | 75        |
| 4.2.1.8    | Bestimmungen über einen legislativen Fußabdruck                                    | 75        |
| 4.2.1.9    | Kontaktprotokolle                                                                  | 77        |
| 4.2.2      | <i>Die Kosten des Regulierungssystems</i>                                          | 78        |
| 4.2.3.1    | Lernkosten                                                                         | 78        |
| 4.2.3.2    | Einhaltungskosten                                                                  | 79        |
| 4.2.3.3    | Tatsächliche Kosten                                                                | 80        |
| 4.2.3.4    | Psychologische Kosten                                                              | 82        |
| <b>5.</b>  | <b>EINE VERGLEICHENDE EINORDNUNG DER REGULIERUNGSSYSTEME</b>                       | <b>84</b> |
| <b>6.</b>  | <b>FAZIT</b>                                                                       | <b>92</b> |

## Abkürzungsverzeichnis

|         |   |                                                          |
|---------|---|----------------------------------------------------------|
| BBG     | - | Bundesbeamtengesetz                                      |
| BMDS    | - | Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung |
| BminG   | - | Bundesministergesetz                                     |
| BMI     | - | Bundesministerium des Innern                             |
| degepol | - | Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.           |
| GRECO   | - | Group of States against Corruption                       |
| LobbyRG | - | Lobbyregistergesetz                                      |
| NGO     | - | Non-Governmental Organization                            |
| NKR     | - | Normenkontrollrat                                        |
| RfS     | - | registerführende Stelle                                  |
| VCI     | - | Verband der Chemischen Industrie e.V.                    |

## Kurzzusammenfassung / Abstract

Die Entwicklung der deutschen Lobbyregulierung ist in ihrer kurzen Geschichte geprägt durch eine ganze Reihe von Reformfortschritten. Mit dem Ziel die Transparenz in der Interessenvertretung zu stärken, wurde die Regulierung bis heute immer umfangreicher, wodurch sich ein ausgeprägtes Spannungsverhältnis zwischen Transparenzgewinn und administrativer Belastung abzeichnet. Um das ambivalente Verhältnis zwischen Nutzen und Kosten zu bewerten, wird die Entwicklung der Regulierung auf der Grundlage einer evaluativen Indexanalyse nach dem Vorbild internationaler Vergleichsstudien qualitativ und sequenziell analysiert. Die Arbeit nimmt dazu Bezug auf die Lobbyregulierung vom 01. März 2022 bis heute, wobei die Analyse in zwei Zeitabschnitte unterteilt ist. Als Forschungsgrundlage dienen die genutzten Regulierungsinstrumente sowie empirische Angaben der betroffenen Akteure. Die Arbeit verfolgt das Ziel, den Transparenzgewinn und die bürokratischen Kosten der Lobbyregulierung systematisch gegenüberzustellen. Aus Gründen der besseren Leseführung folgt die Arbeit der Methodik einer qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring, wonach das Datenmaterial zunächst eingehend vorgestellt wird, um im Nachgang Bezug zum eigentlichen Forschungsgegenstand herzustellen. Im Ergebnis zeigt sich, dass die Reform der Lobbyregulierung zu einem signifikanten Transparenzzuwachs geführt hat, dieser Fortschritt jedoch mit deutlich angestiegenen und unausgewogenen Kosten verbunden ist. Insgesamt zeigt sich damit eine eingeschränkte Kosteneffizienz des reformierten Systems.

The development of German lobbying regulation, despite its short history, has been marked by a series of reforms. With the aim of strengthening transparency in interest representation, regulation has become increasingly comprehensive to date, resulting in a pronounced tension between gains in transparency and administrative burdens. To assess the ambivalent relationship between benefits and costs, the development of regulation is analyzed qualitatively and sequentially based on an evaluative index analysis modeled after international comparative studies. The study focuses on lobbying regulation from March 1, 2022, to the present, with the analysis divided into two time periods. The regulatory instruments used, as well as empirical data from the affected stakeholders, serve as the basis for the research. The study aims to systematically compare the gains in transparency with the bureaucratic costs of lobbying regulation. To enhance readability, the study follows the methodology of qualitative content analysis according to Mayring, whereby the data is first presented in detail before establishing a connection to the actual research subject. The results show that the reform of lobbying regulation has led to a significant increase in transparency; however, this progress is associated with significantly higher and disproportionate costs. Overall, this indicates limited cost-effectiveness of the reformed system.

# 1. Einleitung

Historisch gesehen, ist die politische Regulierung des Lobbyismus in der Bundesrepublik ein Themenfeld, welches über Jahrzehnte kaum Beachtung fand und dadurch vor allem durch Stillstand geprägt war. Die „Öffentliche Liste“, als primäres Instrument zur Lobbying Regulierung blieb seit ihrer Einführung 1972 nahezu unverändert, wodurch die rasante Entwicklung der Interessenvertretung seitens der Gesetzgebung lange unberührt blieb (vgl. Öffentliche Liste Stand 13.Juli 2021.). Durch die politische Untätigkeit bildete sich ein enormer Rückstand in der Gesetzgebung, der erst zu Beginn der 2020er Jahre aufgeholt werden sollte. Erst mit der Einführung des „Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung“, (Lobbyregistergesetz - kurz. LobbyRG) löste sich dieser Stillstand, wodurch die öffentliche Liste eine zeitgemäße Ablösung fand (Heyer et al. 2022. S.4). Das Gesetz wurde im Frühjahr 2021 von der damaligen Schwarz-Roten Regierung beschlossen und dient dazu, die Transparenz und Integrität in der politischen Landschaft Deutschlands zu stärken (vgl. LobbyRG 2024.). Das Lobbyregistergesetz ist an ein öffentliches Register gekoppelt, welches die Daten derjenigen Akteure abbildet, die vor dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung ihre Interessen vertreten. Das Register wird daher als Lobbyregister bezeichnet, da es als öffentliche Plattform, das eigentliche Transparenzinstrument darstellt, während das LobbyRG als juristisches Grundgerüst fungiert (vgl. Heyer, Maß, Simon, Seemann 2022.).

Die Idee eines Lobbyregisters war zur Zeit der Einführung nicht neu und wurde bereits seit längerem von unterschiedlichen Teilen der Gesellschaft befürwortet. Bereits 2017 war das „Lobbyregister“ eines der Kernthemen in den Koalitionsverhandlungen nach der Bundestagswahl. Ein Vorhaben, das auch in großen Teilen der Bevölkerung sowie in der Zivilgesellschaft Anklang fand. Die daraus resultierenden Debatten waren jedoch zunächst von politischem Stillstand geprägt. Der Durchbruch gelang erst 2021, als im Zuge der Maskenaffäre Bewegung in die festgefahrene Diskussion kam. In Folge der damaligen Enthüllungen wurde die Empörung innerhalb der Zivilgesellschaft zu groß, sodass sich die Schwarz-Rote Koalition zum Handeln gezwungen sah (vgl. Schiffers & Plümer 2023). Die Ausmaße der Maskenaffäre waren damals noch nicht vollständig einzuschätzen. Noch heute werden weitere Details der Affäre publik, wodurch die Notwendigkeit eines Lobbyregisters in den Augen der Befürworter nur weiter unterstrichen wird (vgl. Deutschlandfunk 2025).

Das Lobbyregistergesetz trat am 01. Januar 2022 in Kraft und ermöglichte es den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, sich selbständig auf der digitalen Plattform des Bundestags zu registrieren. Als Basis für diesen Transformationsprozess räumten die Gesetzgeber den Akteuren eine Übergangsfrist ein, um den neuen Anforderungen der Lobbyregulierung nachzukommen. Die Politik überließ es dadurch den Lobbyakteuren sich im Register

einzutragen, ohne den Prozess dabei von Beginn an als „Pflicht“ zu deklarieren. Erst mit dem Ende der Übergangsfrist am 1. März, wurde die Registrierung auf der Basis der „Freiwilligkeit“ durch eine „verpflichtende“ Registrierung abgelöst, wodurch sich alle Akteure eintragen mussten, die im Auge des Gesetzgebers als Interessenvertreterin oder Interessenvertreter zu bezeichnen sind (vgl. LobbyRG 2022.) / (vgl. Heyer et. al. 2022.).

Das „verpflichtende“ Lobbyregister wurde im Vergleich zur öffentlichen Liste als eine deutliche Verschärfung betrachtet, wobei Kritiker dennoch ein hohes Maß an ungenutztem Potential sahen. Eine Einschätzung, die in der Zivilgesellschaft sowie der Politik geteilt wurde. Beispielhaft kann hier der jährliche Bericht der Staatengruppe gegen Korruption (GRECO) aus dem Jahr 2022 zitiert werden. Bei ihrer Untersuchung kam die GRECO zu dem Urteil, dass das Lobbyregister nicht alle Lobbyakteure miteinbezog und auch in Bezug auf die Politik nur einseitig wirkte, da die Verpflichtungen nicht für die Mitglieder des Bundestages galten (vgl. GRECO-Bericht 2022.). Es wurde offensichtlich, dass es eine Vielzahl geforderter Inhalte nicht in die finale Fassung des Gesetzes schafften, wodurch der Transparenzeffekt geringer ausfiel als er hätte sein können, so die Kritiker. Für die neu gewählte Ampelregierung waren dies genug Gründe, um das Thema Lobbyregister erneut mit in den Koalitionsvertrag der Regierung aufzunehmen.

*„Wir wollen durch mehr Transparenz unsere Demokratie stärken. [...] Für Gesetzesentwürfe der Bundesregierung und aus dem Bundestag werden wir Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung von Gesetzesentwürfen umfassend offenlegen.“ (Koalitionsvertrag 2021-2025. S.9)*

Formulierungen wie diese zeugten vom Willen der Regierung, grundlegende Änderungen in der bisherigen Lobbyregulierung in Deutschland anzustreben. Mit der im Oktober 2023 beschlossenen Reform des Lobbyregisters, beabsichtigte man daher Lücken zu schließen, die Wirksamkeit zu erweitern sowie das Maß an Transparenz in der Lobbyregulierung zu erhöhen (vgl. Eschmann & Lange 2024.). Das Lobbyregister als primäres Instrument der Lobbyregulierung wurde dazu umfassenden Änderungen unterzogen und durch zusätzliche Regelungen ergänzt. Bestehende Regelungen wie die Karenzzeit wurden dazu ausgeweitet, oder aber wie die Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) neu eingeführt. Zusammen bilden das Lobbyregister, die Karenzzeitregelung sowie die GGO derzeit die Basis der deutschen Lobbyregulierung. Eine Entwicklung, die auf den ersten Blick wie eine rein positive Abfolge klingt, jedoch beinhalten die Fortschritte auch zusätzliche Kosten, die sich unterschiedlich auf die Adressatinnen und Adressaten sowie die Nutzerinnen und Nutzer der Regulierung auswirken.

Die zusätzlichen Kosten entstehen dabei entweder direkt, durch die zusätzliche Aufwendung finanzieller bzw. zeitlicher Ressourcen, oder aber indirekt durch zusätzliche Pflichten. Vor allem die indirekten Kosten, die aus den Bestrebungen nach Verbesserungen hervorgehen, führen zu mehr Anforderungen, welche sich insbesondere an die Adressatinnen und Adressaten der Regulierungsbestrebungen richten. Eine Entwicklung, die unter den betroffenen Akteuren vermehrt auf Ablehnung trifft. So sehen führende Vertreter in der Interessenvertretung zwar die Notwendigkeit für mehr Transparenz in ihrer Branche, wie beispielsweise die Allianz für Lobbytransparenz oder der Deutschen Gesellschaft für Politikberatung e.V. (degepol), jedoch nicht ohne Kritik an der derzeitigen Gestaltung zu äußern. Im Fokus der Kritik liegt insbesondere die administrative Belastung, die durch die Reformen der letzten Jahre weiter gesteigert wurde. *„Der Aufwand für Interessenvertretende muss im Verhältnis zum Erkenntnisgewinn der Öffentlichkeit stehen“*, so Dominik Meier in einer Stellungnahme als Vorsitzender der degepol (vgl. degepol – Stellungnahme 2023). Aussagen wie diese sowie eine fehlende wissenschaftliche Auseinandersetzung in der Literatur zeigen nicht nur die Brisanz der Thematik, sondern weisen auch auf eine Forschungslücke hin, welche die vorliegende Arbeit versucht zu schließen. Ausgehend vom übergeordneten Erkenntnisinteresse lässt sich für die Arbeit daher folgende Forschungsfrage ableiten:

*„Wie lässt sich der tatsächliche Erfüllungsaufwand der Lobbyregulierung im Verhältnis zu ihrem Transparenzgewinn bewerten?“*

## **1.1 Wissenschaftlicher Hintergrund und Literatur**

Die Bewertung und Analyse von regulatorischen Transparenzinstrumenten ist ein wachsendes Forschungsfeld in der Politikwissenschaft. Erkenntnisse, die aus der Forschung hervorgehen, resultieren in Debatten, die zu einer effizienteren Gestaltung der Lobbying Regulierung anregen. Diese Entwicklung ist unter anderem dadurch begründet, dass die Regulierung des Lobbyismus zu einem wichtigen Instrument in der von Staaten umgesetzten Transparenzpolitik geworden ist (vgl. Chari 2024.). Das Ziel bleibt im Vergleich zu anderen Formen der Regulierung dasselbe. Durch die Schaffung neuer Rechtsvorschriften versucht der Gesetzgeber, die Adressaten durch Ge- und Verbote oder spezifische Anreizsysteme in eine bestimmte Richtung zu lenken. Die Kosten, die bei den Adressaten durch die Befolgung der Vorschriften entstehen, werden in Deutschland als Erfüllungsaufwand bzw. bürokratischer Aufwand bezeichnet. Die Höhe dieser Bürokratielast bildet sich dabei aus den Anforderungen an die Adressaten sowie aus der Gestaltung und Umsetzung der Regulierung (vgl. Holz, Icks, Nielen 2023.). In der wissenschaftlichen Literatur wird Regulierung einerseits mit dem Konzept des schlanken Gewährleistungsstaates verbunden, während auf der anderen Seite eine Diskussion über „better Regulation“ geführt wird, die auf der Wahrnehmung bürokratischer Überregulierung basiert. Die wissenschaftlichen Diskussionen zu dem Thema finden parallel statt und basieren auf den

Trends der „freer markets“ - bzw. „more-rules“ – Paradoxen (vgl. Werner 2024. S.363-364). Die Diskussionen zur Regulierung der Interessenvertretung sind hierbei keine Ausnahme und verfolgen dasselbe Muster. Während auf der einen Seite Akteure wie LobbyControl für eine Ausweitung der Regulierung plädieren, ist die Wahrnehmung in der Interessenvertretung, dass mehr Auflagen nur zu zusätzlichen Belastungen führen (vgl. Eschmann & Lange 2024.) / (vgl. degepol - Stellungnahme 2023.). Die Wahrnehmung in der Interessenvertretung, ist dabei auf die bestehende Arbeitsweise sowie auf die Intransparenz im Arbeitsumfeld zurückzuführen, da erfolgreiche Arbeitsstrategien, Vorgehensweisen sowie die Instrumente des Berufsfelds in der Regel einer Geheimhaltungspflicht unterliegen (vgl. Schieder 2017. S.18-19). Ob Lobbyistinnen oder Lobbyisten versuchen die politische Entscheidungsfindung zu ihren Gunsten zu beeinflussen und ob sie dabei erfolgreich sind, bleibt externen Beobachtern somit verborgen. Die Arbeitsweise der Interessenvertretung folgt dabei immer dem gleichen Muster. Lobbyistinnen und Lobbyisten versuchen die richtigen Akteure im Moment der Entscheidungsfindung, durch die eigene Position zu beeinflussen und damit auch das Ergebnis (Rasch 2020. S.345). Dies kann beispielsweise die Förderung einer Entscheidung sein, welches das Geschäftsmodell begünstigt, oder umgekehrt, dass eine Entscheidung abgewendet wird, die das derzeitige Geschäftsmodell gefährdet. Damit solcherlei Interessen im politischen Prozess berücksichtigt werden, verfolgt die Interessenvertretung den direkten Austausch mit der Politik. Entweder durch Gespräche oder durch den Austausch der eigenen Position, beispielsweise in Form von Stellungnahmen im Gesetzgebungsprozess (vgl. Sonnenberg 2022.) / (Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung – kurz BMDS 2025.). Teilmengen wie die Akteurs-Position, die genutzten Austauschformate, die aufgewendeten Ressourcen sowie die erzielten Erfolge machen die Interessenvertretung dabei messbar, wodurch sich eine Regulierung durch den Gesetzgeber anbietet. In Bezug auf das Ziel der Lobbyregulierung „mehr Transparenz zu schaffen“, würde dies bedeuten, dass Lobbyakteure ihre Arbeitsweise sowie ihre Ziele dadurch offenlegen müssten (Koalitionsvertrag 2021-2025. S.9). Aufgrund der Vielzahl an möglichen Anknüpfungspunkten, weisen Regulierungssysteme daher häufig unterschiedliche Ausprägungen auf, wodurch sich eine Einzelbetrachtung empfiehlt (vgl. Nichols et al. 2025.).

Um unterschiedliche Systeme hierarchisch bewerten zu können, benötigt es eine Vorgehensweise zur systematischen Vergleichbarkeit. Forschende haben zu diesem Zweck Indizes mit einer Vielzahl von Variablen aufgestellt, anhand derer, Regulierungsinstrumente systematisch untersucht werden können. Um eine Bewertung zu ermöglichen, wurde vor dem Hintergrund des Untersuchungsgegenstands, die „Robustheit“ der Regulierung als einheitliche Maßeinheit gewählt. Robustheit wird in diesem Kontext als Strenge der Regulierung oder als „Maß an Transparenz und Rechenschaftspflicht definiert, welches eine Lobbyregulierung gewährleisten kann“ (vgl. Crepaz. 2016.). Der Ansatz, Lobbying-Regulierung durch Modelle vergleichend darzustellen, findet sich auch in der Literatur der letzten Jahrzehnte wieder. Zu den

prominentesten Vertretern des Forschungsfelds zählen unter anderem Chari et al. (2019) sowie Nichols et al. (2025). In ihren Arbeiten erstellen die Autoren Indizes zur Messung der Strenge von Lobbying-Regulierungssystemen und entwickeln diese stetig weiter. Bezogen auf das Erkenntnisinteresse kann daher Bezug auf bestehende Betrachtungsweisen genommen werden. Die globale Studie „Regulating Lobbying: A Global Comparison“ von Chari, Hogan und Murphy (2019) bietet sich hierbei besonders an, da sie einen länderübergreifenden Vergleich in der Lobbyregulierung herstellt und dazu auf die Anwendung eines einheitlichen Index zurückgreift. In ihrer Untersuchung greifen die Autoren unterschiedliche Regulierungsansätze einiger ausgewählter Länder auf, um diese und auf ihre Strenge und Effektivität hin zu überprüfen. Anhand verschiedener Indikatoren wird es so ermöglicht eine Gegenüberstellung der individuellen Regulierungsniveaus der Länder herzustellen und die untersuchten Systeme abschließend zu bewerten. Aufgrund der stetigen Bewegung im Politikfeld wird in dieser Arbeit der Index von Chari et al. um zusätzliche Indikatoren aus der jüngsten Fachliteratur erweitert, wodurch die Entwicklung der deutschen Lobbying-Regulierung in Bezug auf die Robustheit der Systeme dargestellt werden kann. Neben dem Lobbyregister als primäres Instrument der Lobbyregulierung werden auch ergänzende Instrumente durch den Index mit abgebildet, wodurch eine Bewertung der Robustheit der gesamten Lobbyregulierung ermöglicht wird.

In ihrer kurzen Geschichte wurde die Lobbyregulierung bereits häufiger auf der Basis ihrer Robustheit bewertet. Im Gegensatz zu herkömmlichen Policy-Analysen kam es dabei bisher zu keiner Gegenüberstellung mit den Kosten, die aus den Regulierungskonzepten hervorgehen. Der Erfüllungsaufwand, welcher Teil eines jeden Gesetzes ist, wird meist durch den Gesetzgeber beziffert und im eigentlichen Gesetzestext mit angeführt. Die Rede ist hierbei vom erwartbaren Erfüllungsaufwand, der jedoch häufig von den tatsächlichen Kosten abweicht, die von den Adressaten der Gesetzesinitiative aufzuwenden sind. Aufgrund der jungen und kurzzeitigen Geschichte, wurde die deutsche Lobbying Regulierung von diesem Gesichtspunkt aus noch nicht auf die Probe gestellt. Diese Lücke stellt ein Vakuum in der bisherigen wissenschaftlichen Auseinandersetzung dar, welches durch die vorliegende Arbeit gefüllt werden soll. Neben der reinen Betrachtung der Robustheit sollen daher der tatsächliche Erfüllungsaufwand sowie zusätzliche indirekte Kosten als zweite analytische Dimension in die Bewertung der deutschen Lobbyregulierung hineinfließen. Auf diese Weise wird der Vergleich der Regulierungssysteme um eine Perspektive ergänzt, die das Spannungsverhältnis zwischen Transparenzgewinn und administrativer Belastung sichtbar macht.

## 2. Forschungsdesign

Bei dem Forschungsdesign der Arbeit handelt es sich um eine qualitative Sequenzanalyse, bei der dieselbe Analysemethode an unterschiedlichen Wegmarken der deutschen Lobbyregulierung angewendet wird (vgl. Jäckle 2017.). Übergreifendes Ziel der Arbeit ist es, den festgestellten Nutzen der Regulierungssysteme den resultierenden Kosten gegenüberzustellen, um so zu einer ergebnisorientierten Bewertung zu gelangen. Doch worin besteht der Nutzen von Lobbyregulierung?

Der Nutzen der Lobbyregulierung ergibt sich aus dem Grund seiner Notwendigkeit, der Intransparenz in der Interessenvertretung. Die Vertretung gesellschaftlicher Interessen gegenüber der Politik und der Öffentlichkeit gehört zu den Wesensmerkmalen von Demokratien. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind an der demokratischen Willensbildung beteiligt und können so ihre eigenen Ziele und Überzeugungen in die Gesetzgebung hineintragen. Diese Form der Einflussnahme stößt in der Öffentlichkeit jedoch auf Unbehagen und erzeugt misstrauen, da die Prozesse der Einflussnahme für die Öffentlichkeit nicht einsehbar sind (Schwaneck 2019. S.3). Das Ziel des Lobbyregisters bei seiner Einführung war es daher: „Interessenvertretung transparenter zu machen, um das Vertrauen in demokratische Willensbildungsprozesse auf Bundesebene zu stärken“ (vgl. BMI. 2025.). An für sich lässt sich Transparenz zwischen unterschiedlichen Systemen jedoch nur schwer vergleichen. Aus Gründen der besseren Vergleichbarkeit, wird daher die Robustheit als Maß der Transparenz verwendet. Dieser Logik folgend werden die Regulierungs-Wegmarken in der deutschen Lobbyregulierung einer evaluativen Indexanalyse nach dem Vorbild von Chari et al. und Nichols et al. unterzogen. Ziel der Indexanalyse ist es, den Grad der Robustheit zur Zeit der Ersteinführung des Lobbyregisters sowie nach seiner Reform herauszuarbeiten. Aus dieser Vorgehensweise sollen zwei Robustheitswerte hervorgehen, wobei jeder einzelne repräsentativ für den jeweiligen Stand der Regulierung zu bewerten ist. Ausgehend vom Forschungsinteresse sollen die Robustheitswerte im Anschluss den jeweiligen Kosten der Systeme gegenübergestellt werden. Um die Robustheitswerte mit den Kosten der Regulierung in einen Kontext stellen zu können, wird der geschätzte sowie tatsächliche Erfüllungsaufwand zu jedem der drei beschriebenen Zeitpunkte ermittelt. Dazu bedient sich die Arbeit zum einen den Angaben des Gesetzgebers und zum anderen der Darstellung der Empfänger der Gesetzgebung (vgl. degapol - Umfrage 2023.) / (vgl. degapol – Umfrage 2025.). Des Weiteren werden mögliche Kosten-Dimensionen mit aufgeführt, die der Gesetzgeber in seiner Kostendarlegung außer Betracht lässt. Fehlerhafte Schätzungen sowie Lücken sollen sich so im Laufe der Arbeit ableiten lassen, wodurch eine endgültige Gegenüberstellung von Kosten und Nutzen in der Lobbyregulierung ermöglicht wird. Ziel der umfassenden Analyse ist es herauszuarbeiten, ob der Nutzwert des Lobbyregisters mit dem Erfüllungsaufwand in der Administration und der Wirtschaft vereinbar ist.

## 2.1 Eine Indikatoren Analyse - nach Chari et al. und Nichols et al.

Wie in der vorangegangenen Arbeit *„Reform der Lobbying-Regulierung: Das deutsche Lobbyregister als Instrument für Transparenz in der Lobbyarbeit“* wird bei der Analyse der Novellierung des Lobbyregisters zunächst eine evaluative Indexanalyse nach Chari, Hogan und Murphy (2019) durchgeführt (vgl. Sunderer 2023.). Als primäres Instrument zur Lobbyregulierung wird vor allem das Lobbyregister untersucht, wobei auch ergänzende Regulierungen in den Analysen berücksichtigt werden. So soll die Entwicklung der deutschen Lobbyregulierung analysiert werden, um etwaige Änderungen hinsichtlich der Robustheit der Indikatoren seit der Ersteinführung des Lobbyregisters herauszuarbeiten (vgl. Sunderer 2023.)<sup>1</sup>.

Seit der Betrachtung im Jahr 2023 wurde die Lobbyregulierung in Deutschland einigen Reformen unterzogen, wobei das Lobbyregister erweitert sowie ergänzende Regularien außerhalb des Registers eingeführt wurden. In der ursprünglichen Betrachtung nach dem Vorbild von Chari et al. (2019) wurden sieben Indikatoren zur Bewertung herangezogen: 1) *Registrierungsvorschriften*, 2) *Offenlegung der Ausgaben*, 3) *Elektronisches Ausfüllen*, 4) *Öffentlicher Zugang*, 5) *Vollstreckung*, 6) *Bestimmung über Drehtüren* und 7) *Bestimmungen über eine legislative Fußspur*. Um die Änderungen in der Regulierung seit 2023 in die Betrachtung mit aufzunehmen, werden diese Indikatoren in ihren Kriterien teilweise abgeändert und durch weitere Untersuchungsmerkmale ergänzt, wodurch ein ganzheitliches Bild dargestellt wird (vgl. Chari et. al. 2019.) / (vgl. Sunderer 2023.).

Angelehnt an die Forschungsarbeit *„Lobbying in the Shadows: A Comparative Analysis of Government Lobbyist Registers“* von Nichols et al. (2025), werden daher weitere Untersuchungspunkte zu den bestehenden Indikatoren hinzugefügt. Die zusätzlichen Untersuchungspunkte stehen dabei in einem direkten Zusammenhang zu den Indikatoren *„(6) Bestimmung über Drehtüren und (7) Bestimmungen über eine legislative Fußspur“*, wobei die Autoren in ihrem Bewertungsschema weitere Kriterien aufführen, die bisher nicht abgedeckt wurden. Um die Entwicklung der Lobbying Regulierung inklusive der ergänzenden Regulierung abbilden zu können werden diese Kriterien daher übernommen und in den folgenden Indikatoren gebündelt: *(6.1) Darstellung von Akteuren mit Bezug zum Drehtüreffekt und (7.1) Kontaktprotokolle*. Um sowohl die Bedeutung als auch die Funktion der Indikatoren verständlich darzustellen, werden diese im folgenden Abschnitt auf der Basis von Sunderer (2023) sowie

---

<sup>1</sup> Die Arbeit basiert auf einem *Living Reference Work*, bei der nach jeder Reform nach dem gleichen methodischen Schema (angepasst an den aktuellen Forschungsstand) die Lobbying-Regulierung mithilfe eines Index untersucht wird. Erstmals erfolgte diese Untersuchung nach der Einführung des Lobbyregisters 2022 (vgl. Sunderer 2023.). Die Idee hinter diesem Konzept besteht darin, dass das theoretische und methodische Konstrukt gleichbleibt, der jeweilige Regulierungsstand aber neu analysiert und interpretiert werden soll. Aus diesem Grund werden breite Teile, insbesondere in den Kapiteln 2 und 3 in ihrer Struktur von (Sunderer 2023.) übernommen, ohne dass dies durch die Kennzeichnung wörtlicher Übernahmen erfolgt. Zweck dieser Fußnote ist es hierzu Transparenz zu schaffen.

wissenschaftlich fundierter Quellen näher erläutert. Die Nummerierung der Indikatoren wird dabei der Auflistung der Indikatoren angepasst:

### *(1) Registrierungsvorschriften*

Die Registrierungsvorschriften eines Regulierungssystems sind in der Regel an unterschiedliche Vorgaben gebunden. Diese werden durch den Gesetzgeber festgeschrieben und können je nach Regulierungssystem unterschiedliche Ausprägungen aufweisen. Durch einheitliche Registrierungsvorschriften bestimmt der Gesetzgeber in erster Linie, welche Akteure sich als Lobbyisten registrieren lassen müssen, da sich die gesetzlichen Klassifizierungen von Lobbyisten durchaus unterscheiden können (vgl. § 2 LobbyRG. 2024.). Eine Registrierung kann dabei mit bestimmten Privilegien verbunden werden, wie beispielsweise dem Zugang zu politischen Institutionen. Aus diesem Grund müssen vorab, bestimmte Informationen über die Lobby-Organisation, wie ihre Struktur, ihre Vertreter oder ihre Aktivitäten, vermerkt werden. (vgl. Sunderer 2023.) / (Bitonti & Hogan. 2021. S.2.)

### *(2) Offenlegung von Ausgaben*

Mit der Bestimmung zur Offenlegung von Ausgaben sind die finanziellen Aufwendungen der Akteure in der Interessenvertretung gemeint. Je nach Professionalisierungsgrad der registrierten Akteure können diese unterschiedlich hoch ausfallen, wodurch es dem Gesetzgeber obliegt, festzuhalten, welche Aufwendungen als Teil der Interessenvertretung anzugeben sind. Das Spektrum der möglichen Ausgaben in der Interessenvertretung ist dabei sehr breit und kann unterschiedliche Finanzposten erfassen, angefangen bei den Personalkosten bis hin zu Zahlungen an Dritte wie an Verbände oder direkt an die Politik. (Nichols et al. 2025. S.868) / (Chari et al. 2019. S.179-182).

### *(3) Elektronisches Ausfüllen*

Der Indikator über das Elektronische Ausfüllen untersucht die Effizienz im Registrierungsprozess. Der Aufwand für die Adressatinnen und Adressaten sollte dabei so gering wie möglich gehalten werden, ohne dass zusätzliche Anforderungen anfallen. Der Registrierungsprozess sollte demnach in der Eigenverantwortlichkeit der Interessenvertretung liegen, wodurch der Arbeitsaufwand der regulierenden Institution ausschließlich in der Führung und Prüfung des Registers besteht. Um den Aufwand so gering wie möglich zu halten, wird auf die Nutzung von physischen Unterlagen verzichtet. (vgl. Polk 2021. S.121-126) / (vgl. Sunderer 2023. S.9-10). Zusätzlich wird auch die gebotenen Nutzeranwendungen durch den Indikator überprüft. Demnach sollte ein möglichst robustes Regulierungssystem über die notwendigen Anwendungen und Funktionen verfügen, die es dem Nutzer ermöglichen, sich sowohl einen Gesamtüberblick zu verschaffen als auch gezielten Suchanfragen nachzugehen (vgl. Nichols et al. 2025. S.866-867).

#### *(4) Öffentlicher Zugang*

Um einen Transparenzeffekt für die Öffentlichkeit zu erwirken, müssen die gesammelten Daten der Lobby-Akteure auf einer frei zugänglichen Seite auffindbar sein. Erst durch die Erfüllung dieser Anforderung stellt sich der gewünschte Transparenzeffekt ein. Der Indikator bezieht sich dadurch indirekt auf alle erhobenen Indikatoren, da er prüft, ob die erhobenen Daten öffentlich einsehbar im Register aufgelistet werden. Des Weiteren überprüft der Indikator, ob die erfassten Daten über alle Indikatoren hinweg in regelmäßigen Abständen aktualisiert bzw. überprüft werden. Das Maximum in diesem Indikator entspricht einer unmittelbaren Veröffentlichungspflicht, wodurch Akteure dazu verpflichtet sind, sowohl regelmäßige als auch unregelmäßige Aktualisierungen durchzuführen (Chari et al. 2019. S.179-182) / (vgl. Sunderer 2023. S.10).

#### *(5) Vollstreckung*

Die Achtung der formulierten Pflichten eines jeden Regulierungssystems ist mitunter dadurch zu beeinflussen, inwiefern die Umsetzung durch eine Exekutive überprüft und im Fall eines Verstoßes geahndet werden kann. Der Grad der Sanktionierung hängt dabei vom Gesetzgeber sowie der kontrollierenden Instanz ab (vgl. LobbyRG. 2024). Die administrative Last, die mit der Kontrollpflicht einhergeht, sollte den politischen Betrieb dabei nicht behindern und die beauftragte Kontrollinstanz nicht unnötig belasten (Polk 2021. S.121-126) / (Sunderer 2023. S.10).

#### *(6) Bestimmungen über Drehtüren*

Der Begriff „Drehtüreffekt“ bezieht sich auf den Karrierewechsel vom öffentlichen Dienst in die Privatwirtschaft und umgekehrt. Meist handelt es sich dabei um ehemalige Beamte oder Politiker, die nach ihrer Zeit im öffentlichen Dienst einen lukrativen Job in der freien Wirtschaft anstreben. Für die Interessenvertretung sind diese Jobwechsel von großer Bedeutung, da ehemalige Beamte ihre gesammelten Kenntnisse sowie ihr Netzwerk in ihre Neuanstellung mit hineinbringen, wodurch auch ihr neuer Arbeitgeber profitiert (Coen & Provost. 2020. S.1-7). Der Arbeitgeber erhält dadurch verbesserte Beziehung zum Regierungsgeschäft sowie ein erhöhtes Verständnis für die behandelten Themen, die er durch die neuen Kommunikationswege gezielter anspielen kann (Avril & Korkea-aho 2025. S.2463-2464). Unabhängig davon in welche Richtung der Drehtüreffekt stattfindet, steht er in der Kritik, die Interessenskonflikte zwischen der Politik und wirtschaftlichen Interessen weiter zu begünstigen. (Coen & Provost. 2020. S.1-2). So kann es beispielsweise in extremen Fällen mitunter Vorkommen, dass öffentliche Funktionäre ihre Positionen in der Wirtschaft behalten, beispielsweise als Mitglied eines Aufsichtsrates, wodurch es neben einem Interessenkonflikt auch zu einer unzulässigen Überschneidung von Positionen kommen kann (Bitonti & Hogan 2021. S.2). Um die Auswirkungen des Drehtüreffekts abzumildern, setzt die regulative Gesetzgebung auf Wartezeiten zwischen

dem Berufswechsel, sogenannte „cooling-off periods“ (Bitonti & Hogan 2021. S.2). Während dieser Zeitspanne wird es den Akteuren nicht gestatten in das neue Berufsfeld einzusteigen. Auf diese Weise sollen alle internen Informationen, welche die Akteure in ihrer vorherigen Anstellung gesammelt haben, „abkühlen“, wodurch sich für kein sofortiger Mehrwert, im Falle einer Folgebeschäftigung in der Interessenvertretung einstellt (Avril & Korkea-aho 2025. S.2463-2464). In Deutschland wird in diesem Zusammenhang der Begriff der „Karenzzeit“ verwendet. Dabei handelt es sich ebenfalls um eine gesetzlich festgelegte Übergangsfrist, welche ehemalige Amtsträger zunächst verstreichen lassen müssen, bevor sie eine Tätigkeit in der Privatwirtschaft aufnehmen dürfen (vgl. Deutscher Bundestag. Wissenschaftlicher Dienst 2022.) / (vgl. Lange et al. 2021.).

#### *(7) Darstellung von Akteuren mit Bezug zum Drehtüreffekt*

Die Karenzzeitregelung legt fest, wann der Berufswechsel unter den Bedingungen einer künstlichen Wartezeit stattfinden muss. Damit sich jedoch ein Transparenzeffekt für die Öffentlichkeit einstellt, muss dieser Prozess auch öffentlich nachvollziehbar dargestellt werden. Was bedeutet, dass alle Akteure, die sich in der vorgeschriebenen Wartezeitperiode der Karenzzeitregelung befinden, öffentlich sichtbar dargestellt werden. Zusätzlich sollte es Betrachtern möglich sein, nähere Informationen zum vorherigen Beschäftigungsverhältnis der Akteure abrufen zu können. Neben der reinen Identität der Person sollte dabei auch die Identität des ehemaligen Arbeitgebers sowie die ausgeübte Position transparent dargestellt werden. In Bezug auf den Wechsel vom politischen Umfeld in die Wirtschaft, ist es zudem relevant, wann dieser Wechsel den zuständigen Behörden gemeldet wurde. Erst durch Maßnahmen wie diese, wird es externen Beobachtern ermöglicht nachzuvollziehen, warum der Berufswechsel unter den Bedingungen einer Karenzzeit stattfindet (Nichols et al. 2025. S.866-868).

#### *(8) Bestimmungen über eine legislative Fußspur*

Eine „legislative Fußspur“ beschreibt den Entstehungsprozess in der Gesetzgebung. Von der Ausarbeitung auf der Referentenebene in den Ministerien, über die Beteiligung der Länder- und Verbände, bis hin zum Abschluss der parlamentarischen Gesetzgebung nach der Zustimmung im Bundesrat (vgl. BMDS 2025.). Die Fußspur beschreibt dabei den Weg, den Gesetze bis zu ihrer endgültigen Fassung zurücklegen sowie die Akteure, welche an der Entstehung beteiligt waren (Lange et al. 2021. S.20-21). Insbesondere der Punkt der Beeinflussung von Gesetzgebungen spielt vor dem Hintergrund der praktischen Interessenvertretung eine gesonderte Rolle. Aufgrund ihrer Berufung sind Lobbyvertreter regelmäßig an der Ausarbeitung neuer Gesetze beteiligt. Die Beeinflussung findet dabei über zwei gesonderte Pfade statt, dem formellen und dem informellen Weg. Beide Formen der Einflussnahme dienen dazu, die eigenen Interessen darzulegen und vor der Politik für diese zu werben (vgl. Mai 2018. S.10-15).

Der formelle Weg bezeichnet dabei die nachvollziehbare Beeinflussung, wie beispielsweise über öffentliche Stellungnahmen im Rahmen des Gesetzgebungsprozesses, während der informelle Weg sich dadurch auszeichnet, dass die Beeinflussung unter Ausschluss der Öffentlichkeit stattfindet (vgl. BMDS 2025.). Lobbyakteure treten dabei mit politischen Entscheidungsträgern in einen direkten Austausch ohne, dass die dabei besprochenen Inhalte an die Öffentlichkeit dringen können. Der formelle Weg lässt sich dadurch gegenüber der Öffentlichkeit nachvollziehbar darstellen, während beim informellen Weg weder die beteiligten Akteure noch die Positionen öffentlich gemacht werden (vgl. Lange et al. 2021. S.20-24) / (Bitonti & Hogan 2021. S.3). Um ein größtmögliches Maß an Transparenz zu schaffen, bildet der legislative Fußabdruck somit alle Akteure ab, die im Gesetzgebungsprozess versucht haben, ihren Einfluss auf die Gestaltung der Policy geltend zu machen. Wobei aus einer solchen Betrachtung auch die Position bzw. das Ziel der Akteure abzulesen sein sollte (Nichols et al. 2025. S.866)

Der legislative Fußabdruck erscheint dadurch auf den ersten Blick als ausreichendes Instrument, um das gesamte Spektrum der Beeinflussung durch die Interessenvertretung abzubilden. Jedoch erweist sich die Interessenvertretung als umfangreicher, als man annehmen würde. Die Kommunikation zwischen der Politik und der Interessenvertretung lässt sich nicht ausschließlich auf die Gesetzgebung begrenzen, da die Interessen der Akteure darüber hinausgehen. Generell geht es den Akteuren um den Beziehungsaufbau mit Vertretern aus der Politik sowie den Erhalt solcher Beziehungen. Es beschreibt mitunter ein Tauschgeschäft von Geld und Informationen gegen Einfluss und Zugang (vgl. Garlick et al. 2025. S.457-459). Mitunter zielt die Kommunikation darauf ab, in manchen Verfahren bewusst die Aufmerksamkeit auf ein Thema zu lenken oder von dem Thema abzulenken (Mai. 2018. S. 8-14). Um die Beeinflussung durch die Gesetzgebung vollständig abbilden zu können, benötigt es daher ein Instrument, welches die Kommunikation aus der Perspektive der Interessenvertretung protokolliert und nach außen hin transparent widerspiegelt, die Rede ist von einem Kontaktprotokoll (vgl. Nichols et al. 2025. S.866-869).

#### (9) Kontaktprotokolle

Die Kommunikation zwischen der Interessenvertretung und der Politik ist weniger Themen- als Personengetrieben, weshalb Gespräche zwischen den Akteuren die Kommunikation dominieren. Laut einer Umfrage der Hans-Böckler-Stiftung, ist die mündliche Kommunikation, also das direkte Gespräch entweder Face to-Face oder durch Telefonate, die vorherrschende Form des Informationsaustauschs zwischen den Akteuren. Nur im geringen Umfang werden Informationspapiere ausgetauscht, die den Sachverhalt auf 1-2 Seiten in komplexeren Fällen erläutern. Um ins direkte Gespräch zu kommen, nutzen Lobbyvertreter ihre Kontakte zur Politik, um sich mit Entscheidungsträgern entweder zu Gesprächen zu verabreden oder um auf Events wie

Parteitagen mit ihnen ins Gespräch zu kommen (Priddat & Speth 2007. S. 26-28). In der Regel werden die allermeisten Gespräche dabei informell gehalten, wodurch die Akteure oder die Inhalte nicht öffentlich gemacht werden. Die Anzahl der Gespräche in Bezug zu einer bestimmten Position kann dadurch als ein Messkriterium angesehen werden, welches in Bezug auf die Gesetzgebung als Grundlage für eine Regulierung betrachtet werden kann (vgl. Sonnenberg 2022.). Aus diesem Grund soll untersucht werden, ob im Rahmen der Lobbyregulierung ein Kontaktprotokoll geführt wird und welche Anforderungen es an die Akteure stellt. Die Bewertung basiert dabei auf der Strenge des Protokolls und reicht von der Erfassung der Akteure sowie der besprochenen Themen, bis hin zu den vertretenden Positionen und dem ausgetauschten Material (vgl. Nichols. et. al. 2025. S. 866-869).

In Anbetracht der aufgelisteten Indikatoren zeigt sich, dass die Möglichkeiten zur Regulierung der Interessenvertretung für den Gesetzgeber zahlreich sind. Ebenfalls zeigt sich, dass jeder Indikator für sich unterschiedliche Ausprägungen aufweisen kann, was in der untenstehenden Abbildung tabellarisch verdeutlicht wird. Nach dem Vorbild von Chari et al. und Nichols et al., handelt es sich hierbei um eine Auflistung der unterschiedlichen Indikatoren, welche je nach der Strenge des Indikators, einer von drei Klassifizierungen zuzuordnen ist. Die Darstellung fungiert dabei als eine Art „Checkliste“, wonach jeder Indikator als ein neuer Untersuchungspunkt fungiert.

Tab. 1: Liste der zu untersuchenden Indikatoren in der Kategorie „Robustheit“

|                                                          | <b>System geringer Robustheit</b>                                                                                      | <b>System mittlerer Robustheit</b>                                                                   | <b>System hoher Robustheit</b>                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>(1) Registrierungsvorschriften</i>                    | Regeln für eine individuelle Registrierung, jedoch mit einem geringen Maß an Angaben; keine Einzelheiten               | Regeln für eine individuelle Registrierung, mit einem höheren Maß an verpflichtenden Angaben         | Regeln für eine individuelle Registrierung sind sehr streng, es werden keine Ausnahmen formuliert                                                                      |
| <i>(2) Offenlegung von Ausgaben</i>                      | Keinerlei Regeln zur Offenlegung von generellen Ausgaben sowie zur Offenlegung von Mitarbeiterausgaben                 | Einige Angaben bezüglich individueller Finanzaufwendungen, keine Offenlegung von Mitarbeiterausgaben | Offenlegung jeglicher Lobbying Finanzaufwendungen sowie verpflichtende Angaben zu Mitarbeiterausgaben                                                                  |
| <i>(3) Elektronisches Ausfüllen und Nutzerfunktionen</i> | Schwache Möglichkeiten zur Onlineanmeldung, benötigt physische Unterlagen, eine dezidierte Recherche ist nicht möglich | Stabiles System zur Online-Registrierung, ohne physische Unterlagen, Suchfunktion wird angeboten     | Stabiles System zur Online-Registrierung, ohne physischen Unterlagen, vielfältige Möglichkeiten zur dezidierten Recherche mit der Möglichkeit zum Download von Dateien |

|                                                                    |                                                                                                                    |                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (4)<br><i>Öffentlicher Zugang</i>                                  | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten zur Verfügung, jedoch ohne detaillierte Angaben und ohne regelmäßige Updates | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten zur Verfügung, mit detaillierten Angaben und regelmäßigen Updates                       | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten mit finanziellen Aufwendungen zur Verfügung, mit detaillierten Angaben und regelmäßigen Updates                                                      |
| (5)<br><i>Vollstreckung</i>                                        | Nur geringe Vollstreckungsmöglichkeiten von staatlichen Stellen, geringe oder keine Möglichkeit zur Sanktionierung | Theoretische Vollstreckungsmöglichkeit durch staatliche Stellen, jedoch wird diese nur selten genutzt, mittleres Sanktionsmaß | Staatliche Stellen können obligatorische Untersuchungen durchführen, hohes Sanktionsmaß                                                                                                    |
| (6)<br><i>Bestimmungen über Drehtüren</i>                          | Es gibt keine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger als Lobbyisten registrieren lassen können                  | Es gibt eine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger als Lobbyisten registrieren lassen können                              | Es gibt eine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger und politische Beamte als Lobbyisten registrieren lassen können                                                                     |
| (7)<br><i>Darstellung von Akteuren mit Bezug zum Drehtüreffekt</i> | Keine Auflistung betroffener Akteure                                                                               | Es gibt eine öffentliche Liste, welche die betroffenen Akteure auflistet                                                      | Es gibt eine öffentliche Liste, welche die betroffenen Akteure auflistet und nähere Informationen zum vorherigen Beschäftigungsverhältnis beinhaltet (Position, Arbeitgeber Ausscheidatum) |
| (8)<br><i>Bestimmungen über einen legislativen Fußabdruck</i>      | Es gibt keine Berichte, die eine Beteiligung von Interessengruppen an der Gesetzgebung erfassen                    | Es gibt Berichte, die eine Beteiligung von Interessengruppen an der Gesetzgebung erfassen.                                    | Sowohl eine individuelle Beteiligung als auch das Ziel der Einflussnahme werden in Berichten erfasst                                                                                       |
| (9) <i>Kontaktprotokolle</i>                                       | Es werden keine Kontaktprotokolle geführt.                                                                         | Es werden Kontaktprotokolle geführt, jedoch ohne detaillierte Ausführung                                                      | Es werden Kontaktprotokolle geführt, wobei sowohl das Austauschmaterial als auch das Ziel der Kontaktaufnahme mit aufgeführt wird                                                          |

Quellen: Eigene Darstellung nach (Chari et al. 2019. S.182) / (vgl. Lange et al. 2021.) / (vgl. Polk 2021. S.121-126) / (vgl. Lacy-Nichols et al. 2025. S. 857-882)

## 2.2 Nutzwert der Lobbyregulierung – Transparenz in Staat und Verwaltung

Wie zu Beginn des Kapitels dargelegt wurde, liegt der Nutzen der Regulierung in der intransparenten Arbeitsweise der Interessenvertretung begründet. So können externe Beobachter zwar nachvollziehen, wer und was die möglichen Akteure in der Interessenvertretung sind. Die dahinter liegenden Prozesse bleiben für sie jedoch unter einem Deckmantel des Schweigens verborgen. Es wird für sie dadurch weder ersichtlich in welcher Beziehung politische Vertreter und Lobbyisten zueinanderstehen, noch was die Ziele der Lobbyarbeit sein könnten (Schwanek 2019. S.3). Das beschriebene Verhältnis zwischen den beteiligten Akteuren zeigt dabei

auf, an welcher Stelle Transparenz notwendig wird und welche Bedeutung ihr zugutekommt. Transparenz ist demnach die „Leichtigkeit, mit der die Öffentlichkeit nicht nur die Aktivitäten der Regierung überwachen, sondern auch erkennen kann, welche privaten Interessen versuchen, den Staat bei der Formulierung öffentlicher Politik zu beeinflussen“ (Broz. 2002. S. 861). Für das Verhältnis zwischen Staat und Verwaltung bedeutet dies, dass Transparenz die Vorgänge, die Funktionsweisen, die Entscheidungen und die erbrachte Leistung für die Öffentlichkeit nachvollziehbar machen muss (vgl. Lucke & Gollasch. 2022.).

Um den Grad der Transparenz in einem politischen System festzustellen, fokussieren sich die meisten Studien jedoch auf Transparenzrichtlinien, wie Informationsfreiheitsgesetze, Open-Data Richtlinien oder transparente Organisationspraktiken (vgl. Arikan & Crepaz 2024.). Diese Richtlinienformen zeichnen jedoch meist kein umfangreiches Gesamtbild. Im Idealfall füllt eine effektive Lobbyregulierung diese Lücke aus, indem es die Akteure aufführt und deren Beeinflussungsversuche abbildet, wodurch die Öffentlichkeit ein höheres Verständnis für die dahinterliegenden Interessen entwickeln kann. Nichtsdestotrotz können Transparenz -Richtlinien ein eminenter Teil der Lobbyregulierung sein, insbesondere wenn Sie zusätzliche Anforderungen an die Interessenvertretung stellen, wodurch zusätzliche Informationen für die Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden. Auch im Fall der vorliegenden Arbeit werden daher einzelne Transparenzrichtlinien im Rahmen der evaluativen Indexanalyse mitbetrachtet. Das Ergebnis einer jeden Analyse ist der „Grad an Robustheit“, welches die Lobbyregulierung zum Zeitpunkt der Betrachtung vorweisen kann.

### **2.3 Erfassung des Erfüllungsaufwands**

Die Erfüllung von Policy-Zielen ist in der Regel mit Kosten verbunden. Die Arten sowie die Träger der Kosten sind je nach Policy unterschiedlich und an die Mechanismen der Regulierung gekoppelt. Hinzu kommt, dass bei der Betrachtung der administrativen Belastungen sowohl offensichtliche-, als auch nicht-offensichtliche Kosten mit einbezogen werden. Zu den offensichtlichen Kosten zählen vor allem Kosten, die an begrenzte Ressourcen geknüpft sind. Die zu betrachtenden Kosten sind dadurch einfach zu messen, da sie an feste Einheiten gebunden sind, welche der Gesetzgeber bei Policy-Entwürfen klar benennen kann. Im Fall des Lobbyregisters gibt der Gesetzgeber einen Teil der erwarteten Kosten für die Umsetzung der Reform im Gesetzestext an. Er differenziert dabei zwischen dem zeitlichen Aufwand in Arbeitsstunden sowie den erwarteten Kosten für die Umsetzung. Die Träger der regelmäßigen Kosten sind in allen Fällen die Akteure, die sich verpflichtend ins Lobbyregister eintragen müssen. Daneben übernimmt auch der Staat einen Teil der Kosten für die Implementierung des Registers sowie für die regelmäßige Kontrolle durch Angestellte der Bundestagsverwaltung, wodurch sowohl zeitliche- als auch monetäre Kosten entstehen (vgl. VCI. 2025.) / (vgl. Lobbyregistergesetz. 2024). Bei der Betrachtung von nicht-offensichtlichen Kosten wird in der

Verwaltungswissenschaft Bezug auf die Verhaltensökonomie des Menschen genommen. Hierbei steht das Humankapital der potenziellen Empfänger von administrativen Angeboten sowie deren Umgang mit Belastungen im Vordergrund. Zum Humankapital zählen Ressourcen, die vom Bildungsniveau über kognitive und nicht-kognitive Fähigkeiten bis hin zu den sozialen Netzwerken einer Person reichen. Daraus abgeleitet ergibt sich die Definition, dass der Verwaltungsaufwand aus der Summe der individuellen Erfahrungen einer Person entspringt, welche die Umsetzung einer Policy als belastend empfindet (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.36-40).

In ihrer Arbeit „Administrative Burden- Policymaking by other means“ greifen Herd und Moynihan diese Definition auf, wobei sie jedoch zwischen zwei Betrachtungsfeldern unterscheiden. Laut der Autoren ergibt sich der Verwaltungsaufwand aus den Lernkosten, den psychologischen Kosten sowie den Compliance Kosten, mit denen Bürger bei ihrer Interaktion mit der Regierung konfrontiert werden. Die Definition unterscheidet dabei klar zwischen den Handlungen des Staates und des Individuums. So steht auf der einen Seite der Staat, welcher über Regeln und Prozesse entscheidet, die zu einer Belastung für die Bürger führen und auf der anderen Seite das Individuum, welches mit den Anforderungen konfrontiert wird und aufgrund individueller Ressourcen die Belastungen unterschiedlich wahrnimmt (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.36-41). Um die Aussage der Autoren in der vorliegenden Arbeit zu berücksichtigen, wird bei der Betrachtung des Erfüllungsaufwands sowohl auf die Gesetzgebung als auch auf die Wahrnehmung der Adressaten sowie der Nutzer Bezug genommen. In der Betrachtung wird jeder Akteur als Adressat angesehen, der nach Meinung des Gesetzgebers an die Vorgaben der Regulierung gebunden ist. Im Gegensatz dazu gilt jeder Akteur als möglicher Nutzer, sofern er außerhalb der formulierten Verpflichtungen liegt (vgl. § 2 LobbyRG. 2024.). Durch diese Vorgehensweise soll gewährleistet werden, dass am Ende einer jeden Untersuchung ein möglichst umfangreiches Bild des Erfüllungsaufwands der betrachteten Regulierungssysteme steht. Der Ansatz von Herd und Moynihan wird daher aufgenommen und in Anlehnung an die Darstellungsweise von Chari. et al (2019) weiter konkretisiert. Angelehnt an die Darstellungsmethodik der Indikatoren Analyse nach Chari et al., werden die aufgezählten Kosten-Dimensionen als Indikatoren betrachtet, welche im weiteren Verlauf der Arbeit dazu genutzt werden, die Kosten der Regulierungssysteme nach einem dreistufigen Klassifizierungsschema zu bewerten. Wie bei der Betrachtung des Nutzwertes gelten sowohl das Lobbyregister inklusive der dazugehörigen Plattform als auch alle ergänzenden Regulierungen als Untersuchungsmaterial. Die Klassifizierung der Indikatoren wird dazu um folgenden zunächst ausführlich erläutert und im Anschluss tabellarisch dargestellt:

### *(1) Lernkosten*

In dieser Dimension werden die Auswirkungen von Lernkosten auf die Inanspruchnahme von Leistungen analysiert. Bei der Bewertung der Inanspruchnahme wird dabei Bezug auf unterschiedliche Ausprägungen genommen. Ein Ansatz besteht darin, die Unkenntnis der Zielgruppe über ein Programm zu dokumentieren, da mögliche Empfänger oft nicht wissen, ob das Angebot existiert, ob sie anspruchsberechtigt sind oder ob sie Anforderungen erfüllen müssen, um Zugang zu den gebotenen Leistungen zu erhalten. Des Weiteren werden Lernkosten herangezogen, um negative Einflüsse auf die Inanspruchnahme zusammenzufassen, wie zum Beispiel Sprachbarrieren oder ein zu niedriger Bildungsstand (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.38-41). Basierend auf der allgemeinen Definition der Kostendimension werden die genannten Kriterien auf den Sachverhalt des Forschungsgegenstands übertragen. In Bezug auf die Lobbyregulierungen entspricht die Leistung der Möglichkeit die Aktivitäten der Regierung zu überwachen und Gewissheit zu erhalten, wenn private Interessen versuchen, den Staat bei der Formulierung öffentlicher Politik zu beeinflussen (Broz. 2002. S.861). Vereinfacht ausgedrückt entspricht die Leistung der Transparenz im politischen Prozess. Um zu bewerten inwieweit Anwender und Nutzer Kenntnisse über die Anforderungen und Leistungen haben, wird dazu Bezug auf das angebotene Informationsmaterial genommen. Abschließend wird analysiert, ob die Lobbyregulierung Hürden aufweist, die nach der Definition von Herd und Moynihan (2019) als negative Einflüsse bezeichnet werden könnten.

### *(2) Einhaltungskosten*

Bei der Betrachtung von Einhaltungskosten sind im allgemeinen administrative Pflichten gemeint, die aufgrund der Vorgaben der Regulierung eingehalten werden müssen. Dazu gehören unter anderem alle Formen von Formularen, Fristen oder Nachweispflichten, die zur Erfüllung der Anforderungen oder der Nutzung der gebotenen Leistung notwendig sind. Diese Hürden können sich dabei sowohl an die Anwender als auch die Empfänger einer Regulierung richten, wobei die Regelmäßigkeit je nach Policy variieren kann. Unregelmäßige Verpflichtungen werden dabei gesondert betrachtet, da sie sowohl für Anwender als auch den Empfänger zu einer erhöhten Belastung führen können. Die Pflicht zur Einhaltung solcher Anforderungen kann bei den Betroffenen Akteuren zu zeitlichen- und oder finanziellen Kosten führen, die es vor dem Hintergrund einer effektiven Gesetzgebung zu minimieren gilt (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.33-38). Bei der Erfassung der Anforderungen für Anwender und Empfänger dienen die jeweiligen Gesetztexte der Regulierungssysteme sowie das Handbuch für das Lobbyregister als Untersuchungsgrundlage. Zusätzlich orientiert sich die Bewertung auch an der Darstellung der betroffenen Akteure. Die Grundlage dazu bieten gesammelte Umfragen der degepol sowie unterschiedliche Stellungnahmen zu der Thematik (vgl. degepol-Umfrage 2023.) / (vgl. degepol-Umfrage 2025.) / (vgl. VCI 2023.).

### *(3) Tatsächliche Kosten*

Die Tatsächlichen Kosten umfassen alle materiellen Belastungen, die mit der Einhaltung von Verwaltungsvorschriften und -anforderungen verbunden sind (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S. 33). Als solche stehen tatsächliche Kosten in einem direkten Zusammenhang zu den erfassten Einhaltungskosten. Nichtsdestotrotz wird die Bewertung der tatsächlichen Kosten als unabhängiger Indikator behandelt. Im Gegensatz zu den realen Kosten, die von der Politik in den Gesetzestexten angegebene werden, basieren diese auf den empirischen Wahrnehmungen der Anwender und Nutzer. Verwertbare Daten lassen sich dabei aus Umfragen oder Studien entnehmen, die in einem zeitlichen Abstand zur Einführung der Regulierung durchgeführt wurden (vgl. degapol-Umfrage 2023.) / (vgl. degapol-Umfrage 2025.) (vgl. VCI 2023.) Durch diese Vorgehensweise können die Daten aus der Empirie den realen Kosten des Gesetzgebers zum einen gegenübergestellt werden und zum anderen können die Daten genutzt werden, um unter den jeweiligen Analysen eine Vergleichbarkeit herzustellen.

### *(4) Psychologische Kosten*

Akteure haben ein grundlegendes Bedürfnis nach Autonomie über sich selbst und ihre eigenen Handlungen. Regelungen oder Prozesse, die an Belastungen geknüpft sind, wirken dadurch als Quelle externer Steuerung über die individuelle Autonomie. Je stärker die externe Steuerung durch den Staat ausfällt, desto größer ist das Gefühl des Autonomieverlustes, was wiederum die Bereitschaft zur Teilnahme am Prozess sowie die allgemeine Zufriedenheit mindert. Verfahren, die entgegen dem Bedürfnis der Akteure konstruiert sind, werden daher durch die Betroffenen oft als unfair, diskriminierend oder willkürlich empfunden (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.40-44). Nach der Klärung der allgemeinen Definition psychologischer Kosten in der Verhaltensökonomie stellt sich jedoch die Frage, wie sich diese Kriterien auf die Bewertung der Lobbyregulierung übersetzen lassen. Nach Herd und Moynihan entstehen emotionale oder soziale Belastungen aus den Verpflichtungen bestimmter Regelungen sowie aus dem Frust aufgrund vorgegebener Verfahren (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S. 31-35). Aufgrund der Definition der Autoren empfiehlt sich die Nutzung direkter Aussagen der betroffenen Akteure, da sich nur so das Stimmungsbild der Akteure empirisch darstellen lässt. Um die notwendigen Daten zu ermitteln, wird daher erneut auf die breite Umfrage der degapol sowie auf direkte Stellungnahmen betroffener Akteure zurückgegriffen (vgl. degapol-Umfrage 2023.) / (vgl. degapol-Umfrage 2025.) / (vgl. VCI 2023.).

Kosten entspringen dem Bedürfnis nach Regulierung. Die Höhe der Kosten kann dabei je nach gewähltem Regulierungsansatz stark variieren. Es empfiehlt sich daher eine Einzelfallbetrachtung, um die Volatilität der Regulierungssysteme nach einem festgelegten Klassifizierungsschema abzubilden. In der untenstehenden Abbildung wird dieses Schema tabellarisch

dargestellt. Nach dem Vorbild von Chari et al. (2019) werden die unterschiedlichen Indikatoren aufgelistet und nach der Höhe der festgestellten Kosten einer von drei Klassifizierungen zugeordnet. Die Darstellung fungiert dabei als eine Art „Checkliste“, wonach jeder Indikator als ein neuer Untersuchungspunkt fungiert.

Tab. 2: Liste der zu untersuchenden Indikatoren der Kategorie „Kosten“

|                              | <b>System mit geringen Kosten</b>                                | <b>System mit mittleren Kosten</b>                                                                                                  | <b>System mit hohen Kosten</b>                                                                                                         |
|------------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1)<br>Lernkosten            | Anwender und Nutzer benötigen keine Vorkenntnisse                | Nur eine Partei muss über Kenntnisse verfügen                                                                                       | Sowohl Anwender als auch Nutzer müssen über fundierte Kenntnisse verfügen                                                              |
| (2)<br>Einhaltungskosten     | Das System ist an keinerlei Pflichten gebunden                   | Das System ist an regelmäßige Pflichten gebunden                                                                                    | Das System ist sowohl an regelmäßige als auch unregelmäßige Pflichten gebunden                                                         |
| (3)<br>Tatsächliche Kosten   | Der Kostenaufwand fällt gering aus (muss nicht beziffert werden) | Der Kostenaufwand entspricht den geschätzten Kosten                                                                                 | Der Kostenaufwand liegt über den geschätzten Kosten                                                                                    |
| (4)<br>Psychologische Kosten | Es sind keine psychologischen Kosten festzustellen               | Es sind psychologischen Kosten, aufgrund regelmäßiger Forderungen festzustellen, die jedoch für kleinere Akteure abgemildert werden | Es sind psychologische Kosten aufgrund regelmäßiger und unregelmäßiger Anforderungen festzustellen, ohne dass diese abgemildert werden |

Quelle: Eigene Darstellung nach Herd & Moynihan. 2019. S. 31-35

## 2.4. Methodik

Zum Zweck der besseren Nachvollziehbarkeit orientiert sich die Arbeit an der Auswertungsmethode einer evaluativen qualitativen Inhaltsanalyse nach Mayring. Die regelgeleitete Inhaltsanalyse ist besonders dazu geeignet, dass vorhandene Datenmaterial zu strukturieren und zu bewerten. Zur Bewertung werden durch den Forschenden Kategorien generiert, die eine Einschätzung oder Bewertung des Materials auf ausgewählten Dimensionen erlauben (Schreier. 2014. S.8-11.). Die aufgestellten Untersuchungsindikatoren in der Kosten- und Nutzenbetrachtung werden vor diesem Hintergrund als Kategorien angesehen und ausgehend von den Dimensionen: System geringer, mittlerer oder hoher Kosten, bewertet. Bevor sich die Arbeit der Analyse widmet, werden die einzelnen Instrumente der Lobbyregulierung inhaltlich aufgearbeitet. Der inhaltliche Teil der Arbeit wird dazu in zwei Teile unterteilt:

Im ersten Teil wird das Lobbyregisters zum Zeitpunkt der Ersteinführung thematisiert. Auch die Regelung zur Karenzzeit wird vor diesem Hintergrund mit bewertet, da die Regelung bereits seit 2015 in Kraft getreten ist und somit bereits zur Ersteinführung des LobbyRG als ergänzende Regelung angesehen werden kann (vgl. Wissenschaftlicher Dienst der Bundesregierung 2022.). Im zweiten Teil wird die Reform des Lobbyregisters inhaltlich thematisiert, da mit

der Reform grundlegende Änderung in der Lobbyregulierung einhergingen. Auch die Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien wird in dem Abschnitt mit betrachtet, da der sogenannte „Exekutive Fußabdruck“ als Teil der Reform geplant war, jedoch als eigene Richtlinie umgesetzt wurde. Bei der inhaltlichen Aufbereitung wird das „Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister“ verwendet, um die Anforderungen des Lobbyregisters vom Stand 2022 sowie 2024 herauszuarbeiten. Die Übergangsphase des Lobbyregisters (01. Januar bis 01. März 2022) wird dagegen nicht gesondert betrachtet. In der kurzen Phase wurde zwar eine Registrierung auf der Basis der Freiwilligkeit beworben, jedoch unter dem Vorbehalt, dass eine Registrierungspflicht bereits zwei Monate nach der Ersteinführung in Kraft treten würde (vgl. LobbyRG 2021.) Des Weiteren wären die verfügbaren Forschungsgegenstände dieselben wie beim verpflichtenden Register. Aufgrund dieser Tatsachen ist es nicht möglich trennscharfe empirische Aussagen zu treffen, weshalb das „freiwillige“ Lobbyregister vor dem Hintergrund der Arbeit nicht weiter thematisiert wird.

Die Analyse der deutschen Lobbyregulierung ist somit in zwei Teile unterteilt. Ein jeder Teil der Analyse ist stellvertretend für eine zeitlich abgesteckte Periode in der Regulierung der Interessenvertretung. Durch diese Vorgehensweise soll ersichtlich werden, ob sich im Vergleich zum vorangegangenen Zeitpunkt ein Transparenzmehrwert eingestellt hat und wie dieser im Vergleich zu den resultierenden Kosten zu bewerten ist. In jeder Teilanalyse wird der Stand der Regulierung einer Indexanalyse nach Chari et al. (2019) und Nichols et al. (2025) unterzogen, wodurch der Nutzwert (Grad an Robustheit) ermittelt werden soll. Im Anschluss werden die Kosten der untersuchten Regulierungssysteme ermittelt, wobei die Systeme vor dem Hintergrund der aufgelisteten Kostendimensionen einer Einzelbetrachtung unterzogen werden. Die erste Teilanalyse greift den Stand der Regulierung vom 01. März 2022 bis zum 01. März 2024 auf. Als Untersuchungsmaterial dienen dabei das Lobbyregister inklusive sämtlicher Teilapparate sowie die Karenzzeitregelung. Der zweite Teil der Analyse bezieht sich dagegen auf den Stand der Regulierung vom 01. März 2024 bis heute, wobei vor allem Bezug auf die gravierenden Änderungen im Regulierungssystem genommen wird. Als Untersuchungsmaterial dient dabei insbesondere die Reform des Lobbyregisters, wobei die Karenzzeitregelung sowie die Änderung der GGO zur Bewertung der Robustheit sowie der Kosten, hinzugezogen werden. In einem dritten Abschnitt werden die Ergebnisse aus den Teilanalysen erneut aufgegriffen, um sie miteinander in einen Kontext zu stellen, wodurch im Hinblick auf das Forschungsinteresse zielgeleitet Schlüsse gezogen werden können. Ziel der Analyse ist es die Entwicklung der Lobbyregulierung in Deutschland näher zu beleuchten und dadurch am Ende der Arbeit folgende Forschungsfrage ergebnisorientiert zu beantworten: *„Wie lässt sich der tatsächliche Erfüllungsaufwand der Lobbyregulierung im Verhältnis zu ihrem Transparenzgewinn bewerten?“*

### **3. Die deutsche Lobbyregulierung von 2022 bis heute**

#### **3.1 Die Reform der Lobbyregulierung – Das Lobbyregister**

Die Einführung des Lobbyregisters galt als grundlegende Reform und setzte als solche, neue Maßstäbe in der Regulierung der Interessenvertretung. Am 1. Januar 2022 wurde das Register eingeführt und löste als primäres Instrument der Lobbyregulierung die bis dato bestehende, „Öffentliche Liste“ des Bundestages ab. Die Öffentliche Liste bestand seit 1972 und blieb bis zu ihrer Ablösung 2022 in ihren Grundzügen unverändert. Die Liste führte mehrere Akteure sowie grundlegende Angaben auf, ohne dabei näher auf die Akteure einzugehen. Registriert wurden lediglich die Vertreter überregionaler Verbände wie beispielsweise Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechts sowie deren Dachorganisation. Regionale Organisationen, wie beispielsweise Unternehmen, welche bereits Mitglied eines registrierten Verbands waren, mussten sich dadurch nicht zusätzlich registrieren lassen (vgl. Öffentliche Liste. Stand 13. Juli 2021.). Die Aufnahme in die Öffentliche Liste war zudem selbst für Verbände nicht verpflichtend, sodass die Akteure von sich aus eine Aufnahme in die Öffentliche Liste beantragen mussten. Die gebotene Datenauskunft blieb dadurch bis zur Ablösung der Liste überschaubar. So begrenzte sich der Informationsgehalt auf Adressen, Mitgliederzahlen, die Geschäftsführungen, Interessensbereiche sowie auf die angeschlossenen Organisationen der jeweiligen Verbände (vgl. Öffentliche Liste. Stand 13. Juli 2021.). Das nur begrenzt abgebildete Akteursfeld, die unzureichend dargebotene Datenmenge sowie fehlende Verpflichtungen zeigten deutlich die Schwächen der vorherrschenden Regulierung der Interessenvertretung auf. Eine Lücke, welches das Lobbyregister auszufüllen versucht.

Als umfangreiche Reform ist das Lobbyregister grundsätzlich als ein Gesamtpaket zu betrachten. So besteht das Regulierungspaket aus drei unterschiedlichen Instrumenten, die sich durch ihre individuellen Funktionen gegenseitig ergänzen. Als erstes Instrument ist dabei das Lobbyregistergesetz zu benennen. Durch dieses finden die Instrumente der Lobbyregulierung ihre gesetzliche Grundlage und können juristisch nicht angefochten werden. Zusätzlich setzt das LobbyRG durch genaue Vorgaben den Rahmen für die konkrete Regulierung der Akteure in der Interessenvertretung. Als zweites Instrument dient der Verhaltenskodex. Der Kodex dient als eine allgemeingültige Verpflichtung, zu der sich alle erfassten Akteure bekennen, sofern sie sich in das Lobbyregister eintragen sollten. In der Phase der Implementation war das Register noch an keinerlei Pflichten gebunden (vgl. BMI 2024.). Eine Pflicht sollte erst nach einer zweimonatigen Übergangsvorschrift in Kraft treten, wobei diese auch an einige Ausnahmen geknüpft werden sollte (§ 8 Übergangsvorschrift – LobbyRG 2021.). Erst nach Ablauf der Übergangsfrist am 01. März 2022 wurden diese Vorgaben verpflichtend, wodurch Verstöße gegen das Gesetz oder die Vorgaben der registerführenden Stelle (RfS) durch Geldstrafen geahndet werden konnten (vgl. Heyer, Maß, Simon & Seemann, 2022.). Als drittes Instrument dient die

Plattform des Lobbyregisters. Genauer gesagt, handelt es sich hierbei, um die öffentlich einsehbare Webseite der Bundestagsverwaltung, welche dazu dient, die Einträge der Interessenvertretung für die Öffentlichkeit transparent darzustellen (vgl. Deutscher Bundestag 2025.).

Da das Lobbyregister als primäres Instrument der Lobbyregulierung in Deutschland gilt und als Hauptuntersuchungsgegenstand der vorliegenden Arbeit fungiert, werden die drei genannten Teilsegmente des Regulierungssystems zunächst detailliert beschrieben. Die Beschreibung orientiert sich dabei an der Arbeit von Sunderer (2023)<sup>1</sup>, der die Teilsegmente des Lobbyregisters vor der Implementierung der Reform als Forschungsgegenstand nutzte. Als Quelle empirischer Daten dienen das Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter (2022) sowie der Evaluationsbericht der registerführenden Stelle. Nach §9 Absatz 1 - LobbyRG ist die RfS alle zwei Jahre dazu verpflichtet, einen Bericht über die Führung des Lobbyregisters anzufertigen und der Bundesregierung und dem Bundestag vorzulegen (vgl. LobbyRG 2021.). Der erste Bericht liegt seit dem 31. März 2025 vor und berichtet über die Führung des Lobbyregisters im Zeitraum vom 01. Januar 2022 bis zum 31. Dezember 2024 (vgl. RfS-Bericht 2025.). Neben dem Lobbyregister wird auch Bezug auf die Karenzzeit Regelung genommen, da sie seit 2015 als ein Teil der Lobbyregulierung fungiert. Im Anschluss wird Bezug auf den Stand der Regulierung nach dem 01. März 2024 genommen, wobei die Datenquellen sowie der Hauptforschungsgegenstand gleichbleiben. Jedoch mit dem Unterschied, dass das aktualisierte Handbuch vom 01. März 2024 genutzt wird und die Änderung der GGO vom Juni 2024 als zusätzliche Regelung berücksichtigt wird. Durch diese Vorgehensweise werden Änderungen in der Entwicklung der Regulierung im Vergleich zum Stand des Registers im Jahr 2023 erkennbar herausgearbeitet, wodurch mögliche Schlussfolgerung auch in Bezug auf den heutigen Stand der Lobbyregulierung ersichtlich werden.

### 3.1.1 Das Lobbyregistergesetz

Wie bereits angedeutet wurde, fußt der Einfluss des Lobbyregisters auf der gesetzlichen Verankerung durch das LobbyRG. Ein Großteil der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind dadurch verpflichtet, sich selbstständig im Register zu registrieren, wobei der Gesetzgeber ihnen ein Handbuch als Ratgeber zur Verfügung stellt. Bei dem „Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister“ handelt es sich um eine Anleitung, die von Lobbyvertretern dazu genutzt wird, ihren Handlungsspielraum im Rahmen des LobbyRG richtig einschätzen zu können (vgl. Heyer et al. 2022.). Erstellt wurde das Handbuch durch eine Kooperation staatlicher Akteure sowie einiger Berufsorganisationen der Interessenvertretung, wie beispielsweise der degopol (vgl. Heyer et al. 2022.). Zur Verbesserung der Leseführung folgt die Arbeit dem Aufbau des Handbuchs, wodurch die grundlegenden Punkte des Lobbyregisters schrittweise aufgeführt werden, angefangen bei der Zielgruppe des Lobbyregisters.

Das Akteursfeld der modernen Interessenvertretung ist sehr heterogen und breit aufgebaut (vgl. Schwaneck 2019. S.15). Aufgrund dieser Sachlage bietet das Handbuch sowie das LobbyRG eine genaue Definition der ausgemachten Zielgruppe der Regulierung. So definiert der Gesetzestext alle: „natürlichen Personen, Unternehmen und Organisationen, die Kontakt zu Mitgliedern des Bundestages oder der Bundesregierung aufnehmen, um Einfluss auf politische Prozesse zu nehmen, oder die solche Tätigkeiten in Auftrag geben [...]“ als Lobbyisten (Heyer et. al. 2022. S.4). Organisationen können hierbei als überregionale Akteure angesehen werden, welche sowohl private als auch öffentliche Interessen vertreten können. Zu ihren Vertretern zählen unter anderem Gewerkschaften, Stiftungen oder Wirtschaftsverbände. Im Gegensatz dazu stellen „natürliche Personen“ meist einzelne Individuen dar, wie beispielsweise selbstständige Berater, die entweder ihre eigenen Interessen vertreten oder im Auftrag Dritter mit der Politik in Kontakt treten (Heyer et al. 2022. S. 6-7). Auch die Empfänger der Lobbybestrebungen bezieht das LobbyRG in seine Definition der Interessenvertretung mit ein. Demnach ist jede *„Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess der Organe, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages oder der Bundesregierung“* als Lobbyarbeit zu betrachten (§ 1 Absatz 3 LobbyRG 2021.). Abschließend formuliert das Gesetz vier Erkennungsmerkmale, die bei Erfüllung, in einer Pflicht zur Registrierung ins Lobbyregister münden: 1) Die Interessenvertretung wird regelmäßig betrieben, (2) ist auf Dauer angelegt, (3) wird geschäftsmäßig für Dritte betrieben oder (4) es finden innerhalb einer Zeitspanne von drei Monaten 50 unterschiedliche Interessenvertretungskontakte statt. Eine Pflicht zur Registrierung gilt, sobald bereits eines der Merkmale erfüllt ist (§2 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1-4 LobbyRG 2021.). Aufgrund der beschriebenen Verhältnismäßigkeit könnte das Lobbyregister als ein verbindliches Instrument zur Lobbying Regulierung verstanden werden. Dies ist jedoch nur bedingt der Fall, da die Einführung des Registers auch mit der Formulierung mehrerer Ausnahmen einhergeht. So besteht für einige Akteursgruppen in der Interessenvertretung keine Pflicht zur Registrierung (vgl. Heyer et. al. 2022.). In den Augen einiger Kritiker wie LobbyControl geht die Formulierung dieser Ausnahmen zu weit, da sie entscheidende Akteure im Feld der Interessenvertretung bewusst auslässt. Die Akteure werden auch im Gesetzestext konkret benannt, wonach Arbeitgeberverbände, Kirchen oder Gewerkschaften von einer Pflicht zur Registrierung ausgenommen sind (§2 Absatz 2. Satz 1 Nummer 7&12 LobbyRG 2021.) / (Lange et al. 2021. S.16). Die genannten Akteure haben jedoch die Möglichkeit sich freiwillig einzutragen (§ 2 Absatz 5 LobbyRG 2021.). Sollten sie sich dazu bereit erklären, wären sie in diesem Fall an sämtliche Pflichten des LobbyRG gebunden und könnten im Fall eines Verstoßes ebenfalls zur Zahlung von Bußgeldern verpflichtet werden (§ 7 LobbyRG 2021.) / (vgl. Heyer et al. 2022. S.7-8). Sowohl das LobbyRG sowie das Handbuch grenzen das Akteursfeld in einem ersten Schritt zunächst ein, um im weiteren Verlauf die genauen Anforderungen zu definieren. Auch

die vorliegende Arbeit folgt dieser Chronologie, wobei die einzelnen Anforderungen im Folgenden detailliert beschrieben werden.

Die Anforderungen des Gesetzes orientieren sich an der Einordnung der Akteure, die sich entweder freiwillig oder verpflichtend in das Lobbyregister registrieren. Die Zahl der erhobenen Daten variiert dabei je nach deren Einordnung. Aus Verständnisgründen, werden daher zunächst die individuellen Anforderungen der Akteursgruppen erörtert, bevor im Anschluss die Vorgaben thematisiert werden, die über alle Kategorien hinweg gleichbleiben. Angefangen bei der Kategorie der „natürlichen Personen“. Natürliche Personen müssen im Vergleich zu den sonstigen Akteuren die wenigsten Angaben zu ihrem Gewerbe machen. Im Fall einer Registrierung sind sie dazu verpflichtet grundlegende Angaben zu ihrer Person zu machen. Angaben zum Namen, dem Geburtsdatum, der Anschrift und die persönlichen Kontaktdaten werden daher im Registrierungsprozess von der Registerführenden Stelle erfasst (Heyer et al. 2022. S. 52-59) / (§ 3 Absatz 1 Nummer 1 LobbyRG 2021.). In Bezug auf die Angabe von Daten gilt für alle Akteure, dass vorsätzlich oder fahrlässig falsch angegebene Daten einen Strafbestand darstellen und als Ordnungswidrigkeit mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 Euro geahndet werden können (§7 Absatz 3 LobbyRG 2021.).

Unternehmen und Organisationen müssen dieselben Angaben entrichten wie natürliche Personen, jedoch mit dem Unterschied, dass aufgrund der Größe der Akteure zusätzliche Angaben erforderlich sein können. Ein weiterer Unterschied zeigt sich bei der Angabe der Stammdaten. Sollten sich Akteure als eine juristische Person, eine Personengesellschaft oder als eine sonstige Organisation registrieren, werden zusätzliche Angaben verlangt, welche sich auf die Gruppe beziehen, die sie vertreten. Die Firma oder Organisation muss dabei benannt und entsprechende Kontaktdaten hinterlegt werden (Heyer et al. 2022. S.60-76). Des Weiteren verlangt das LobbyRG eine selbstständige Einordnung der Gruppe, bezogen auf das Tätigkeitsfeld sowie potenzielle Interessens- und Vorhabenbereiche (§ 3 Absatz 1 Nummer 3 LobbyRG 2021.). Für eine hinreichende Übersicht sind zudem die gesetzlichen Vertreter zu benennen. Diese bestehen meist aus Mitgliedern des Vorstands oder der Geschäftsführung und sind auch als solche anzugeben (vgl. Heyer et al. 2022. S.70-76). Über die Erfassung der Stammdaten hinaus werden im Registrierungsprozess auch weitreichendere Angaben verlangt, die sich mitunter auch auf das Beschäftigungsfeld der Akteure beziehen können.

Akteure die sich als juristische Person, Personengesellschaft oder als eine sonstige Organisation registrieren sind dazu verpflichtet Angaben zu ihrer Belegschaft zu machen, sofern diese unmittelbar an der Lobbyarbeit der Organisation beteiligt sind und nicht bereits, als Lobbyvertreter registriert sind (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe e LobbyRG 2021.). Eine unmittelbare Beteiligung liegt vor, sofern „die Beschäftigten mit den Adressatinnen und Adressaten der Interessenvertretung nach dem Lobbyregistergesetz Kontakt aufnehmen, um unmittelbar

oder mittelbar Einfluss auf deren Willensbildungs- und Entscheidungsprozess auszuüben.“ (Heyer et al. 2022. S.78). In diesem Fall müssen die Beschäftigten namentlich benannt und auf der Seite Organisation angegeben werden. Nicht erfasst werden Beschäftigte, die den Lobbyvertretern zuarbeiten oder im Rahmen von einer Kontaktaufnahme als fachliche Unterstützung anwesend sind (Heyer et al. 2022. S.77-78). Alle Angaben zum Personenbezogenen Beschäftigungsfeld unterliegen dabei einer Aktualisierungspflicht. Gemäß § 3 Absatz 3 Satz 2 LobbyRG müssen diese im Falle von Veränderungen, spätestens bis zum Ende des Quartals aktualisiert werden (vgl. LobbyRG 2021.). Wie für alle Angaben im Registrierungsprozess gilt auch hier, dass fahrlässig oder bewusst falsch getätigte Angaben eine Ordnungswidrigkeit darstellen und als solche mit bis zu 50.000 Euro Strafe geahndet werden können (§ 7 Absatz 3 LobbyRG 2021.) / (Heyer et al. 2022. S.77-82). Mit der Erfassung des Beschäftigungsfelds erfasst das Lobbyregister die Ressourcen, welche die Akteure zu Vertretung ihrer Interessen aufwenden. Vor diesem Hintergrund werden neben den personellen Ressourcen auch die finanziellen Aufwendungen in der Interessenvertretung durch das Register erfasst.

Nach § 3 Absatz 1 Nummer 6 sind die registrierten Akteure dazu verpflichtet die finanziellen Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung anzugeben. Die Angaben beziehen sich dabei jeweils auf das vorherige Geschäftsjahr und werden in Stufen von jeweils 10.000 Euro beziffert (§ 3 Absatz 2 LobbyRG 2021.). Die Pflicht gilt für alle Akteure unabhängig von der kategorialen Zuordnung. Allen Akteuren ist es jedoch offengelassen, die Angabe der aufgewendeten finanziellen Mittel zu verweigern. Eine Begründung ist dazu nicht erforderlich, kann aber dennoch mit angegeben werden. Sowohl die Verweigerung der Offenlegung als auch eine mögliche Begründung wird in diesem Fall im Lobbyregister veröffentlicht (Heyer et al. 2022. S.117-118). Darüber hinaus werden Verweigerer mit einer ganzen Reihe an Konsequenzen konfrontiert, welche teilweise spürbare Auswirkungen auf die Arbeit in der Interessenvertretung haben können: (1) So erhalten diese im Lobbyregister einen Vermerk als Verweigerer und werden als solche auf einer gesonderten Liste aufgeführt (§ 3 Absatz 2 Satz 2 und 3 LobbyRG 2021.). (2) Zusätzlich ist es dem Akteur nicht gestattet die Bezeichnung „registrierter Interessenvertreter“ öffentlich zu verwenden (§ 5 Absatz 9 LobbyRG 2021.). (3) Hinzukommt, dass die Akteure vom politischen Betrieb im Bundestag ausgeschlossen werden und nicht länger an öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse des Deutschen Bundestages teilnehmen dürfen (§ 6 Absatz 2 LobbyRG 2021.). (4) Eine weitere signifikante Konsequenz ergibt sich durch einen Ausschluss von Beteiligungen an Gesetzesvorlagen nach § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) (§ 6 Absatz 3 LobbyRG 2021.). (5) Auch die Erteilung der Zugangsberechtigung zum Deutschen Bundestag kann nach einer Verweigerung abgelehnt werden (§ 6 Absatz 1 Satz 1 LobbyRG 2021.). (6) Im Fall einer erstmaligen Kontaktaufnahme mit politischen Adressaten sind Interessenvertreter zudem dazu verpflichtet, ihre

Einstufung als Verweigerer finanzieller Auskünfte transparent zu kommunizieren (§ 1 Absatz 1 und 2 LobbyRG 2021.) / (§ 5 Absatz 5 Satz 2 LobbyRG 2021.) / (Heyer et al. 2022. S.117-118).

Für alle Akteure, die ihre finanziellen Aufwendungen in der Interessenvertretung angeben möchten, bietet das Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter eine Eingabemaske an. Die geforderten Daten beziehen sich dabei auf das vorangegangene Geschäftsjahr, wobei die Daten spätestens sechs Monate nach dem Ende des Geschäftsjahres aktualisiert sein müssen (Heyer et al. 2022. S. 118-119.). Die finanziellen Aufwendungen müssen dazu als ganze Zahl und in Stufen von jeweils 10.000 Euro angegeben werden, wobei die Aufwendungen buchhalterisch als Gesamtheit aller Kosten betrachtet werden, die tatsächlich im Bereich der Interessenvertretung im Sinne des Lobbyregistergesetzes entstanden sind (§ 1 Absatz 3 LobbyRG 2021.). Lobbyakteure welche die Interessen Dritter vertreten oder sich freiwillig registrieren, haben sich in Bezug auf die freiwillige Angabe ihrer Lobbyausgaben an dieselben Vorgaben zu halten (§ 2 Absatz 2 und 3 LobbyRG 2021.) / (§ 3 Absatz 1 Nummer 6 LobbyRG 2021.) / (§ 2 Absatz 5 LobbyRG 2021.). Die Gesamtheit aller Kosten lässt sich in fünf Kostengruppen unterteilen:

#### (1) Personalkosten

In dieser Kostengruppe werden nur die Personalkosten der Angestellten erfasst, die im Eintragsprozess zur „Anzahl der Beschäftigten im Bereich der Interessenvertretung“ mitgezählt werden. Dazu zählen alle unmittelbaren Vertreter, die mit Namen aufgelistet werden, sowie alle mittelbaren Mitarbeiter, welche in ihrer Funktion der Interessenvertretung unterstützend zuarbeiten. Auch die Personalkosten der gesetzlichen Vertreter müssen vor diesem Hintergrund angegeben werden. Anzugeben sind die direkten Personalkosten, wie Lohn-, Urlaubs-, Bonus- sowie Provisionszahlungen sowie die indirekten Personalkosten, wie Kranken-, Pflege-, Renten- (...) -Versicherung. Sollte die Person nur teilweise der Interessenvertretung zuarbeiten, werden die Kosten durch eine begründete Schätzung anteilig übernommen (Heyer et al. 2022. S.122-123.).

#### (2) Infrastrukturkosten

Infrastrukturkosten sind ebenfalls möglichst im konkreten Bezug zur Interessenvertretung anzugeben. Beispielhaft zu benennen wären dabei Dienstreisen, Nebenkosten oder Mieten. Um insbesondere für größere Unternehmen und Organisationen den Verwaltungsaufwand zu mindern, kann wie bei der Berechnung der Personalkosten, eine anteilige Berechnung genutzt werden. In diesem Fall werden sämtliche Infrastrukturkosten im Verwaltungsbereich als Grundlage herangezogen und durch die Gesamtzahl der Beschäftigten im Verwaltungsbereich geteilt sowie mit der Zahl, der im Bereich der Interessenvertretung tätigen Personen multipliziert (Heyer et al. 2022. S.123-124).

### (3) Repräsentationskosten

Unter die Kostengruppe der Repräsentationskosten fallen alle Ausgaben in der Öffentlichkeitsarbeit, die sich zielgerichtet an die Adressaten der Interessenvertretung richten. In diese Definition fallen beispielhaft Kosten für Veranstaltungen, Kampagnen oder Publikationen sofern sie den Bereich der Interessenvertretung betreffen. Nicht anzugeben sind Ausgaben für allgemeine Werbekampagnen, die dazu dienen Dienstleistungen oder Produkte zu bewerben. Auch bei den Repräsentationskosten ist eine anteilige Kostenberechnung auf Grundlage einer begründeten Schätzung ausreichend. (Heyer et al. 2022. S.124-125).

### (4) Kosten für externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen

Kosten für das Einholen externer Beratungs- und Unterstützungsleistungen im Bereich der Interessenvertretung zählen zu den Gesamtkosten in der Interessenvertretung. In diesem Fall müssen sowohl Auftragsgeber als auch der Empfänger dies im Lobbyregister vermerken. Sollte die Beratungsleistung nicht ausschließlich der Interessenvertretung dienen, beispielsweise durch das Einholen eines rechtlichen Gutachtens können die Kosten anteilig mit aufgenommen werden (Heyer et al. 2022. S.126).

### (5) Sonstige Kosten im Bereich der Interessenvertretung

In dieser Kostengruppe werden alle weiteren Kosten erfasst, die nicht eindeutig einer der vorherigen Kostengruppen zuzuweisen sind, jedoch als Kostenfaktor in der Interessenvertretung anfallen. Beispielhaft können hier Fortbildungskosten im Bereich der Interessenvertretung oder Mitgliedschaftskosten in Vereinigungen oder Netzwerken angegeben werden. Auch hier ist eine anteilige Berechnung der Kosten möglich, falls die Fortbildung nur teilweise das Themengebiet der Interessenvertretung berührt oder der Verband nur einen Teil seiner Gesamttätigkeit der Interessenvertretung widmet (Heyer et al. 2022. S.126-127.).

Die Angabe der finanziellen Aufwendungen ist an eine Aktualisierungspflicht gebunden. So müssen die finanziellen Aufwendungen spätestens sechs Monate nach dem Ende des Geschäftsjahres aktualisiert werden, da auch hier ansonsten eine Geldbuße von bis zu 50.000 Euro verhängt werden kann (Heyer et al. 2022. S.126-127). Durch die Erfassung der finanziellen Aufwendungen werden die ressourcentechnischen Bemühungen des Lobbyismus im Lobbyregister abgebildet. Um jedoch ein komplettes Bild der finanziellen Aufwendungen darzustellen, werden im LobbyRG weitere Geldflüsse mit aufgeführt, so auch „Zuwendungen der öffentlichen Hand“.

Von einer „Zuwendung der öffentlichen Hand“ ist die Rede, wenn Geldmittel direkt aus dem Bundes-, Landes- oder dem Kommunalhaushalt entspringen. Ebenfalls zu berücksichtigen sind Zuwendungen der Europäischen Union sowie anderer supranationaler Staaten oder

internationaler Organisationen, wie beispielsweise der UN. Im Sinne des Lobbyregisters sind Zuwendungen Leistungen, welche aufgrund von Ermessensentscheidungen durch die zuständigen Stellen zu Erfüllung bestimmter Zwecke ausgegeben werden, beispielsweise der Projektförderung. Bei empfangenen Leistungen unterscheidet das Handbuch der Interessenvertretung zwischen Zuwendungen, die zurückgezahlt werden müssen oder solche die einbehalten werden können (Heyer et al. 2022. S.127-130). Im Lobbyregister müssen dabei nur solche Leistungen angegeben werden, die ihrem Zweck nach direkt auf die Unterstützung der wirtschaftlichen Tätigkeiten der Lobbyakteure ausgerichtet sind und als solche dem Unternehmens- oder Organisationszweck dienen. Nach § 3 Absatz 1 Nummer 7 des LobbyRG müssen die gesammelten Zuwendungen und Zuschüsse aus dem letzten Geschäftsjahr in Stufen von 10.000 Euro angegeben werden, sobald ein einzelner Betrag von 20.000 Euro überwiesen wurde oder der Gesamtwert von 20.000 von einem Geber in einem Kalenderjahr überschritten wurde. Bei der Eintragung spielt die Einordnung des Empfängers als natürliche beziehungsweise juristische Person sowie Personengesellschaft oder sonstige Organisation, keine Rolle (Heyer et al. 2022. S.127-130).

Ausnahmen bilden rückzahlbare Zuwendungen welche ausschließlich aus den Eigenmitteln der Stellen der öffentlichen Hand vergeben werden, wie beispielsweise aus den Mitteln der Förderbanken oder Zuwendungen, die nicht den wirtschaftlichen Tätigkeiten dienen. Diese Formen der Zuwendung oder Bezuschussung müssen nicht im Lobbyregister angegeben werden (Heyer et al. 2022. S.127-130). Auch bei der Angabe von Zuwendungen der öffentlichen Hand, können die Betroffenen die Auskunft verweigern. In diesem Fall drohen ihnen jedoch dieselben Konsequenzen wie bei der Verweigerung der Auskunft der finanziellen Aufwendungen. Sie erhalten im Lobbyregister ein Label als Verweigerer und müssen mit gravierenden Einschränkungen für ihre Lobbyarbeit rechnen. Sie werden vom politischen Betrieb teilweise ausgeschlossen und können nicht länger am Gesetzgebungsprozess gemäß § 47 der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien teilnehmen (Heyer et al. 2022. S.132). Um die Abbildung der Geldströme in der Interessenvertretung zu vervollständigen, werden bei der Registrierung der Lobbyakteure abschließend auch die „Schenkungen“ mit abgefragt.

Eine „Schenkung Dritter“ ist eine Zuwendung aus den Vermögen von Personen oder Dachorganisationen die unentgeltlich erfolgt ist, wobei sich beide Parteien diesem Umstand bewusst sind. In dieser Definition mitinbegriffen sind Schenkungen von Stiftungen oder Mitgliedern, die der Interessenvertretung nahestehen. Als eine Schenkung werden sowohl Finanzleistungen als auch Sachgüter angesehen, nicht jedoch Arbeits- oder Dienstleistungen. Auch Erbschaften werden vor der Definition des Handbuchs der Interessenvertretung nicht als Schenkung betrachtet. An dieser Stelle zu betonen ist, dass Schenkungen nicht im direkten Bezug zur

Interessenvertretung stehen müssen, um im Auge des Lobbyregister als relevant zu gelten (Heyer et al. 2022. S.139-140).

Nach § 3 Absatz 1 Nummer 7 LobbyRG müssen die Lobbyakteure Angaben zu den Schenkungen Dritter aus dem letzten Geschäftsjahr machen. Diese müssen in Stufen von 10.000 Euro angegeben werden, sofern einzelne Spenden einen Betrag von 20.000 Euro überschreiten, oder ein Gesamtwert von 20.0000 Euro im vergangenen Kalenderjahr von einem Spender überschritten wurde. Zusätzlich zur Nennung der Gesamtsumme des Spenders muss seit dem 1. Januar 2022 auch die Namen des Spenders mit im Lobbyregister angegeben werden. Bei Schenkungen, die vor dem Inkrafttreten des LobbyRG übermittelt wurden, muss die Zustimmung der Schenkenden eingeholt werden. Wird die Zustimmung nicht erteilt kann eine allgemeine Bezeichnung für den Schenkenden gewählt werden, wie beispielsweise Unternehmen, Stiftung (...) (Heyer et al. 2022. S.139-140). Wie bei allen bisher thematisierten Finanzmitteln, gilt auch in diesem Fall eine allgemeine Aktualisierungspflicht gemäß § 3 Absatz 3 Satz 4 LobbyRG, wobei die angegebenen Daten spätestens sechs Monate nach dem Ende des Geschäftsjahres aktualisiert werden müssen. Ebenfalls besteht die Möglichkeit die Offenlegung von Schenkungen gemäß § 3 Absatz 2 LobbyRG zu verweigern. Hierbei ist jedoch zu beachten, dass Schenkungen nur für ein gesamtes Geschäftsjahr verweigert werden können. Eine Verweigerung einzelner Schenkungen, ist dahingegen nicht möglich. Wie bei der Verweigerung aller bisher thematisierten Finanzmittel, gelten auch in diesem Fall dieselben Konditionen (Heyer et al. 2022. S.140-147).

Sämtliche Angaben, die in diesem Kapitel aufgezählt werden, müssen jährlich im Rahmen einer „Aktualisierungspflicht der Registereinträge“ überprüft und gegebenenfalls angepasst werden. Im Anschluss müssen alle Änderungen durch den angegeben gesetzlichen Vertreter des Registereintrags per Unterschrift auf einem Bestätigungsdokument beglaubigt werden. Um die administrative Arbeit der Aktualisierung für die Lobbyakteure zu vereinfachen, können die Aktualisierung bereits vor dem Ende des Kalenderjahrs getätigt werden. Dadurch soll es den Akteuren ermöglicht werden, ihre Arbeitskapazitäten besser planen zu können. Wird ein Eintrag länger als ein Jahr nicht aktualisiert erhalten die Akteure eine zusätzliche Aufforderung und Frist zur Aktualisierung. Sollten sie dennoch dem Gesuch nicht nachkommen, drohen dieselben Konsequenzen wie bei einer Verweigerung der Offenlegung finanzieller Angaben (Heyer et al. 2022. S.173-178). Auf den ersten Blick deuten die Anforderungen des LobbyRG sowie die Anwendung des Gesetzes durch das Handbuch der Interessenvertretung auf ein umfangreiches Regulierungsinstrument hin. So werden Identitäten, Tätigkeiten und Finanzmittel der registrierten Akteure erfasst und gesetzlich reguliert in regelmäßigen Abständen aktualisiert. Für ein vollständiges Bild müssen jedoch vorab die übrigen Segmente des „Gesamtpakets Lobbyregister“ ebenfalls erläutert werden.

### 3.1.2 Der Verhaltenskodex

Der Verhaltenskodex ist ein fester Bestandteil des Lobbyregistergesetzes und als solcher im Gesetzestext definiert. So erklären sich nach § 5 Absatz 3 LobbyRG alle Akteure mit dem Beitritt zum Lobbyregister dazu bereit, die Vorgaben des Verhaltenskodex zu achten sowie seine Vorschriften zu wahren. Die formulierten Grundsätze erhalten dadurch eine juristische Basis, wodurch die formulierten Vorschriften für die betroffenen Akteure bindend sind (Heyer et al. 2022. S.156-157).

Der Kodex besteht insgesamt aus neun individuellen Grundsätzen, welche im Sinne des Lobbyregisters auf der Basis von Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität festgehalten wurden (vgl. Verhaltenskodex 2021.). Die Botschaften der Grundsätze entsprechen dabei im Kern den Aussagen des LobbyRG, wodurch nur begrenzt Unterschiede festzustellen sind. Um die repräsentativen Botschaften des Kodex filtern zu können, werden die Grundsätze im folgenden Abschnitt anhand einer kurzen Zusammenfassung aufgeführt (vgl. Verhaltenskodex 2021.):

- (1) Die Kontaktaufnahme in der Interessenvertretung muss transparent erfolgen. Anliegen und Identität der Interessenvertreter\*innen sowie möglicher Auftraggeber\*innen werden offen kommuniziert.
- (2) Beim erstmaligen Kontakt wird auf Eintragungen im Lobbyregister hingewiesen, auf deren Grundlage die Interessenvertretung betrieben wird.
- (3) Es wird keine erfolgsbasierte Vereinbarung getroffen, die sich auf das Honorar in der Interessenvertretung auswirkt.
- (4) Informationen dürfen niemals auf unlautere Weise beschafft werden. Dazu zählt insbesondere das in Aussicht stellen von finanziellen oder materiellen Anreizen.
- (5) Vertrauliche Informationen, die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter oder ihre Beschäftigten erhalten, dürfen nur in zulässiger und jeweils vereinbarter Weise verwendet und weitergegeben werden (vgl. Verhaltenskodex 2021.)
- (6) Die Bezeichnung „registrierter Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter“ wird nur verwendet, wenn die Registrierung im Lobbyregister ordnungsgemäß erfolgt ist, der Eintrag nicht die Bezeichnung „nicht aktualisiert“ enthält und keine Verstöße gegen den Kodex vorliegen.
- (7) Sollten Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen der Gesetzesbeteiligung nach § 47 Absatz 3 und Absatz 5 Satz 2 der GGO der Bundesministerien zu einer Anhörung geladen werden, obwohl ein Verstoß gegen den Verhaltenskodex vorliegt oder der Lobbyregistereintrag die Bezeichnung „nicht aktualisiert“ tragen, muss dies der zuständigen Stelle unverzüglich und ohne Aufforderung mitgeteilt werden.

- (8) Im Kontakt mit Auftraggebern, Kunden oder sonstigen Dritten, dürfen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter keine Behauptungen über ein nicht bestehendes Auftrags-, Nähe- oder Beratungsverhältnis zu den im Lobbyregister genannten Akteuren aufstellen (vgl. Verhaltenskodex 2021.).
- (9) Die Akteure erklären sich dazu bereit, dass die registerführende Stelle ihre Einträge überprüft und bei fehlenden oder fehlerhaften Angaben auf den Sachverhalt aufmerksam macht. Aufforderungen im Rahmen des Prüfverfahrens nach § 5 Absatz 8 des Lobbyregistergesetzes wird unverzüglich Folge geleistet (vgl. Verhaltenskodex 2021.).

Es zeigt sich, dass der Verhaltenskodex auf den bestehenden Vorgaben des Lobbyregistergesetzes folgt. Ähnlich wie das Gesetz stellt der Kodex die Korrektheit der Angaben im Lobbyregister auf ein hohes Podest. Es wird vorausgesetzt, dass Angaben korrekt getätigt werden und jegliche Verstöße als solche erkennbar bezeichnet werden (Verhaltenskodex 2021. Absatz 6.). Ähnlich wie im Gesetz liegt dabei das Hauptaugenmerk auf die korrekte Angabe finanzieller Aufwendungen (§ 3 Absatz 1 Nummer 6 bis 8 LobbyRG 2021.). Sowohl Gemeinsamkeiten, aber auch Unterschiede zeigen sich bei der Betrachtung der Handlungsweise im Fall von Verstößen gegen die Vorgaben des Kodex sowie des Gesetzes. Im Gesetzestext wird konkret vorgezeichnet, wie Verstöße geahndet werden und dass diese vor dem Gesetz als Ordnungswidrigkeit betrachtet werden (§ 7 Absatz 1 Nummer 3 LobbyRG), wohingegen Verstöße gegen die Regelungen des Kodex lediglich durch die registerführende Stelle im Lobbyregister veröffentlicht werden (§ 5 Absatz 8 LobbyRG 2021.). Hierbei ist jedoch zu beachten, dass aufgrund der inhaltlichen Nähe nicht auszuschließen ist, dass Verstöße gegen das Gesetz, wie auch gegen den Verhaltenskodex durch die registerführende Stelle, parallel geahndet werden könnten.

Das Lobbyregistergesetz und der Verhaltenskodex ergänzen sich durch ihre Formulierung gegenseitig. Während sich der Gesetzestext auf das gesamte Berufsfeld der Interessenvertretung bezieht und genaue Vorgaben für den Umgang mit Adressaten\*innen macht, bezieht sich der Kodex in seiner Formulierung eher auf die einzelnen Akteure, wobei er versucht diese in eine moralische Pflicht zu ziehen. Durch das LobbyRG wird diese moralische Pflicht zusätzlich juristisch untermauert, wodurch die Inhalte neben der moralischen Komponente eine rechtliche Pflicht erhalten. Nachdem das rechtliche und moralische Gerüst des Lobbyregisters ausführlich erörtert wurde, ist es notwendig auch die Plattform des Registers eingehend zu beleuchten, da das Bild des Lobbyregisters nur so vervollständigt werden kann.

### 3.1.3 Das Lobbyregister

Die Plattform des LobbyRG ist das eigentliche Transparenzinstrument in der Policy Regulierung. Alle Daten, die im regelbasierten Registrierungsprozess erhoben werden oder aufgrund der rechtlichen Bestimmungen aktualisiert werden müssen, werden erst durch die

Veröffentlichung auf der Plattform für Außenstehende einsehbar. Zur Beschreibung des Registers wird Bezug auf die Arbeit von Sunderer (2023) genommen, in dessen Arbeit: „Reform der Lobbying-Regulierung: Das deutsche Lobbyregister als Instrument in der Lobbyarbeit“ bereits eingehend Bezug auf die Merkmale des Registers zum Zeitpunkt vor der Reform genommen wurde. Diese Vorgehensweise ist notwendig, um das Register zur Zeit der Erstimplementierung bis zur Reform 2024 zu beschreiben, da sich das Register sowie seine Handlungsfelder seitdem grundlegend verändert hat. Untermauert wird die Beschreibung durch den evaluativen Bericht der registerführenden Stelle. Die RfS ist nach § 9 Absatz 1 LobbyRG dazu verpflichtet im Abstand von zwei Jahren Berichte über die Entwicklung des Registers anzufertigen. Der verwendete Bericht erfasst dabei den Zeitraum vom 1. Januar 2022 bis 31. Dezember 2024 und liegt der Öffentlichkeit seit 2025 zur Einsicht vor (vgl. RfS-Bericht 2025.).

Das Register ist digitalisiert, wodurch es der allgemeinen Öffentlichkeit ermöglicht wurde, die öffentlichen Registerinhalte jederzeit frei und ohne vorherige Anmeldung einsehen, durchsuchen und bei Bedarf Informationen herunterladen zu können (RfS-Bericht 2025. S.13). Laut der RfS stand die nutzungszentrierte Gestaltung bereits in der Planung des Lobbyregisters im Zentrum der Entwicklung, indem möglichst intuitive Eingabe und Rechercheoberflächen geschaffen werden sollten (RfS-Bericht 2025. S.13-14). In der obersten Zeile stehen den Nutzern unterschiedliche Handlungsfelder zur Verfügung, wodurch diese die Möglichkeit erhalten, mehr Information und Hilfe über die Anwendungsweise des Registers zu erhalten (vgl. Lobbyregister 2023). Im Zentrum der Startseite befindet sich die Registerstatistik, welche die Gesamtzahl der registrierten Akteure nach ihrer Gruppenzugehörigkeit (natürliche bzw. juristische Person, Personengesellschaft; ...) abbildet (vgl. Sunderer 2023.). Mit Blick auf die Entwicklung der Anwenderzahlen zeigt sich, dass sich seit der Einführung des Registers am 01. Januar 2022 bis zum Einsetzen der Nutzungspflicht am 01. März 2022 bereits 2.370 Akteure auf der Plattform registriert haben. Die Zahl der Einträge erhöhte sich bis zum Inkrafttreten der Reform des Lobbyregisters am 01. März 2024 stetig weiter und bildete zum Betrachtungszeitraum 6.527 Einträge ab, wobei 328 Einträge zu der Zeit als nicht mehr aktiv galten, da die Einträge nicht fristgemäß aktualisiert wurden (RfS-Bericht 2025. S.22-24). In seiner Arbeit stellt Sunderer fest, dass zum Betrachtungszeitpunkt am 30.12.2022 von insgesamt 5.533 registrierten Akteuren rund 85 Prozent der Gruppe der juristischen Personen zuzuordnen ist (vgl. Sunderer 2023.). Neben der Anzahl der Einträge werden auch die registrierten Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter auf der Übersichtsseite des Lobbyregisters erfasst. Hierbei fällt auf, dass bereits am 01. März 2022 16.097 Personen den Einträgen im Register zugeordnet werden konnten. Bis zum Inkrafttreten der Reform am 01. März 2024 stieg diese Zahl stetig weiter an, sodass am Ende 33.561 Personen den Einträgen im Lobbyregister zugeordnet werden konnten (RfS-Bericht 2025. S.28-29). Neben übersichtlichen statistischen Auskünften bietet das Lobbyregister auf seiner Startseite ein Handlungsfeld für die eigenständige Suche im

Register an. Sollten Nutzer ein Interesse an bestimmten Akteuren oder zu bestimmten Themen haben, können sie über die Suchfunktion an die gewünschten Informationen gelangen (vgl. Sunderer 2023.).

Ein weiterer Zentraler Aspekt ist die Sichtbarkeit der Registereinträge mit einer unvollständigen Datenlage. Diese Sonderstellung erhalten alle Einträge, die nach § 3 Absatz 1 Nummer 6,7 oder 8 LobbyRG die Angabe bestimmter Daten verweigern. Die Verweigerung bezieht sich dabei insbesondere auf die Angabe der finanziellen Aufwendungen in der Interessenvertretung, die nach dem Handbuch der Interessenvertretung im Registrierungsprozess verweigert werden darf, was jedoch im Umkehrschluss dazu führt, dass die Akteure auf eine gesonderte Liste als „Verweigerer“ aufgeführt werden (vgl. LobbyRG 2021.) / (vgl. Sunderer 2023.). Laut dem Bericht der RfS nahmen bis zur Einführung der Reform des Lobbyregisters am 01. März 2024 1.007 Akteure von diesem Recht Gebrauch (RfS-Bericht 2025. S.37). Gemäß § 4 Absatz 1 Satz 1 LobbyRG wird das Lobbyregister elektronisch beim Deutschen Bundestag eingerichtet und geführt (vgl. LobbyRG 2021.). Dazu wurde im Vorfeld der Entwicklung eine registerführende Stelle eingerichtet, welche bereits an mehreren Stellen der Arbeit Erwähnung fand. Neben der Verwaltung des Registers ist die RfS dafür verantwortlich, mögliche Verstöße gegen die Vorgaben des Verhaltenskodex und der Lobbyregistergesetzes zu ahnden (RfS-Bericht 2025. S.13).

### **3.2 Ergänzende Instrumente - Die Karenzzeiten Regelung**

Die Karenzzeit-Regelung gilt seit 2015 für alle Mitglieder der Bundesregierung sowie für Parlamentarische Staatssekretärinnen und -sekretäre. Die Karenzzeit ist im Bundesministergesetz geregelt und dient dazu den Wechsel ehemaliger Mitglieder der Bundesregierung sowie der Ministerien in die Privatwirtschaft zu regeln (vgl. Eschmann und Lange 2024. S.28-29). Das Gesetz wird vor dem Forschungsinteresse der Arbeit als ein fester Bestandteil der Lobbyregulierung betrachtet und als solcher in die spätere Analyse mit einbezogen. Das Gesetz dient nicht dazu den Berufswechsel generell zu verbieten, sondern in bestimmten Fällen an Wartezeiten sogenannte „cooling-off periods“, zu knüpfen (Bitonti & Hogan 2021. S.2). Nach § 6a Absatz 1 BminG müssen die Betroffenen innerhalb der ersten 18 Monate nach dem Ausscheiden aus dem Amt ihren Wechsel in die Privatwirtschaft schriftlich anzeigen. Die Anzeige muss dabei mindestens einen Monat vor der Aufnahme der neuen Beschäftigung erfolgen. Die Bundesregierung kann parallel die Erwerbstätigkeit für die Zeit der ersten 18 Monate nach dem Ausscheiden entweder ganz oder teilweise untersagen, soweit zu befürchten ist, dass durch die Beschäftigung öffentliche Interessen beeinträchtigt werden (vgl. §6b Absatz 1 BminG). Von einer Beeinträchtigung ist auszugehen, wenn:

- (1) wenn die Tätigkeit in Bereichen ausgeübt wird, in denen das ehemalige Mitglied der Bundesregierung während seiner Amtszeit tätig war, oder

- (2) das Vertrauen der Allgemeinheit in die Integrität der Bundesregierung beschädigen kann (vgl. BMinG § 6b Absatz 1).

In der Regel soll eine Untersagung jedoch die Dauer von einem Jahr nicht überschreiten. Nur in Fällen, in denen öffentliche Interessen schwer beeinträchtigt wären, kann eine Untersagung für die Dauer von 18 Monaten ausgesprochen werden (vgl. BMinG § 6b Absatz 2). Die Entscheidung über eine Untersagung trifft die Bunderegierung auf Empfehlung eines dreiköpfigen Gremiums, welches eine begründete Empfehlung abgibt, ohne dieses zu veröffentlichen (vgl. BMinG § 6b Absatz 3). Für Parlamentarische Staatssekretärinnen und -sekretäre gelten seit 2015 dieselben Bestimmungen, da sich das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) unter §7 auf die Bestimmungen im Bundesminister-gesetz (BminG) bezieht (vgl. ParlStG §7).

### **3.3 Die deutsche Lobbyregulierung – 01. März 2024 bis heute**

Nachdem das Lobbyregister samt seiner Teilsegmente sowie die Karenzzeitregelung eingehend thematisiert wurden, widmet sich das vorliegende Kapitel den Inhalten der Novellierung des Registers, wobei sich die Vorgehensweise an der Struktur des vorangegangenen Kapitels orientiert. So werden zunächst die grundlegenden Änderungen in den Teilsegmenten des Lobbyregisters herausgearbeitet, bevor sich das Kapitel mit den zusätzlichen Regelungen in der Lobbyregulierung befasst. Angefangen bei den Änderungen im Lobbyregistergesetz.

#### **3.3.1 Änderungen im Lobbyregistergesetz**

Die Reform des LobbyRG wurde am 19. Oktober 2023 vom deutschen Bundestag verabschiedet und trat zum 01. März 2024 in Kraft. Die Reform beinhaltete zwar rund 50 Einzeländerungen im Gesetzestext, jedoch blieb die formale Struktur des Gesetzes unverändert. Die Beschreibung der Änderungen folgt dem Aufbau des Gesetzes, wobei in dieser Arbeit nur die ausschlaggebenden Änderungen aus den Einzelnen Paragraphen dargestellt werden. Redakti-onelle Änderungen sowie Klarstellungen werden dagegen nicht mit aufgeführt (vgl. RfS-Bericht 2025.) / (vgl. LobbyRG 2024.).

##### **(1) §1 Anwendungsbereich**

Nach Anpassungen von §1 Absatz 1 LobbyRG wurde der Adressatenkreis der Interessenvertretung, im Hinblick auf die bisherige Aufzählung durch die Aufnahme von Gremien als weitere Adressaten moderat erweitert. Zudem werden alle Kontaktaufnahmen von Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern zu den Mitarbeitenden der Untergremien des Deutschen Bundestages sowie den Referatsleitungen der Bundesregierung durch das Lobbyregister erfasst (vgl. RfS-Bericht S.8-9) / (vgl. §1 Absatz 2 Satz 2 LobbyRG 2024.).

## (2) §2 Registrierungspflichten

Auch die Registrierungspflicht nach § 2 des Lobbyregistergesetzes wurde in Teilen angepasst, wobei die Schwelle zur Definition als Interessenvertreter bzw. Interessenvertreterin herabgesetzt wurde. So sind nach der Reform 30 anstatt 50 Einzelkontakte zu Adressaten der Interessenvertretung innerhalb der letzten drei Monate bereits ausreichend, um vor dem Gesetz als Lobbyist definiert zu werden (§ 2 Absatz 1 Nummer 4 LobbyRG 2024.). Hinzukommt, dass jedwede Gewährung einer Gegenleistung im Fall einer Interessenvertretung zur unmittelbaren Auslösung der Registrierungspflicht führt, wodurch der Definition nach § 2 Absatz 1 ein weiteres Kriterium hinzugefügt wurde (§ 2 Absatz 1 Nummer 5 LobbyRG 2024.).

## (3) §3 Registerinhalt

Die Änderung der Registerinhalte sowie deren Erweiterung standen laut dem Evaluationsbericht der registerführenden Stelle im Zentrum der Reform. Zu den wichtigsten Änderungen zählt dabei, die verpflichtende Nennung aller unmittelbar tätigen Akteure. Vor der Reform war die Angabepflicht auf die Nennung der Beschäftigten beschränkt. Eine Pflicht, welcher nur juristische Personalgesellschaften, Unternehmen oder sonstige Organisationen nachkommen mussten. Mit der Reform wurde diese Angabepflicht inhaltlich auf alle natürlichen Personen ausgeweitet, welche die Interessenvertretung unmittelbar ausüben (sogenannte betraute Personen, § 3 Absatz 1 Nummer 1 Buchstabe g und Nummer 2 Buchstabe d LobbyRG 2024.). Laut der RfS sind somit alle Personen zu benennen, die mit „Wissen und Wollen der Interessenvertreterin oder des Interessenvertreters unmittelbar für diese tätig werden“, neben Beschäftigten sind dadurch auch ehrenamtlich oder freiberuflich tätige Personen davon betroffen (vgl. RfS-Bericht 2025. S.9). Auch die Pflicht die Anzahl der Beschäftigten in der Interessenvertretung anzugeben wurde angepasst. Diese sind von nun an als Vollzeitäquivalente anzugeben, wobei diese in Bezug auf das vergangene Geschäftsjahr mindestens 10 Prozent ihrer Tätigkeit im Bereich der Interessenvertretung ausgeübt haben müssen (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 6 LobbyRG 2024.) / (vgl. RfS-Bericht 2025. S.9).

Eine weitere wichtige Änderung ergibt sich aus der Darstellung des Drehtüreffekts. Demnach werden alle namentlich genannten Akteure dazu verpflichtet, Angaben zu aktuellen oder vorherigen Mitgliedschaften, Ämtern oder Funktionen im Deutschen Bundestag, in der Bundesregierung oder der Bundesverwaltung zu machen. Alle Angaben müssen sich dabei auf die letzten fünf Jahre beziehen (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 3 LobbyRG 2024.). Die Angaben müssen dabei folgende Informationen enthalten: (1) den Zeitpunkt der Beendigung der Tätigkeit, (2) die Benennung der früheren Funktion und (3) den Namen der Bundesbehörde (vgl. RfS-Bericht 2025. S.9).

Auch in Bezug auf finanzbezogene Angabepflichten, wurden weitreichende Anpassungen vollzogen. Demnach ist es nach dem Inkrafttreten der Reform nicht länger möglich die Angabe der finanziellen Aufwendungen zu verweigern. Von dieser Möglichkeit hatten laut der RfS vor der Reform 1.007 registrierte Akteure (rund 16 Prozent) Gebrauch gemacht. Nach der ersatzlosen Streichung von §3 Absatz 1 Nummer 8 hatten daher alle Akteure bis zum 30. Juni 2024 Zeit, ihre finanziellen Aufwendungen zu veröffentlichen (vgl. §3 Absatz 1 Nummer 8 LobbyRG 2021.) / (vgl. §8 LobbyRG 2024.). Bei der Betrachtung der Reforminhalte fällt auf, dass der Gesetzgeber einen generellen Fokus auf die Genauigkeit und Vollständigkeit der finanziellen Angaben setzt, auch wenn diese im Vergleich zum Stand vor der Reform, nicht abgefragt wurden. Angefangen bei der Angabe der Hauptfinanzierungsquellen der Interessenvertretung, die nun in absteigender Reihenfolge ihres Anteils an den Gesamteinnahmen anzugeben sind, bis hin zur Pflicht zur Angabe von Mitgliedsbeiträgen, sofern die Akteure in Mitgliedschaften organisiert sind (§ 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe a LobbyRG 2024.) / (§ 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe e LobbyRG 2024.). Zuzüglich zur Einführung der Angabepflicht finanzieller Aufwendungen wurden auch einzelne Schwellwerte abgesenkt, wodurch die Akteure bereits bei geringeren Geldsummen zur Offenlegung der Zahlung verpflichtet werden. So wird auch die Angabe von Geldmitteln, welche die Akteure aus der öffentlichen Hand erhalten, an strengere Regeln gebunden. Ausgehend vom ursprünglichen Wert von 20.000 Euro, wurde der Schwellwert hier bezogen auf den Gesamtwert der jährlichen Zuwendungen auf 10.000 Euro, herabgesenkt. Zusätzlich sind die Akteure ebenfalls dazu verpflichtet Zuwendungen der Europäischen Union sowie ihrer Mitgliedstaaten oder Drittstaaten mit anzugeben (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe c LobbyRG 2024.). Auch die Anforderungen der Angabepflicht von Schenkungen wurde durch den Gesetzgeber angepasst. So müssen diese nun in jedem Fall angegeben werden, wobei die Nennung des Spenders durch das Gesetz nur noch dann vorgesehen ist, wenn die jeweiligen Zuwendungen den jährlichen Gesamtwert von 10.000 Euro und zugleich 10 Prozent der Gesamtschenkungssumme übersteigen (§ 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe d LobbyRG 2024.). Abgerundet werden die Änderungen durch Anpassungen in der Bereitstellungspflicht von Jahresabschlussberichten. Neben juristischen Personen werden seitdem auch Personengesellschaften und Einzelkaufleute zur Offenlegung ihrer Jahresabschlüsse und Rechenschaftsberichte verpflichtet (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe f LobbyRG 2024.) / (RfS-Bericht 2025. S.8-10).

Neben der finanziellen Transparenz soll auch die Akteurs-Transparenz durch die Reform erhöht werden. Zu diesem Zweck wurde die Angabepflicht zur Art der Interessenvertretung auf Auftragsverhältnisse durch Auftragnehmerinnen und -nehmer ausgeweitet (§ 3 Absatz 2 LobbyRG 2024.). Dementsprechend müssen nach Inkrafttreten der Reform folgende Angaben im Register angegeben werden: (1) Eine Beschreibung der Interessenvertretung in Bezug auf die ausgeübte Tätigkeit, (2) die Identität der jeweiligen Auftraggeberin bzw. -gebers, (3) die für den

Auftrag von ihnen eingesetzten Personen oder Organisationen und (4) die Finanzmittel in Stufen von 50.000 Euro, die sie im abgelaufenen Geschäftsjahr von der jeweiligen Auftraggeberin oder vom jeweiligen Auftraggeber erhalten haben (RfS-Bericht 2025. S.10-11). Abgerundet werden die Änderungen durch eine Anpassung der Aktualisierungspflicht. Um dauerhaft einen hohen Informationswert der Registereinträge zu gewährleisten, legt das Lobbyregistergesetz nach § 3 Absatz 3 Satz 1 fest, dass Registereinträge weiterhin innerhalb bestimmter Fristen zu aktualisieren sind (vgl. LobbyRG 2024.). Die Jährliche Aktualisierung des kompletten Registereintrags wird daher beibehalten, wonach der Eintrag spätestens sechs Monate nach Ablauf des letzten Geschäftsjahres vollständig zu aktualisieren ist (vgl. § 3 Absatz 3 Satz 2 LobbyRG 2024.). Darüber hinaus werden jedoch eine Reihe von Angaben an unmittelbare Aktualisierungspflichten geknüpft. So müssen alle Änderungen bezüglich der (1) Stammdaten, (2) der Vertretungsberechtigten Personen, (3) der Tätigkeits- und Vorhabenbereiche sowie (4) den konkreten Regelungsvorhaben zu denen Interessenvertretung betrieben wird, unverzüglich aktualisiert werden (§ 3 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz LobbyRG 2024.). Für alle weiteren Angaben bleibt die bisherige Aktualisierungspflicht von spätestens sechs Monaten nach dem Ende des Geschäftsjahres bestehen (§ 3 Absatz 3 Satz 2 LobbyRG 2024.) / (vgl. Heyer et al. 2024. S.233-234).

Alle bisher thematisierten Verpflichtungen sind rein strukturell und basierten auf Anforderungen, die bereits vor der Reform im Rahmen der bestehenden Gesetzgebung durch das Lobbyregistergesetz thematisiert wurden. Anders verhält es sich dagegen bei inhaltlichen Verbesserungen, durch die der Gesetzgeber die bezweckte Einflussnahme in der Interessenvertretung im Lobbyregister abbilden will. Eine dieser Verbesserungen ist die verpflichtende Angabe sämtlicher Regelungsvorhaben auf Bundes- oder Europäischer Ebene auf, welche die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter versuchen vor dem Deutschen Bundestag oder der Bundesregierung Einfluss zu nehmen. Dabei ist es irrelevant, ob es sich um angestrebte, aktuelle oder geplante Regelungsvorhaben handelt (§ 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a LobbyRG 2024.). Die Benennung erfolgt dabei durch die Offenlegung des Regelungsvorhabens der Angabe des betroffenen Interessens- und Vorhabenbereiches und gegebenenfalls der geltenden Gesetze oder Verordnungen, auf die sich das jeweilige Regelungsvorhaben bezieht (RfS-Bericht 2025. S.11). Nach dem Handbuch der Interessenvertretung ist die konkrete Tätigkeit für die Verpflichtung zur Angabe ausschlaggebend. So kommt es darauf an, ob sich die Lobbyarbeit konkret auf die „Änderung, Abschaffung oder Beibehaltung bestehender, oder die (Nicht-)Einführung neuer rechtlicher Regelungen“ bezieht (Heyer et al. 2024. S.173). Dagegen besteht keine Angabepflicht bei Regelungsvorhaben, wenn sich die Interessenvertretung auf den allgemeinen Zustand oder ein allgemeines Problem bezieht, ohne das eine konkrete rechtliche Regelung angestrebt wird, oder die Umsetzung von bereits geltendem Recht gefordert wird (vgl. Heyer et al. 2024. S.173-174). Schriftliche Stellungnahmen sowie Gutachten, die zu

den Regelungsvorhaben eingereicht werden, müssen zudem bis zum Ende des laufenden Quartals im Lobbyregister maschinenlesbar und in PDF-Form hochgeladen werden. Von der sogenannten Hochladepflicht sind Stellungnahmen und Gutachten ausgenommen, die innerhalb formalisierter Beteiligungsverfahren von Bundesregierung und Bundestag bereits veröffentlicht wurden (RfS-Bericht 2025. S.10-11). Die ergänzende Regelung im LobbyRG wird fachlich einem exekutiven bzw. legislativen Fußabdruck nachempfunden, wobei Kritiker den Informationsgehalt jedoch stark anzweifeln (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.20). Laut LobbyControl entspräche die Regelung im reformierten LobbyRG keiner umfassenden „Lobby-Fußspur“, da die hochgeladenen Stellungnahmen und Gutachten nur wesentliche Informationen in Bezug auf die Position sowie die Argumente enthalten würden. Umfassende Informationen, die über alle beteiligten Akteure informieren, werden dagegen nicht angegeben. Es fehle demnach an Transparenz hinsichtlich möglicher Treffen oder Terminen zwischen Akteuren aus der Interessenvertretung und den beteiligten Entscheidungsträgern (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.20-24).

### 3.3.2 Änderungen im Verhaltenskodex

Im Rahmen der Reform des Lobbyregistergesetzes kam es lediglich zu redaktionellen Änderungen, wodurch der Kodex an die Gesetzesänderungen angepasst werden sollte. Die aktuelle Fassung vom 21. Februar 2024 verfügt daher auch nach der Reform über dieselben Inhalte wie die ursprüngliche Fassung vom 24. Juni 2021, jedoch ohne nennenswerte Änderungen.

### 3.3.3 Änderungen im Lobbyregister

Mit Inkrafttreten der Reform des Lobbyregistergesetzes hat sich auch das Lobbyregister als Anwendungs- und Transparenzplattform weiterentwickelt. Im Hinblick auf die Entwicklung der Anzahl an Einträgen zeigt sich, dass sich die Zahl der aktiven Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter seit der Implementation des Lobbyregisters stetig gesteigert hat. Die Reform des LobbyRG hatte auf die Entwicklung der Zahlen dabei keinen steigernden Einfluss, im Gegenteil. Seit dem Ablauf der Übergangsfrist (01.07.24) sind die Zahlen sogar gesunken, von ursprünglich 6.227 auf 6.056 (Stand 21.01.26). Rund 638 weitere Einträge werden dabei zusätzlich auf der externen Liste der „Früheren Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter“ aufgeführt. Auf die Liste gelangen nur Akteure, die ihre Interessenvertretungstätigkeit gemäß § 3 Absatz 5 Satz 2 LobbyRG beendet haben oder es versäumt haben nach § 4 Absatz 5 Satz 3 LobbyRG, ihre Einträge fristgemäß zu aktualisieren (vgl. RfS-Bericht 2025. S. 22-24).

Mit Blick auf die Startseite der Plattform fällt auf, dass die Entwickler versucht haben die Ausweitung der Inhalte des Gesetzes auch bildlich auf der Plattform umzusetzen. Das Register bildet die registrierten Akteure weiterhin anhand informativer Statistiken ab, wobei die Entwickler im Vergleich zum Stand vor der Reform, merklich weiter ins Detail gehen. So werden die

Akteure nun nicht nur anhand der Interessenbereiche eingeordnet, sondern auch anhand der Tätigkeitskategorien. Dabei zeigt sich, dass ein Großteil der registrierten Akteure rein wirtschaftliche Akteure sind, die ihre Interessen vor dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung vertreten. Zum Zeitpunkt der Beobachtung: 28,34% Unternehmen, 22,11% Privatrechtliche Organisationen, 11,61% Wirtschaftsverbände, 9,31% Berufsverbände (...). Nur ein kleiner Teil der Akteure entspringt aus dem gesellschaftlichen Spektrum oder zeichnet sich als NGO aus (vgl. Lobbyregister Stand. 21.01.26).

Eine weitere inhaltliche Neuheit zeigt sich anhand einer statistischen Darstellung der registrierten Interessenvertreterinnen und -vertreter, die nach § 3 Absatz 1 Nummer 3 und § 3 Absatz 2 LobbyRG zutreffende Angaben zum Drehtüreffekt gemacht haben. Demnach werden alle Personen erfasst, die ihre Interessen unmittelbar vertreten (28.933), wobei ein Großteil keine Angaben zum Drehtüreffekt gemacht hat (28.070 Personen / 97,02%) und nur ein kleiner Teil vom Drehtüreffekt betroffen ist (863 Personen / 2,98%). Der ausgemachte Personenkreis der Akteure mit Angaben zum Drehtüreffekt wird zusätzlich in die Kategorien: (1) Amt als Mitglied der Bundesregierung, (2) Amt als Parlamentarischer Staatssekretär, (3) Mitglied des Bundestages, (4) Funktion für MdB, (5) Funktion für Gruppe oder Fraktion im Bundestag oder (6) Funktion in der Bundestagsverwaltung unterteilt. Die Kategorien können dabei jeweils per Link aufgerufen werden, wodurch alle Personen der Kategorie sowie ihr die dahinterstehenden Akteure aufgerufen werden können (vgl. Lobbyregister Stand. 21.01.26).

Die Abbildung der „Inhalte der Interessenvertretung“ gemäß § 3 LobbyRG führte auf der Plattform dazu, dass die Auswertungsmöglichkeiten und Darstellungsformen der Registerdaten erheblich erweitert wurden. Um die Ergebnisse der Auswertung abzubilden, richteten die Entwickler des Registers einen neuen Bereich auf der Plattform ein, welcher vorrangig die zutreffenden Angaben zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter abbildet (RfS-Bericht 2025. S.18) / (§ 3 Absatz 1 Nummer 5 LobbyRG 2024.). Regelungsvorhaben, grundlegende schriftliche Stellungnahmen und Gutachten werden so übersichtlich aufgelistet (RfS-Bericht 2025. S.18-19). In Bezug auf die Regelungsvorhaben werden die Daten dabei statistisch und nach den Interessenbereichen der Einflussnahme aufgeschlüsselt dargestellt. Von insgesamt 22.032 gelisteten Regelungsvorhaben beziehen sich knapp 70% auf die Interessenbereiche: Wirtschaft (27,16%), Umwelt (24,25%), Energie (18,94%) und Gesundheit (16,06%). Bei der Aufzählung ist jedoch hervorzuheben, dass die Kategorien nicht trennscharf sind, wodurch Mehrfachnennungen möglich sind (vgl. Lobbyregister Stand 25.01.26). Auch eingereichte Stellungnahmen und Gutachten werden den Nutzern des Lobbyregisters statistisch und aufgeschlüsselt dargestellt. Insgesamt werden 16.240 Stellungnahmen und Gutachten aufgelistet, wobei sich 6.078 (61,81%) direkt an die Bundesregierung richten gefolgt vom Bundesministerium für Wirtschaft und Energie (1.492 /

24,55%) sowie dem Bundesfinanzministerium (726 / 11,94%) (vgl. Lobbyregister Stand 25.01.26).

Aufgrund der Menge an zusätzlichen Daten, wurde die Eingabemaske der Suchfunktion angepasst. Nutzer können nun auswählen, ob sie ihre Suche nach Registereinträgen, Regelungsvorhaben, Stellungnahmen bzw. Gutachten, Regelungsentwürfe oder Bundesgesetze filtern möchten (vgl. Lobbyregister Stand. 21.01.26) / (RfS-Bericht 2025. S.18-19). Zum Zweck der besseren Recherchearbeit können Regelungsvorhaben, Stellungnahmen sowie Gutachten zusätzlich als PDF heruntergeladen werden (RfS-Bericht 2025. S.21) / (vgl. Lobbyregister. Stand 25.03.2026). Mit Blick auf die Ausgestaltung der neuen Registerfunktionen sowie der Darstellung aller ergänzenden Inhalte, kann abschließend davon ausgegangen werden, dass das Lobbyregister somit versucht sämtliche Inhalte der Gesetzesreform des LobbyRG umzusetzen, um sie den Nutzern in verständlicher Weise darzustellen.

Nachdem das Lobbyregister als Hauptinstrument der deutschen Lobbyregulierung nach seiner Reform eingehend betrachtet, die inhaltlichen Veränderungen herausgearbeitet und für alle Teilsegmente dargestellt wurden, werden im weiteren Verlauf auch die ergänzenden Regulierungen thematisiert. Neben der Karenzzeit-Regelung betrifft dies vor allem die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien (GGO).

### **3.4 Ergänzende Instrumente in der Lobbyregulierung - Die Karenzzeitregulierung**

Die Karenzzeitregelung wurde seit 2015 hauptsächlich durch das Bundesministergesetz (BminG) sowie das Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG) ausgefüllt. Beide Gesetze beziehen sich dabei auf § 6 BminG, welches sich jedoch nur auf den Berufswechsel von ehemaligen Mitgliedern der Bundesregierung oder parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre bezieht. Politische Beamte waren durch diese Regelung nicht betroffen, obwohl diese in den Augen der Interessenvertretung einen nicht weniger wertvollen Personalgewinn darstellen (Coen & Provost. 2020. S.1-7). Der Arbeitgeber erhält dadurch verbesserte Beziehung zum Regierungsgeschäft sowie ein erhöhtes Verständnis für die behandelten Themen, die er durch die neuen Kommunikationswege gezielter anspielen kann (Avril & Korkea-aho 2025. S.2463-2464). Um diese Lücke zu schließen, wurde eine Reform des Bundesbeamtengesetzes (BBG) angestrebt, welches unter der Ampel-Regierung 2023 durchgesetzt wurde und am 01.04.2024 in Kraft trat (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.33-34). Ehemalige Beamte wurden dadurch dazu verpflichtet, ihren ehemaligen Vorgesetzten den Jobwechsel innerhalb eines Monats mitzuteilen. Sollte es sich dabei nach Meinung der Vorgesetzten um einen sicherheitsrelevanten Wechsel handeln, wird der Wechsel für eine festgelegte Anzeigefrist untersagt. Die neue Anzeigepflicht gilt für fünf Jahre, beziehungsweise sieben Jahre, falls die Beamten das Pensionsalter noch nicht erreicht haben

sollten (vgl. BBG § 105 Absätze 1-3). Im Gegensatz zum BminG, beziehungsweise ParlStG, beruht die Entscheidung jedoch nicht auf dem Urteil eines gewählten Gremiums. Im Fall des BBG sind die ehemaligen Vorgesetzten als Entscheidungsträger vorgesehen. Sie können nach eigenem Ermessen entscheiden, ob der Berufswechsel als sicherheitsrelevantes Risiko betrachtet werden kann und daher an eine Sperrfrist gebunden werden sollte (vgl. § 105 Absatz 8 – BBG). Laut Lobby Control stellt dies eine deutliche Verbesserung zur vorherigen Gesetzeslage dar. Zuvor mussten neue Tätigkeiten nur dann gemeldet werden, wenn durch die Tätigkeit „dienstliche Interessen“ beeinträchtigt werden könnten, wobei die Einschätzung im Ermessen des betroffenen Beamten selbst lag (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.33-35). Laut Lobby Control stellt die Reform des Bundesbeamtengesetzes eine deutliche Verbesserung der Karenzzeitenregelung dar, da seitdem auch verbeamtete Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie ehemalige politische Beamte aus den Ministerien unter die Verordnung einer verpflichteten Sperrfrist fallen können (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.33-35).

### **3.5 Ergänzende Instrumente in der Lobbyregulierung - Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien**

Die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien regelt Grundsätze für die Organisation der Bundesministerien, deren Zusammenarbeit mit den Verfassungsorganen sowie den Geschäftsverkehr nach außen (vgl. § 1 GGO). Als regelnde Geschäftsordnung besteht die GGO bereits seit dem 1. September 2001 (vgl. BMI 2025.). Erst durch die Debatte zur Einführung eines „exekutiven Fußabdruckes“ in der Lobbyregulierung, rückte die GGO 2024 in den Fokus des Gesetzgebers. Mit dem Ziel den Einfluss der Interessenvertretung auf die Gesetzgebung durch eine „Lobby-Fußspur“ transparent darstellen zu können, wurde die Geschäftsordnung auf einen Beschluss des Bundeskabinetts hin am 6. März 2024 geändert (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.23). Der Entwurf zur Umsetzung der Vorhaben „Exekutiver Fußabdruck“ und „Synopsis“ bezog sich dabei auf Änderungen in bereits vorhandenen Artikeln der GGO, welche in ihrer veränderten Form am 1. Juli 2024 in Kraft trat (vgl. BMI-Entwurf GGO 2024). Das Gesetzgebungsverfahren auf Bundesebene solle dadurch „spürbar transparenter und für Bürgerinnen und Bürger leichter nachvollziehbar“ werden, so das Bundesinnenministerium 2024 (vgl. BMI-Entwurf GGO 2024.). Um die Bedeutung der Änderungen für den Sachverhalt der Forschungsarbeit herauszuarbeiten, wird lediglich Bezug auf aussagekräftige Änderungen genommen.

Gesetzesvorlagen bestehen nach §42 Absatz 1 aus einem Gesetzesentwurf, einer Begründung sowie einem Vorblatt zum Zweck der Übersicht. Insbesondere die Begründung liegt dabei im Fokus der Lobbyregulierung. So sollen Begründungen zu Gesetzesentwürfen nach §43 GGO Angaben zur Einflussnahme von Lobbygruppen auf Gesetzes- und Verordnungsentwürfe enthalten. Wörtlich ist in der Begründung darzustellen: „inwieweit

Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfs beigetragen haben.“ (§43 Absatz 1 Nummer 13 GGO.). Als Beauftragte Dritte können hierbei beispielsweise Rechtsanwaltskanzleien, Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftler sowie externe Gutachten- oder Beratungsfirmen gelten. Laut dem genauen Wortlaut des Gesetzestextes ist jedoch hervorzuheben, dass nur solche Einflussnahmen darzustellen sind, die sich „wesentlich“ auf den Gesetzesentwurf ausgewirkt haben. Im Sinne des exekutiven Fußabdrucks ist hierbei die Rede von einer sogenannten „Wesentlichkeitsschwelle“ (Bundesrechtsanwaltskammer 2024.) Es werden somit nur Akteure erfasst, die wesentlich zum Inhalt des Gesetzesentwurfs beigetragen haben, indem es entweder zur Aufnahme einer Regelung, einem Verzicht auf einen ursprünglich angedachten Regelungsinhalt oder einer Änderung von vorhergesehen Regelungsinhalten gekommen ist (vgl. Bundesrechtsanwaltskammer 2024.). Über die Bewertung, ob eine Einflussnahme wesentlich ist oder nicht, entscheidet dabei das federführende Ministerium (vgl. BMI-Entwurf GGO 2024.).

Einer möglichen Nachfrage, warum nicht alle Einflussnahmen aufgeführt werden können, entgegenet der Gesetzgeber in der Begründung seines Gesetzesentwurfs damit, dass eine Auflistung der gesamten versuchten Einflussnahmen im Rahmen einer Entwurfserstellung, die Nachvollziehbarkeit über erfolgreiche Einflussnahmen für die Öffentlichkeit erschweren würde. Der Gesetzgeber bezieht sich dabei vor allem auf die Auflistung von Gesprächsanfragen oder Gesprächen ohne Auswirkung auf den Inhalt einer gesetzlichen Regelung oder die Auflistung von nicht verwendeten Stellungnahmen oder sonstigen Publikationen (vgl. BMI-Entwurf GGO 2024.). Laut der Meinung themenrelevanter Non-Governmental Organizations (NGOs), wie beispielsweise Lobby Control, wäre genau dies im Rahmen eines exekutiven Fußabdruckes jedoch notwendig. Die Regelung lasse den Ministerien zu viel Spielraum, in welchem Umfang sie Lobbyeinflüsse offenlegen möchte. Die Einstufung der Einflussnahme in „wesentlich“ und „nicht-wesentlich“ sei demzufolge eine reine Interpretationsangelegenheit und steht im Gegensatz zur Schaffung einer Gesamtübersicht der Einflussnahme durch die Interessenvertretung (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.23-25).

Um die Effektivität der Änderung der GGO zu überprüfen, hat die Allianz für Lobbytransparenz den exekutiven Fußabdruck ein Jahr nach Inkrafttreten einer umfassenden Auswertung unterzogen. Bei der Untersuchung analysierten die Forscher die eingebrachten Gesetze aus dem Zeitraum eines Jahres nach Inkrafttreten der Änderung der GGO. Das Forschungsinteresse bestand darin, festzustellen in wie vielen Fällen eine wesentliche Einflussnahme transparent dargestellt wurde. So wurden vom 01.06.2024 bis zum 15.05.2025, insgesamt 120 Gesetze von der Bundesregierung in den Bundestag eingebracht, die grundsätzlich einen Fußabdruck enthalten müssten. Der Fußabdruck wurde jedoch in nur 30. Fällen erwähnt und fehlt in den restlichen Gesetzen gänzlich. Von den 30. Gesetzen mit Erwähnung wurde die „wesentliche

Einflussnahme“ in nur acht Fällen bejaht und jeweils bei den übrigen 22 Gesetzen verneint, wobei umfassend von der Wesentlichkeitsschwelle Gebrauch gemacht wurde. Bei näherer Betrachtung der Auswertung fällt den Forschenden zudem auf, dass von den Gesetzen mit bestätigter wesentlicher Einflussnahme, in nur vier Gesetzen konkrete Angaben zu Interessenvertretern gemacht wurden. Im Ergebnis stellt sich dadurch heraus, dass mindestens 93,3% der Gesetzesbegründungen, im Zeitraum vom 01.06.2024 bis zum 15.05.2025 keine wesentlichen Informationen hinsichtlich der Einflussnahme Dritter enthielten und somit keinerlei Mehrwert für die Lobbytransparenz bieten (vgl. Allianz für Lobbytransparenz 2025. S.1-6). Ein Ergebnis, welches die Umsetzung der Lobby Fußspur in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien merklich in Frage stellt. Nachdem nun alle Bestandteile der Lobbyregulierung eingehend beschrieben wurden widmet sich die Arbeit im weiteren Verlauf der eigentlichen Analyse und damit dem Forschungsinteresse, einem periodischen Vergleich der Regulierungssysteme.

#### **4. Eine qualitative Inhaltsanalyse der Lobbyregulierung im periodischen Vergleich**

Nachdem sämtliche Entwicklungen in der Lobbyregulierung seit der Einführung des Lobbyregisters eingehend thematisiert wurden, widmet sich die Arbeit an dieser Stelle der Analyse der bereits beschriebenen Inhalte. Wie im Forschungsdesign der Arbeit verdeutlicht wurde, ist die Analyse dazu in zwei Teilabschnitte unterteilt, wobei jeder Abschnitt stellvertretend für einen bestimmten Zeitraum in der deutschen Lobbyregulierung zu betrachten ist. Ziel einer jeden Analyse ist es, den Grad der Robustheit zu ermitteln und als Nutzwert den resultierenden Kosten der Regulierung gegenüberzustellen. Für jede einzelne Analyse werden dazu vorab sämtliche Forschungsgegenstände aufgelistet, die zur Bewertung herangezogen werden. Die Forschungsgegenstände, werden dabei teilweise in beiden Zeiträumen zur Bewertung des Regulierungssystems genutzt, wobei die Erkenntnisse aus den vorangegangenen Analysen übernommen werden. Die Ergebnisse aus beiden Teilanalysen werden anschließend einander gegenübergestellt, wodurch eine abschließende Bewertung ermöglicht wird. Die Analyse des Nutzwertes sowie der Kosten folgt der Methode einer Indexanalyse nach dem Vorbild von Chari et. al. (2019), wobei die Indikatoren, je nach der Stärke der Ausprägung, einer von drei Klassifizierungen (niedrig, mittel, hoch) zugeordnet werden. Die Darstellungen fungieren dabei als eine Art „Checkliste“, wonach jeder Indikator als ein neuer Untersuchungspunkt dient (Chari et al. 2019. S.160-161). Die Arbeitsweise entspricht einer kleinteiligen Betrachtung jedes einzelnen Indikators. In jeder Analyse werden somit 14 Teiluntersuchungen für die Ermittlung der Robustheit (neun) sowie der Kosten (vier) durchgeführt. Die Schlussfolgerung zur Bewertung der Robustheit folgt dabei der Logik: „Je höher die Robustheit, desto höher ist das Maß an Transparenz“ (Chari et. al. 2019. S.179-181). Wohingegen sich die Höhe der Kosten aus den Anforderungen bildet, die das Regulierungssystem an die Adressaten sowie die Nutzer stellt. Im Anschluss wird die ermittelte Robustheit den festgestellten Kosten gegenübergestellt, wodurch sich im Vergleich das Kosten-Nutzen Potential ergeben soll. Die Bewertung folgt dabei der Logik der Kosteneffizienz, wonach die Last des Instruments in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen der Transparenz stehen sollte (vgl. Polk 2021. S.121-126).

Bei der Analyse der einzelnen Indikatoren wird zunächst verdeutlicht, welche Vorgaben erfüllt sein müssen, damit das System eine möglichst hohe Robustheit bzw. möglichst niedrige Kosten vorweisen kann. Die Beschreibung einer solchen „idealen“ Ausprägung, wird jedoch nur im Rahmen der ersten Analyse ausführlich durchgeführt, da beide Analysen auf denselben Kriterien aufbauen und einer reinen Wiederholung somit vorgebeugt werden kann. Erst im Anschluss wird Bezug auf das Regulierungssystem genommen, wodurch nach einem direkten Vergleich eine Einordnung in das Klassifizierungssystem ermöglicht wird.

Die Reihenfolge der Analyse orientiert sich an dem periodischen Zeitablauf der Entwicklung der Lobbyregulierung, wobei die Analyse des verpflichtenden Lobbyregisters zunächst als erstes betrachtet wird. Aus Gründen der besseren Leseführung, werden die „Check-Listen“ vor den Analysen erneut aufgelistet, wobei sich die Vorgehensweise an der chronologischen Reihenfolge der Indikatoren orientiert.

#### 4.1 Eine Analyse der Lobbyregulierung - 01. März 2022 bis 01. März 2024

Um sowohl die Kosten als auch den Nutzen (Robustheit) der deutschen Lobbyregulierung zwischen dem 01. März 2022 und dem 01. März 2024 zu bestimmen, wird Bezug auf folgende Instrumente genommen: (1) Das verpflichtende Lobbyregister inklusive sämtlicher Teilinstrumente und (2) die Karenzzeit-Regelung. Beide Instrumente waren zum Betrachtungszeitraum bereits in Kraft getreten oder wurden neu eingeführt und dienen daher als Forschungsmaterial der Teiluntersuchung. Mit Ausnahme des Indikators „(6) Drehtüreffekt“, dient das Lobbyregister als Hauptuntersuchungsgegenstand.

##### 4.1.1 Die Robustheit des Regulierungssystems

Im ersten Schritt der Analyse werden die vorliegenden Instrumente zunächst auf ihre Robustheit hin geprüft, bevor sie im Zweiten Schritt auf ihre Kosten hin untersucht werden. Die Reihenfolge der Überprüfung der Robustheit orientiert sich an Chronologie der Folgenden Indikatoren:

Tab. 1: Liste der zu untersuchenden Indikatoren in der Kategorie „Robustheit“

|                                                          | <b>System geringer Robustheit</b>                                                                                      | <b>System mittlerer Robustheit</b>                                                                   | <b>System hoher Robustheit</b>                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>(1) Registrierungsvorschriften</i>                    | Regeln für eine individuelle Registrierung, jedoch mit einem geringen Maß an Angaben; keine Einzelheiten               | Regeln für eine individuelle Registrierung, mit einem höheren Maß an verpflichtenden Angaben         | Regeln für eine individuelle Registrierung sind sehr streng, es werden keine Ausnahmen formuliert                                                                      |
| <i>(2) Offenlegung von Ausgaben</i>                      | Keinerlei Regeln zur Offenlegung von generellen Ausgaben sowie zur Offenlegung von Mitarbeiterausgaben                 | Einige Angaben bezüglich individueller Finanzaufwendungen, keine Offenlegung von Mitarbeiterausgaben | Offenlegung jeglicher Lobbying Finanzaufwendungen sowie verpflichtende Angaben zu Mitarbeiterausgaben                                                                  |
| <i>(3) Elektronisches Ausfüllen und Nutzerfunktionen</i> | Schwache Möglichkeiten zur Onlineanmeldung, benötigt physische Unterlagen, eine dezidierte Recherche ist nicht möglich | Stabiles System zur Online-Registrierung, ohne physische Unterlagen, Suchfunktion wird angeboten     | Stabiles System zur Online-Registrierung, ohne physischen Unterlagen, vielfältige Möglichkeiten zur dezidierten Recherche mit der Möglichkeit zum Download von Dateien |

|                                                                    |                                                                                                                    |                                                                                                                               |                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (4)<br><i>Öffentlicher Zugang</i>                                  | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten zur Verfügung, jedoch ohne detaillierte Angaben und ohne regelmäßige Updates | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten zur Verfügung, mit detaillierten Angaben und regelmäßigen Updates                       | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten mit finanziellen Aufwendungen zur Verfügung, mit detaillierten Angaben und regelmäßigen Updates                                                      |
| (5)<br><i>Vollstreckung</i>                                        | Nur geringe Vollstreckungsmöglichkeiten von staatlichen Stellen, geringe oder keine Möglichkeit zur Sanktionierung | Theoretische Vollstreckungsmöglichkeit durch staatliche Stellen, jedoch wird diese nur selten genutzt, mittleres Sanktionsmaß | Staatliche Stellen können obligatorische Untersuchungen durchführen, hohes Sanktionsmaß                                                                                                    |
| (6)<br><i>Bestimmungen über Drehtüren</i>                          | Es gibt keine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger als Lobbyisten registrieren lassen können                  | Es gibt eine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger als Lobbyisten registrieren lassen können                              | Es gibt eine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger und politische Beamte als Lobbyisten registrieren lassen können                                                                     |
| (7)<br><i>Darstellung von Akteuren mit Bezug zum Drehtüreffekt</i> | Keine Auflistung betroffener Akteure                                                                               | Es gibt eine öffentliche Liste, welche die betroffenen Akteure auflistet                                                      | Es gibt eine öffentliche Liste, welche die betroffenen Akteure auflistet und nähere Informationen zum vorherigen Beschäftigungsverhältnis beinhaltet (Position, Arbeitgeber Ausscheidatum) |
| (8)<br><i>Bestimmungen über einen legislativen Fußabdruck</i>      | Es gibt keine Berichte, die eine Beteiligung von Interessengruppen an der Gesetzgebung erfassen                    | Es gibt Berichte, die eine Beteiligung von Interessengruppen an der Gesetzgebung erfassen.                                    | Sowohl eine individuelle Beteiligung als auch das Ziel der Einflussnahme werden in Berichten erfasst                                                                                       |
| (9) <i>Kontaktprotokolle</i>                                       | Es werden keine Kontaktprotokolle geführt.                                                                         | Es werden Kontaktprotokolle geführt, jedoch ohne detaillierte Ausführung                                                      | Es werden Kontaktprotokolle geführt, wobei sowohl das Austauschmaterial als auch das Ziel der Kontaktaufnahme mit aufgeführt wird                                                          |

Quellen: Eigene Darstellung nach (Chari et al. 2019. S.182) / (vgl. Lange et al. 2021.) / (vgl. Polk 2021. S.121-126) / (vgl. Lacy-Nichols et al. 2025. S.857-882).

#### 4.1.1.1 Registrierungsvorschriften

Bei der Betrachtung der Registrierungsvorschriften wird vor allem die Menge der Anforderungen bewertet, die im Zuge des gesamten Registrierungsprozesses an die Akteure der Interessenvertretung gestellt werden. Es gilt: „Je strenger die Regulierungsvorschriften, desto robuster das System“ (Chari et al. 2019. S.181-182). In Ihrer Arbeit „Regulating Lobbying – A Global Comparison“ greifen Chari et al. diesen Punkt auf und formulieren genaue Kriterien, die ihrer Meinung nach für ein Regulierungssystem mit einem hohen Robustheitswert ausschlaggebend sind (Chari et al. 2019. S.181-182). Demnach existieren für die Akteure in der Interessenvertretung genaue Vorgaben, an die sich alle Betroffenen im Registrierungsprozess halten

sollten. Akteure sind demnach dazu verpflichtet den Gegenstand der Interessenvertretung zu beschreiben sowie die Institutionen zu benennen, die sie zum Zweck der Beeinflussung aufsuchen. Des Weiteren müssen alle Personen die direkt an der Lobbyarbeit beteiligt sind namentlich benannt werden. Dazu definiert das System vorab, den Adressatenkreis der Regulierung, um festzulegen, welche Akteure als Vertreter der Interessenvertretung anzusehen sind (Chari et al. 2019. S.181-182). Auch in der Untersuchung von Nichols et al. (2025), taucht dieser Punkt erneut auf. So stellen die Forschenden fest, dass die meisten Länder unterschiedlich umfangreiche Definitionen für die Akteure der Interessenvertretung verwenden, wobei die Bewertung der Logik, „je genauer die Definition ausfällt und je weniger Ausnahmen formuliert werden, desto robuster erweist sich das Regulierungssystem“ folgt (vgl. Nichols et al. 2025. S.865-866). Abschließend ist vorgeschrieben, dass die Akteure auf Änderungen bezüglich ihrer Daten von sich aus reagieren und diese anpassen beziehungsweise unverzüglich melden. Hierbei kann von einer sogenannten Aktualisierungspflicht gesprochen werden (Chari et al. 2019. S.181-182).

Im Zuge des Registrierungsprozess erhebt das Lobbyregister eine Vielzahl von Daten. Die Vorgaben werden dabei durch das Lobbyregistergesetz verpflichtend vorgegeben, wobei den Akteuren durch das „Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister“ eine Anleitung zu Verfügung gestellt wird, die den Registrierungsprozess mit allen notwendigen Schritten anschaulich verdeutlicht (vgl. Heyer et al. 2022.) / (vgl. LobbyRG 2022.). Sowohl das Handbuch als auch das LobbyRG definieren zu Beginn den Adressatenkreis sowie den Anwendungsbereich, wodurch ein Anwendungsrahmen gesetzt wird. Im Fall des Anwendungsbereichs gilt demnach, dass das Gesetz nur einer Interessenvertretung gegenüber den *„Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages und für die Interessenvertretung gegenüber der Bundesregierung“* gilt (§1 Absatz 1 – LobbyRG 2021.). Des Weiteren definiert das Gesetz den Adressatenkreis und betitelt *„jede Kontaktaufnahme zum Zweck der unmittelbaren oder mittelbaren Einflussnahme auf den Willensbildungs- oder Entscheidungsprozess“* der in § 1 Absatz 1 beschrieben Organe und Institutionen als Interessenvertretung (§ 1 Absatz 3 – LobbyRG 2021.). Aufgrund der ausführlichen Beschreibung im Gesetzestext könnte angenommen werden, dass das LobbyRG keine Lücken bei der Registrierungspflicht offenlässt. In der Realität werden jedoch eine Reihe von Ausnahmen formuliert, wodurch eine nicht geringe Zahl von Akteuren von der Registrierungspflicht ausgenommen werden. Zu den Akteuren mit Ausnahmeregelung zählen dabei unter anderem Arbeitgeber - und Arbeitnehmerverbände, Religionsgemeinschaften und kommunale Spitzenverbände (§ 2 Absatz 2 Nummer 7,12, 14 – LobbyRG 2021.). Ein deutlicher Mangel, wie die NGO LobbyControl in ihrem Lobbyreport aus Jahr 2021 kritisiert. Ausnahmen für politische Parteien und der Presse seien verständlich, jedoch würde der Gesetzgeber bei der

Formulierung der Ausnahmen bei den gelisteten Akteuren zu weit gehen, da diese als bedeutende Akteure der Interessenvertretung gelten würden (Lange et al. 2021. S.16).

Neben einer klaren Rahmensetzung im Anwendungs- und Adressatenkreis definiert das Gesetz darüber hinaus auch die Inhalte, die im Zuge der Registrierung durch die Betroffenen Akteure angegeben werden müssen. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind demnach dazu verpflichtet anzugeben, welche Interessen sie durch ihre Tätigkeit verfolgen (§ 3 Absatz 2 Nummer 3 – Lobby RG 2021.). Die Akteure legen dazu ihre Identität offen, indem sie sich selbst als natürliche- bzw. juristische Person, Personalgesellschaft oder sonstige Organisation einordnen und im Nachgang nähere Angaben zu ihren Stammdaten (Name der Organisation, Anschrift, Rechtsform etc. ...) hinterlegen (§ 3 Absatz 2 – LobbyRG 2021.). Auch die Beschreibung der Tätigkeit zählt zu den verpflichtenden Angaben, die die Akteure im Zuge ihrer Registrierung hinterlegen müssen. Die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter müssen sich dazu in unterschiedliche Kategorien einer vorgefertigten Eingabemaske eintragen sowie ihre Vorhaben- und Interessensbereich benennen (§ 3 Absatz 1 Nummer 3 -LobbyRG 2021.) / (Heyer et al. 2022. S.88-89). Nicht erfasst wird dagegen der Grund, beziehungsweise das Ziel ihrer Lobbytätigkeit, wodurch externe Beobachter sich diesen selbst erschließen müssen (Heyer et al. 2022. S.46-89). Konkreter werden die Vorgaben in Bezug auf die Beschäftigten der Interessenvertretung. Diese werden vor dem LobbyRG in normale Beschäftigte sowie unmittelbar in der Interessenvertretung tätige Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter unterteilt und als solche gesondert voneinander betrachtet. Beschäftigte, welche die Interessenvertretung unmittelbar ausüben, müssen demnach mit vollem Namen angegeben werden, wenn sie nicht bereits als Vertreter im Register eingetragen sind (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe d LobbyRG 2021.).

In Bezug auf eine Aktualisierungspflicht zeigt sich, dass diese zwar vorhanden, jedoch nicht über alle Angaben hinweg dieselben Anforderungen stellt. Zwar existiert eine allgemeine Aktualisierungspflicht für alle getätigten Angaben, jedoch muss diese nur einmal jährlich durchgeführt werden (§ 3 Absatz 2 Nummer 4 – LobbyRG 2021.). Lediglich Änderungen hinsichtlich der Identität der Auftraggeberin bzw. des Auftraggebers der Interessevertretung sind an eine unmittelbare Aktualisierungspflicht gebunden (§ 3 Absatz 4 – LobbyRG 2021.). Durch die fehlende Aktualität der Daten büßt das Lobbyregister dadurch ein hohes Maß an Robustheit ein, da für außenstehende Betrachter nur schwerlich einzuschätzen ist, wie aussagekräftig die Daten sind, wenn die letzte Aktualisierung bereits einige Zeit zurück liegt (vgl. Polk 2021. S.121-126). Auch die vergleichende Untersuchung nach Nichols et al. kommt zum selben Bewertungsergebnis und bemängelt, dass kaum eines der untersuchten Länder eine unmittelbare Aktualisierung vorweisen kann (Nichols et al. 2025. S.867).

Zusammengenommen zeigt sich, dass sich das Lobbyregister als ein durchaus robustes Regulierungsinstrument erweist. Das hohe Maß an Anforderungen, welches das Instrument an ein spezifisches Adressatenfeld stellt, steigert den Robustheitswert deutlich. Aufgrund der zahlreichen Ausnahmen, die das Gesetz formuliert sowie einem ungenauen Aktualitätsgrad der hinterlegten Daten wird das Endergebnis jedoch geschmälert. Aus diesem Grund ist das Regulierungssystem vor dem Hintergrund der maximal möglichen Registrierungsvorschriften als ein System mittlerer Robustheit zu betrachten.

#### 4.1.1.2 Offenlegung von Ausgaben

Die Prüfung des Indikators zur Offenlegung von Ausgaben beschreibt Zahlungen, die zum Zweck der Interessenvertretung durch die Akteure aufgewendet werden und durch Vorgaben des Regulierungsinstruments transparent dargestellt werden. Kriterien für eine maximale Bewertung liefern auch in diesem Fall die vergleichenden Studien von Chari – und Nichols et al., da die Forschenden entweder konkrete Kriterien eines möglichst robusten Systems formulieren oder sich diese aufgrund des verwendeten Bewertungsschemas indirekt ableiten lassen (vgl. Chari et al. 2019.) / (vgl. Nichols et al. 2025.).

Demzufolge erfordert ein Regulierungssystem mit einer hohen Robustheit möglichst strenge Offenlegungspflichten für die individuellen Ausgaben der Akteure. So sind die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die unmittelbar beteiligt sind, dazu verpflichtet ihre Ausgaben durch Berichte offenzulegen sowie ihre Gehälter anzugeben. Auch die Gehälter für Beschäftigte, die nur indirekt an der Interessenvertretung beteiligt sind, müssen dabei vom Arbeitgeber anteilig mit angeführt werden. Des Weiteren müssen alle Ausgaben angegeben werden, die zum Zweck der Wahlkampfförderung oder aufgrund anderer Bestrebungen an Parteien oder Amtsträger geflossen sind (Chari et al. 2019. S.180-181) / (Nichols et al. 2025. S.868). Einen weiteren Untersuchungspunkt bildet die Aufschlüsselung der Einnahmen der Interessenvertretung. Diese können entweder einem Auftragsverhältnis (Interessenvertretung für Klienten) oder aber einer staatlichen Förderung entspringen (Nichols et al. 2025. S.868). Nachdem die Merkmale eines möglichst strengen Regulierungssystems abgebildet wurden, soll sich im Folgenden Vergleich zeigen, welche Überschneidungen das deutsche Regulierungssystem zwischen dem 1.März 2022 und dem 1.März 2024 vorweisen kann.

Um der Öffentlichkeit einen Einblick in die finanziellen Aufwendungen der Interessenvertretung zu ermöglichen, setzt der Gesetzgeber auf das Lobbyregister als Transparenzinstrument. So sind durch das angeknüpfte Lobbyregistergesetz alle Akteure, die unter eine Registrierungspflicht fallen, dazu verpflichtet, ihre finanziellen Aufwendungen in der Interessenvertretung anzugeben. Die genauen Vorgaben können dabei dem Handbuch für „Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung ins Lobbyregister“ entnommen werden. Demzufolge ist im Register von jedem Akteur eine Summe an Kosten zu benennen, die sich aus folgenden

Posten ergibt: (1) Personalkosten, (2) Infrastrukturkosten, (3) Repräsentationskosten, (4) Kosten für externe Beratungs- und Unterstützungsleistungen, (5) Sonstige Kosten (Heyer et al. 2022. S. 116-117). Die Summe dieser Kostenposten bezieht sich dabei immer auf das vorangegangene Geschäftsjahr und muss durch die Akteure in Schritten von 10.000 Euro angegeben werden (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 6- LobbyRG 2021.). Da die Kostenposten in den vorangegangenen Kapiteln bereits eingehend beschrieben wurden, wird an dieser Stelle von einer inhaltlichen Vertiefung abgesehen.

Neben der Offenlegung der eigenen Ausgaben, verpflichtet das LobbyRG die Akteure zur Angabe der Zuwendungen beziehungsweise Zuschüssen der Öffentlichen Hand, sofern sich diese direkt auf die Wirtschaftlichkeit des Akteurs auswirken und somit dem Unternehmens- oder Organisationszweck dienen (Heyer et al. 2022. S.130). Auch Schenkungen Dritter fallen nach § 3 Absatz 1 Nummer 7 – LobbyRG unter dieselbe Regelung. So sind die Akteure dazu verpflichtet Einnahmen separat offenzulegen, die sie ohne eine erbrachte Gegenleistung aus dem Vermögen Dritter erhalten haben (vgl. LobbyRG 2021.). Der Erhalt derartiger Gelder ist dabei gesondert in Stufen von jeweils 10.000 Euro anzugeben, sobald ein Gesamt- oder Einzelwert von 20.000 Euro überschritten worden ist. In diesem Fall müssen die Namen sowie die Anschrift der Geldgeber veröffentlicht und im Fall einer Förderung, mit einer kurzen Bezeichnung im Register hinterlegt werden (Heyer et al. 2022. S.129-145). Sämtliche Angaben, sowohl Kosten als auch der Einnahmen mit Bezug zur Interessenvertretung müssen gemäß § 3 Absatz 3 Satz 4 - LobbyRG, spätestens sechs Monate nach dem Ende des Geschäftsjahres für das abgelaufene Geschäftsjahr aktualisiert werden. Diese Regelung gilt abweichend von der jährlichen Aktualisierungspflicht gemäß § 3 Absatz 3 Satz 1 - LobbyRG (vgl. LobbyRG 2021.).

Im Hinblick auf die aufgezählten Punkte scheint es, als wären die Vorgaben des Lobbyregistergesetzes bindend, jedoch können sich alle registrierten Akteure dazu entschließen die Angabe der finanziellen Aufwendungen zu verweigern. Zwar formuliert das Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter in diesem Fall eine Reihe von Konsequenzen, jedoch haben diese meist nur einen repräsentativen Charakter, da sie zwar die Lobbyarbeit an sich erschweren, aber nicht unterbinden. So wird den Akteuren nach einer Verweigerung beispielsweise das Recht entzogen die Räumlichkeiten des Bundestages aufsuchen, um an Anhörungen im Gesetzesprozess teilzunehmen. Des Weiteren werden derartige Akteure auf einer gesonderten Liste aufgenommen, wodurch sie eine Art „Brandmarkung“ als Verweigerer erhalten (Heyer et al. 2022. S.118). Darüber hinaus erwarten die Akteure noch weitere Konsequenzen, die jedoch ebenfalls eher von symbolischem Charakter sind, wodurch die Sanktionswirkung des Lobbyregister eher schwach ausfällt (vgl. Polk 2021. S.121-126). Trotz allem scheint die Signalwirkung für den Großteil der Akteure jedoch ausreichend zu sein, was auch

der Evaluationsbericht der registerführenden Stelle bezeugt. Demzufolge nahmen am Ende des Betrachtungszeitraums (01. März 2024) 1.007 von 6.199 registrierten Akteure von ihrem Recht auf Verweigerung gebrauch, wodurch in 16,24 Prozent der Einträge auf die Angabe nach § 3 Absatz 1 Nummer 6 bis 8 LobbyRG verzichtet wurde (RfS-Bericht 2025. S.36-37). Ein weiterer negativer Aspekt des Registers ist, dass der Gesetzesgeber darauf verzichtet, Zahlungen an Amtsträger oder Wahlkampfspenden an Parteien mit in das Register aufzuführen, was jedoch nach dem Bewertungsschema der Studie von Nichols et al, als ein eminenter Teil der Ausgaben im Lobbyismus dargestellt wird (Nichols et al. 2025. S.866-868).

Im direkten Vergleich zu den maximalen Anforderungen eines robusten Regulierungssystems zeigt sich, dass das Lobbyregister einem Großteil der Kriterien gerecht wird, jedoch im Punkt der verpflichtenden Umsetzung noch zu viele Lücken offenlässt, obwohl mit einigen wenigen Änderungen ein viel höheres Potential zu erreichen wäre. Dennoch kommen über 80 Prozent der Akteure den Forderungen des Registers nach, wodurch das Register trotz aller Lücken einen hohen Wirkungsgrad vorweisen kann. In Anbetracht der Sachlage wird das Regulierungssystem vor dem Hintergrund des geprüften Indikators mit einer mittleren Robustheit bewertet.

#### 4.1.1.3 Elektronisches Ausfüllen und Nutzerfunktionen

Beim Indikator für elektronisches Ausfüllen wird geprüft, wie effizient die Datenverarbeitung und -nutzung des Regulierungssystem gestaltet ist. Auf der einen Seite wird erwartet, dass die Akteure der Interessenvertretung im Registrierungsprozess möglichst wenige Vorgaben erfüllen müssen, um ihre Daten im System hochladen zu können. Auf der anderen Seite wird vom System dadurch auch erwartet, dass sich durch einen breiten Pool von Daten möglichst viele Handlungsoptionen für die Nutzer eröffnen. Ein ideales System, welches die Vorstellungen beider Lager erfüllt, muss daher möglichst digital aufgebaut sein. Die Daten der Akteure werden der verwaltenden Institution in digitaler Form zur Verfügung gestellt, wobei auf die Nutzung physischer Unterlagen verzichtet wird (Nichols et al. 2025. S.867) / (vgl. Chari et al. 2019. S.180-181). Die Verwaltungslast sollte dabei so verteilt sein, dass es weder bei der führenden Stelle noch bei den Akteuren zu unnötigen Belastungen kommt (Polk 2021. S.121-126). Für eine effiziente Nutzung sollte das System den Zugang zu den gewünschten Informationen so leicht wie möglich gestalten. Durch eine vorhandene Suchfunktion sollte es ermöglicht werden, Informationen gezielt für die eigene Recherche abrufen zu können. Auch eine Downloadfunktion sollte den Nutzern vor diesem Hintergrund zur Verfügung gestellt werden, da es eine freie Nutzung und Weiterverwendung bzw. -bearbeitung fördert (Nichols et al. 2025. S.866-867).

Als öffentliche Plattform für Lobbyregulierung dient das Lobbyregister als Haupttransparenzinstrument. Die Plattform ist auf der Internetseite des Bundestags aufrufbar und ist für Nutzer an keinerlei Vorgaben geknüpft (RfS-Bericht 2025. S.14). Die Inhalte der Plattform basieren

dabei auf den Angaben der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die im Zuge des Registrierungsprozess dazu angehalten sind, den Anforderungen des LobbyRG nachzukommen. Der gesamte Prozess wird vom Handbuch der Interessenvertretung eingehend beschrieben, wodurch eine genaue Bewertung ermöglicht wird (vgl. Heyer et al. 2022.). Demnach erfolgt der Registrationsprozess hauptsächlich digital und greift nur in einigen Ausnahmen auf physische Unterlagen zurück. So wird bei der erstmaligen Registration ein Freigabe-Code für die Akteure erstellt, der zum Zweck der Authentifizierung, per Post an den jeweiligen Admin des Accounts versendet wird. Auch eine händische Unterschrift auf dem abschließenden Bestätigungsdokument, wird von den Erstellern des Eintrags verlangt, wobei das entsprechende Dokument im Anschluss hochgeladen werden muss (Heyer et al. 2022. S.27-28) / (RfS-Bericht 2025. S.14). Für die Nutzerinnen und Nutzer des Registers werden die Daten auf der Startseite übersichtlich dargestellt und anhand von Grafiken zusammengefasst. Neben der statistischen Darstellung der Gesamtdatenlage verfügt das Register auch über umfangreiche Such-, Filter- und Sortierfunktionen, wodurch eine zielgeleitete Datenrecherche ermöglicht wird (RfS-Bericht 2025. S.14). Was der Plattform jedoch fehlt ist eine Downloadfunktion gesamter Dateien, die eine effektive Datenauswertung erleichtern würde.

Vor dem Hintergrund der gelisteten Kriterien, erweist sich das Lobbyregister als ein Regulierungssystem von mittlerer Robustheit. Mit der Ausnahme von zwei Zwischenschritten funktioniert der Registrierungsprozess hauptsächlich digital, wodurch die Verwaltung des Registers nicht zusätzlich belastet wird. Des Weiteren bietet das Register seinen Nutzern viele Anwendungsmöglichkeiten, verzichtet dabei jedoch auf die Möglichkeit Daten zum Download anzubieten, wodurch die Klassifizierung eines Systems mit hoher Robustheit nicht erreicht.

#### 4.1.1.4 Öffentlicher Zugang

Wie zu Beginn der Arbeit dargestellt wurde, ergibt sich der Nutzen der Lobbyregulierung aus dem Grund seiner Notwendigkeit, der Intransparenz in der Interessenvertretung (Schwaneck 2019. S.3). Für eine effektive Lobbyregulierung bedeutet dies im Umkehrschluss, dass sich eine hohe Robustheit nur durch ein hohes Maß an Transparenz einstellt. Im Hinblick auf die gesammelten Angaben wird daher untersucht, wie hoch der Anteil der öffentlich zugänglichen Daten ist. Chari et al. haben dazu in ihrer Studie einige Kriterien aufgelistet, die ein möglichst robustes System erfüllen muss (Chari et al. 2019. S.181). Ein solches Regulierungssystem sollte demnach der Öffentlichkeit ohne Beschränkungen zur Verfügung stehen. Im Fokus stehen dabei die Inhalte der Interessenvertretung, die im Laufe des Registrierungsprozess auf das System übertragen werden. Diese sollten im Allgemeinen für Nutzerinnen und Nutzer des Regulierungssystems zugänglich sein und in regelmäßigen Abständen aktualisiert werden (Chari et al. 2019. S.181) / (Nichols et al. 2025. S.866. Abb.3). Insbesondere die Aktualität der

finanziellen Aufwendungen der Interessenvertretung wird vor diesem Hintergrund betont (Chari et al. 2019. S.181).

Die öffentlichen Zugänge zu den Inhalten des Lobbyregisters werden durch das Lobbyregistergesetz definiert (§ 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 8 LobbyRG 2021.). Betroffene Akteure sind dadurch verpflichtet spezifische Angaben zu machen, die hauptsächlich die Strukturen sowie die Ressourcen der Lobbyarbeit betreffen. Zu den strukturellen Vorgaben zählen unter anderem folgende Angaben: (1) die Identitäten der Akteure (Stammdaten und Tätigkeitsbereich) sowie deren Vertreter, (2) die Mitgliederzahlen und Mitgliedschaften sowie (3) eine namentliche Nennung der unmittelbaren Beschäftigten in der Interessenvertretung (§ 3 Absatz 1 Nummer 2 Buchstabe a bis e LobbyRG 2021.). Dem gegenüber stehen die Vorgaben zur Angabe der aufgewendeten Ressourcen: (1) Aufwendungen im Bereich der Interessenvertretung, (2) Zuwendungen und Zuschüsse der öffentlichen Hand und (3) Schenkungen Dritter (§ 3 Absatz 1 Nummer 6, 7 und 8 LobbyRG 2021.). Dabei ist jedoch zu betonen, dass die Akteure von der Möglichkeit einer Verweigerung finanzieller Angaben Gebrauch machen können, wodurch sie ihre Angaben der Öffentlichkeit nicht öffentlich darstellen müssen (§ 3 Absatz 2 LobbyRG 2021.). Derartige Akteure werden zwar im Lobbyregister als „Verweigerer“ gelistet und mit Konsequenzen sanktioniert, jedoch hindert dies einige Akteure nicht daran von ihrem Recht auf Verweigerung Gebrauch zu machen (RfS-Bericht 2025. S.7-8). So machen am Ende des Beobachtungszeitraum am 01. März 2024, 16,24 Prozent der Akteure von diesem Recht Gebrauch (RfS-Bericht 2025. S.36-37).

Vor dem Hintergrund der definierten Kriterien eines „Idealen Systems“ verpasst das Lobbyregister durch bewusste Lücken in der Gesetzgebung eine hohe Klassifizierung und wird daher als System mittlerer Robustheit definiert.

#### 4.1.1.5 Vollstreckung

Ein Regulierungssystem, dass per Gesetz dazu ermächtigt ist, Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter vor verbindliche Pflichten zu stellen, benötigt eine Institution oder ein Organ, welches diese Pflichten durchsetzen kann. Nach Chari et al. sollte eine solche Institution eine staatliche Instanz sein, die neben der Verwaltung und Überwachung auch dazu befähigt ist, bei Verstößen entsprechende Sanktionen gegen Akteure auszusprechen (vgl. Chari et al. 2019. S.181-182). Folgt man dieser Logik, sollte für einen solchen Fall auch ein Sanktionsmechanismus definiert sein, der gesetzlich mit dem Regulierungsinstrument verankert ist und eine solche Behörde als sanktionierende Instanz ausweist. Als entsprechende Verstöße würden zu späte oder inkorrekte Angaben angesehen werden, die man nach einer obligatorischen Überprüfung dem Gesetz entsprechend ahnden würde (Chari et al. 2019. S.181).

Das Lobbyregister ist elektronisch beim Deutschen Bundestag eingerichtet und wird auch von dort ausgeführt. Ferner obliegt die Verwaltung des Lobbyregister der Bundestagsverwaltung, genauer gesagt der Registerführende Stelle (RfS), eine Unterabteilung in der Deutschen Bundestagsverwaltung. Die zentrale Aufgabe der RfS im Rahmen der Registerführung besteht darin, die IT-Anwendungen des Lobbyregisters öffentlich wirksam bereitzustellen (RfS-Bericht 2025. S.13). Darüber hinaus zählt auch das Monitoring von Registereinträgen zum festen Aufgabenfeld der Fachstelle. Das Aufgabenfeld wurde der RfS durch die Bundesverwaltung im 1. Halbjahr 2022 zugewiesen, da sich bei neuen Registereinträgen die Meldungen falscher Angaben häuften. Die meisten Auffälligkeiten blieben dabei im niedrigschwelligen Bereich und stellten keinen direkten Verstoß gegen registerrechtliche Vorschriften dar. Als Reaktion auf festgestellte Auffälligkeiten informierte die RfS die Akteure über den Sachverhalt und gab ihnen die Möglichkeit diese zu korrigieren, ohne dass diese weiteren Konsequenzen zu fürchten hatten. Zudem erfolgten Sammelansprachen, bei besonders häufig auftretenden Auffälligkeiten (RfS-Bericht 2025. S.43). Auch die Einhaltung des Verhaltenskodex wird durch die registerführende Stelle überprüft. Im Fall eines Verstoßes ist die RfS demnach berechtigt den Verstoß im Eintrag des Akteurs im Lobbyregister öffentlich einsehbar darzustellen. Der Hinweis bleibt im Anschluss für 24 Monate sichtbar und wird erst nach Ablauf der Frist entfernt (§5 Absatz 8 – LobbyRG 2021.). Vorsätzliche oder fahrlässige Verstöße gegen registerbezogene Pflichten können nach § 7 des LobbyRG durch Bußgelder geahndet werden. Folgende Punkte gelten demzufolge als ordnungswidrig und können entsprechend sanktioniert werden: (1) sich trotz bestehender Registrierungspflicht nicht im Lobbyregister eintragen, (2) Änderungen, Aktualisierungen oder Bestätigungen der Angaben in den jeweiligen Registereinträgen nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig vornehmen (RfS-Bericht 2025. S.45) / (§ 7 Absatz 1 Nummer 1 bis 3 LobbyRG 2021.). Ordnungswidrigkeiten können je nach Vergehen mit einer Geldbuße von 20.000-50.000 Euro geahndet werden (§ 7 Absatz 3 LobbyRG 2021.).

Das Lobbyregister erhält mit der registerführenden Stelle ein zentrales Verwaltungsorgan, dass staatlich organisiert ist. Ein Umstand der jedoch auch für Kritik sorgt. „Doch grundsätzlich ist die Bundestagsverwaltung aus unserer Sicht nicht die richtige Stelle für die Registerführung“ so LobbyControl in ihrem Jahresbericht von 2021 (Lange et al. 2021. S.17). Ihrer Meinung nach müsste eine unabhängige nicht-staatliche Instanz, die Verwaltung und Prüfung des Lobbyregisters übernehmen, wodurch auch die administrative Last des Staates gemindert werden würde (vgl. Polk 2021. S.121-126). Nichtsdestotrotz erfüllt das Lobbyregister vor dem Hintergrund des geprüften Indikators sämtliche Kriterien eines „idealen“ Systems und zeichnet sich dadurch als System mit einer hohen Robustheit aus.

#### 4.1.1.6 Bestimmungen über Drehtüren

Der Berufswechsel durch die „Drehtür“ beschreibt in der Interessenvertretung eine gängige Praxis, bei der ehemalige Akteure aus dem politischen Umfeld in die freie Wirtschaft eintreten und dabei ihre gesammelten Kenntnisse mit in die neue Position hineinbringen. Akteure aus der Wirtschaft erhoffen sich dadurch einen Wettbewerbsvorteil, der dazu führt, dass sie ihre Profite im Endergebnis steigern können (Avril & Korkea-aho 2024. S.2469-2470). Durch diese gängige Praxis werden Interessenskonflikte zwischen der Politik und wirtschaftlichen Interessen weiter begünstigt, weshalb Wissenschaft und Zivilgesellschaft Mechanismen fordern, die den „Drehtüreffekt“ abmildern (Coen & Provost. 2020 S.1-2). Die regulative Gesetzgebung setzt dazu auf Wartezeiten zwischen dem Berufswechsel, sogenannte „cooling-off periods“ (Bitonti & Hogan 2021. S.2). Auf diese Weise sollen alle internen Informationen, welche die Akteure in ihrer vorherigen Anstellung gesammelt haben, „abkühlen“, wodurch sich kein sofortiger Mehrwert, im Falle einer Folgebeschäftigung in der Interessenvertretung einstellt (Avril & Korkea-aho 2025. S.2463-2464). Neben politischen Entscheidungsträgern empfiehlt es sich eine Wartezeit auch auf Beamte im Umfeld der Politik auszuweiten. Aufgrund der unmittelbaren Nähe zum politischen Prozess, verfügen diese über ein ähnliches Netzwerk und Kenntnisstand wie Politiker, wodurch ebenfalls das Potential für einen Interessenkonflikt gegeben ist (Lange et al. 2021. S.34-35). Auch Chari et al. empfehlen für politische Akteure eine verpflichtende Wartezeit, wobei sie jedoch nicht definieren, wie die Dauer der Wartezeit ausgelegt werden sollte (Chari et al. 2019. S.180-181).

Im Gegensatz zu den bisherigen Indikatoren greift das Regulierungssystem zur Milderung des Drehtüreffekts nicht auf das Lobbyregister zurück, sondern auf die Karenzzeitenregelung. Die Karenzzeitenregelung ist bereits seit 2015 in Kraft und dient dazu den Wechsel von der Politik in die freie Wirtschaft an Wartezeiten, sogenannte Karenzzeiten, zu binden. Die Regelung bezieht sich im Betrachtungszeitraum jedoch ausschließlich auf Ministerinnen und Minister sowie Staatssekretärinnen und Staatssekretäre, die nach dem Ausscheiden aus ihrem Amt eine Position in der freien Wirtschaft anstreben (§6b Absatz. 2 BminG) / (§7 ParlStG). Die Wartezeit kann dabei bis zu 18 Monate betragen, wobei diese Zeitspanne nach der Meinung von LobbyControl zur effektiven Abmilderung des „Drehtüreffekts“ nicht ausreichend sei (vgl. Lange et al. 2021. S.30-32).

Durch seine Auslegung weist die Karenzzeitenregelung nur einen sehr geringen Wirkungsgrad auf, da neben Entscheidungsträgern aus den höheren Ebenen auch Vertreter aus niedrigeren Ebenen über Netzwerke sowie Kenntnisse über interne Prozesse verfügen, wodurch sich das Anwerben von eben diesen Akteuren für die freie Wirtschaft als durchaus lohnend erweist (vgl. Lange et al. 2021. S.26-35). Ansonsten erfüllt die Regelungen jedoch alle weiteren Kriterien,

weshalb dem Regulierungssystem vor dem Hintergrund des geprüften Indikators eine mittlere Robustheit zugeordnet werden kann.

#### 4.1.1.7 Darstellung von Akteuren mit Bezug zum Drehtüreffekt

Hierbei handelt es sich um einen ergänzenden Untersuchungspunkt, der auf den Kriterien des vorangegangenen Indikators aufbaut, jedoch aufgrund seines Informationsgehalts als eigenständiger Indikator behandelt wird. Der Indikator basiert auf dem Bewertungsschema von Nichols et al., die in ihrer Untersuchung neben der Auslegung von „cooling-off periods“ auch eine Auflistung der betreffenden Akteure fordern. Eine derartige Liste sollte demnach neben der namentlichen Nennung der Akteure sowie ihrer Stammdaten, auch Informationen über ihr vorheriges Beschäftigungsverhältnis beinhalten. Aus der Auflistung sollten demnach folgende Informationen hervorgehen: (1) wann die Person aus Ihrem Amt ausgetreten ist, (2) welche Position sie vorher innehatte und (3) wer ihr Arbeitgeber war (Nichols et al. 2025. S.867-877).

In Bezug auf die zur Verfügung stehenden Instrumente, lässt sich dieser Ansatz jedoch nicht wiederfinden. Weder das Lobbyregister noch die Karenzzeitregelung bieten eine Möglichkeit an, um Akteure aufzulisten, die aufgrund rechtlicher Auflagen an eine Wartezeit gebunden sind. Entscheidungen über eine Karenzzeit werden zwar unter einer Mitteilung der Empfehlung des beratenden Gremiums veröffentlicht, jedoch entspricht dies nicht den Kriterien einer öffentlich zugänglichen Liste (§ 6b Absatz 4 – BminG). Zu finden sind die Entscheidungen auf der Webseite des Bundesanzeigers, wobei Nutzer jedoch ausschließlich über die Suchfunktion auf einzelne Ergebnisse verwiesen werden. Allgemeine und vor allem übersichtliche Darstellungen werden dagegen nicht angeboten (vgl. Bundesanzeiger Stand. 01.03.2026). Aufgrund des Verzichts, Informationen zentral über ein Regulierungsinstrument frei zugänglich darzustellen, erweist sich die Robustheit des Regulierungssystems daher als niedrig.

#### 4.1.1.8 Bestimmungen über einen legislativen Fußabdruck

Der legislative Fußabdruck beschreibt den Entstehungsprozess, in der Gesetzgebung. Angefangen vom Entwurf auf der Referentenebene, bis hin zum Abschluss der parlamentarischen Gesetzgebung (vgl. BMDS 2025.). Hierbei steht die transparente Darstellung der Beeinflussung der Gesetzgebung im Fokus der Lobbyregulierung (Lange et al. 2021. S.20-21). Eine Beeinflussung kann dabei entweder formell, im Rahmen von öffentlichen Konsultationen stattfinden oder informell und unter Ausschluss der Öffentlichkeit. Obwohl beide Formen der Einflussnahme dazu dienen für die eigenen Interessen zu werben, steht die informelle Beeinflussung im Zentrum von Regulierungsbestrebungen, da Lobbyakteure hierbei mit politischen Entscheidungsträgern in einen direkten Austausch treten, ohne dass die besprochenen Inhalte an die Öffentlichkeit dringen (vgl. Mai 2018. S.9-15) / (Bitonti & Hogan 2021. S.3). Wichtige Informationen wie die Identität der beteiligten Akteure, ihre Intentionen beziehungsweise ihr Ziel

der Einflussnahme, bleiben dabei jedoch für außenstehende Betrachter verborgen. Um eine möglichst hohe Robustheit zu erreichen, müsste ein Regulierungsinstrument an genau diesem Punkt ansetzen und im Gesetzgebungsprozess alle Akteure erfassen, die das Gesetzesvorhaben im Sinne ihrer Interessen versuchen zu beeinflussen. Ebenso transparent sollten die beabsichtigten Interessen abgebildet werden, wobei es keine Rolle spielen sollte, ob diese auch erfolgreich im Gesetzesprozess eingebracht werden konnten oder nicht berücksichtigt wurden (vgl. Nichols et al. 2025. S.866-869).

Bei der Betrachtung des untersuchten Regulierungssystems fällt auf, dass keines der vorhandenen Instrumente über einen Mechanismus verfügt, um eben diese Informationen der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Im Rahmen von Debatten wurde zwar die Möglichkeit der Implementation eines legislativen Fußabdrucks im Lobbyregister durch die damalige Koalition im Jahr 2021 zum Diskurs gestellt, jedoch war dieser Einwand sehr umstritten, sodass man schlussendlich von dem Vorhaben absah (Lange et al. 2021. S.20-24). Trotz des gescheiterten Vorhabens bleibt die Gesetzgebung jedoch nicht komplett intransparent, wie die „Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren“ durch das Bundeskabinett zeigt. Die Vereinbarung wurde 2018 getroffen und bezweckt, dass sämtliche Gesetzesentwürfe und Stellungnahmen durch die Ministerien veröffentlicht werden müssen (vgl. Bundesregierung 2018.). Dadurch wird zwar mehr Transparenz in die Gesetzgebung gebracht, jedoch beschränken sich die Informationen nur auf die formelle Lobbyarbeit, während die informelle Interessenvertretung weiterhin undurchsichtig bleibt. Hinzukommt, dass die Umsetzung sehr umständlich ist, da die Gesetze einzeln auf den Webseiten der Ministerien hinterlegt werden (vgl. Bundesregierung 2018.).

Es fehlt ein zentrales Instrument oder ein Mechanismus, der es dem Nutzer ermöglicht die Beeinflussung der Gesetzgebung durch externe Akteure nachvollziehen zu können. Aufgrund des grundlegenden Versäumnisses im Hinblick auf die Möglichkeit zur Regulierung, weist das Regulierungssystem in Bezug auf den vorliegenden Indikator somit eine niedrige Robustheit auf.

#### 4.1.1.9 Kontaktprotokolle

Der Indikator setzt an den Grenzen des legislativen Fußabdrucks an und bezieht sich insbesondere auf die informelle Interessenvertretung. Kontaktprotokolle dienen dazu, den Kontakt zwischen Entscheidungsträgern und der Interessenvertretung schriftlich festzuhalten, wodurch für externe Betrachter ersichtlich werden soll, in welchem Zusammenhang die Kontaktaufnahme stattgefunden hat (vgl. Nichols et al. 2025. S.866-868). Auch die Arbeit von Nichols et al. analysiert, inwiefern die untersuchten Regulierungssysteme diesen Punkt ausfüllen, wobei sich die Forschenden auf eine Reihe von Kriterien stützen, die sie in ihrem Bewertungsschema auflisten. Demnach muss aus den Kontaktprotokollen hervorgehen, welche Akteure an der

Kontaktaufnahme beteiligt waren, welchem Grund beziehungsweise welchem Ziel der Austausch diene und ob Materialien wie beispielsweise Positionspapiere zwischen den Parteien ausgetauscht wurden (vgl. Nichols et al. 2025. S.866-868). Die Art der Kontaktaufnahme wird dabei nicht näher beschrieben, jedoch findet der Austausch selten ausschließlich physisch statt, wie auch LobbyControl in ihrem Lobbyreport von 2024 berichtet. Daher wird auch der informelle Schriftwechsel als Kontaktaufnahme betrachtet (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.20-24). Auch in der vorliegenden Analyse sollen diese Kriterien als ein Maßstab für die Bewertung eines robusten Regulierungssystems fungieren, wobei nur bei der Erfüllung aller Kriterien eine hohe Robustheit vorliegt.

Bei der Betrachtung der vorliegenden Instrumente fällt jedoch erneut auf, dass weder das Lobbyregister noch die Karenzzeitregelung über derartige Mechanismen verfügt, um die Kontaktaufnahme zwischen Entscheidungsträgern und der Interessenvertretung, protokollarisch abzubilden. Zwar gilt die regelmäßige Kontaktaufnahme zum Zweck der Einflussnahme zu den Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages als Kriterium für die Registrierungspflicht im Lobbyregister, jedoch werden diese nicht protokollarisch festgehalten (vgl. § 1 Absatz 3-LobbyRG. 2021). Auch der Verhaltenskodex gibt ausschließlich vor, welche Kriterien Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter während einer Kontaktaufnahme gegenüber politischen Entscheidungsträgern beachten müssen, ohne dabei Vorgaben zu machen, ob die Kontaktaufnahme sowie die besprochenen Inhalte der Öffentlichkeit zugänglich gemacht werden sollten (vgl. Verhaltenskodex. 2021).

In Anbetracht der aufgeführten Sachlage sowie vor dem Hintergrund der aufgeführten Kriterien, kann geschlussfolgert werden, dass das Regulierungssystem eine niedrige Robustheit aufweist.

#### *4.1.2 Die Kosten des Regulierungssystems*

Nachdem die Robustheit des Regulierungssystems durch eine Einzelbetrachtung der aufgeführten Indikatoren eingehend bewertet werden konnte, widmet sich die Arbeit an dieser Stelle der Ermittlung der Kosten, die das System in seiner beschriebenen Form mit sich bringt. Die Vorgehensweise folgt dabei der Methodik des vorangegangenen Kapitels, wobei auch die Untersuchungsgegenstände gleichbleiben. Sowohl das Lobbyregister als auch die Karenzzeitregelung werden zu diesem Zweck einer ausführlichen Bewertung unterzogen, wobei die Regulierungsinstrumente anhand der Indikatoren bewertet werden, die zuvor im Forschungsdesign thematisiert wurden. Wie in der Einführung des Kapitels beschrieben wurde, werden die Kosten anhand der Anforderungen ermittelt, die das Regulierungssystem an die Anwender sowie die Nutzer stellt. Die Reihenfolge der Analyse folgt der Chronologie der abgebildeten Indikatoren. Aus Gründen der besseren Leseführung werden diese im Folgenden erneut abgebildet:

Tab. 2: Liste der zu untersuchenden Indikatoren der Kategorie „Kosten“

|                           | <b>System mit geringen Kosten</b>                                | <b>System mit mittleren Kosten</b>                                                                                                  | <b>System mit hohen Kosten</b>                                                                                                          |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) Lernkosten            | Anwender und Nutzer benötigen keine Vorkenntnisse                | Nur eine Partei muss über Kenntnisse verfügen                                                                                       | Sowohl Anwender als auch Nutzer müssen über fundierte Kenntnisse verfügen                                                               |
| (2) Einhaltungskosten     | Das System ist an keinerlei Pflichten gebunden                   | Das System ist an regelmäßige Pflichten gebunden                                                                                    | Das System ist sowohl an regelmäßige als auch unregelmäßige Pflichten gebunden                                                          |
| (3) Tatsächliche Kosten   | Der Kostenaufwand fällt gering aus (muss nicht beziffert werden) | Der Kostenaufwand entspricht den geschätzten Kosten                                                                                 | Der Kostenaufwand liegt über den geschätzten Kosten                                                                                     |
| (4) Psychologische Kosten | Es sind keine psychologischen Kosten festzustellen               | Es sind psychologischen Kosten, aufgrund regelmäßiger Forderungen festzustellen, die jedoch für kleinere Akteure abgemildert werden | Es sind psychologische Kosten aufgrund, regelmäßiger und unregelmäßiger Anforderungen festzustellen, ohne dass diese abgemildert werden |

Quelle: Eigene Darstellung nach Herd & Moynihan. 2019. S.31-35

#### 4.1.2.1 Lernkosten

Die Lernkosten in der Lobbyregulierung umfassen allgemein alle Voraussetzungen und Qualifikationen, die Akteure besitzen müssen, um die Anforderungen zu erfüllen die an sie gestellt werden oder um Zugriff auf die gebotenen Leistungen zu erhalten (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.38-41). Vor dem Kontext der Arbeit betrifft dies zum einen die Akteure der Interessenvertretung sowie alle Nutzer, die Zugriff auf die Inhalte des Regulierungssystems erhalten möchten. Bei der Analyse dieser Kostendimension liegt der Fokus hauptsächlich auf dem Lobbyregister, da sich die Karenzzeitregelung lediglich an einzelne Akteure richtet, die aus ihrer Rolle als politische Entscheider austreten, wodurch nur im geringen Maße Kosten für die Anwender entstehen. Die Mitteilung über die Entscheidung des beratenden Gremiums erhalten interessierte Nutzer auf der Webseite des Bundesanzeigers, wodurch auch für diese keine Kosten entstehen (vgl. Bundesanzeiger 2026.) / (§ 6b Absatz 4 – BminG) / (§7 - ParlStG). Im Gegensatz dazu, erscheint das Lobbyregister aufgrund seiner umfassenden Auslegung deutlich komplexer.

Das Lobbyregister verursacht bei allen Akteuren Kosten, die sich nach § 1 Absatz 1-3 als Akteure der Interessenvertretung verpflichtend im Register registrieren lassen müssen (vgl. LobbyRG 2021.). Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind dadurch verpflichtet eine Reihe von Angaben zu entrichten, die es der Öffentlichkeit ermöglichen einen näheren Einblick

in ihre Arbeit und Struktur zu erhalten. Welche Angaben zu entrichten sind und welche Vorgaben dabei zu beachten sind, müssen dazu vorab vermittelt werden. Aus diesem Grund wurde den Akteuren das „Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister“ zur Verfügung gestellt, welches als eine zusätzliche Hilfe bei der Registrierung fungiert, bei der die Akteure schrittweise durch das Verfahren geführt werden (vgl. Heyer et al. 2022. S.4-5). Weitere Hilfestellungen finden die Akteure durch Angebote von privaten Akteuren wie der Allianz für Lobbytransparenz oder der degepol, die das notwendige Wissen im Rahmen von Webinaren vermitteln (vgl. Deutsche Gesellschaft für Politikberatung 2023. S.4). Dadurch zeigt sich, dass die Registrierung mit einem Lernprozess verbunden ist, den die Akteure absolvieren müssen, um die Anforderungen des Gesetzgebers korrekt umzusetzen. Im Gegensatz dazu ist der Gebrauch des Lobbyregisters mit keinerlei Lernkosten verbunden. So wurde die Entwicklung des Lobbyregisters an die Bedürfnisse von Nutzerinnen und Nutzern als „oberstes Prinzip bei der Digitalisierung des Verwaltungshandelns“ ausgelegt, um die „gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen durch ein digitales, barrierefreies Angebot“ zu ermöglichen (RfS-Bericht 2025. S.16). Das Register ist für Nutzer auf der Webseite des Bundestags frei zugänglich aufrufbar, wobei die Funktionen sowohl einen intuitiven Gesamtüberblick bieten als auch eine dezidierte Suche nach Inhalten erlaubt (RfS-Bericht 2025. S.18).

Da der gesamte Registrierungsprozess des Lobbyregisters derart umfangreich gestaltet ist, dass die Akteure auf das dargelegte Hilfsangebot der Bundestagsverwaltung sowie externer Anbieter zurückgreifen müssen, zeugt nicht von einem System mit niedrigen Lernkosten. Allerdings stellt sich nach der Betrachtung auch heraus, dass das System auf die Bedürfnisse der Nutzer ausgelegt ist, wodurch diese keine zusätzlichen Kosten tragen müssen. Daher weist das Regulierungssystem insgesamt mittlere Lernkosten auf.

#### 4.1.2.2      **Einhaltungskosten**

Die Kostendimension der Einhaltungskosten beschreibt alle administrativen und gesetzlichen Pflichten, die mit der Einführung einer Regulierung einhergehen. Derartige Verpflichtungen, können für die betroffenen Akteure zu einem zusätzlichen Arbeits- und Zeitaufwand führen, wodurch zusätzliche finanzielle Kosten entstehen können. Die Höhe der Einhaltungskosten variiert dabei je nachdem wie regelmäßig derartige Verpflichtungen anfallen (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.33-38). In Bezug auf die vorliegenden Instrumente, liegt der Hauptfokus der Untersuchung erneut auf dem Lobbyregister, da die Karenzzeitregelung weder für die Anwender noch für die Nutzer mit regelmäßigen Pflichten verbunden ist. Lediglich unregelmäßige Pflichten können anfallen, jedoch richten sich diese ausschließlich an politische Einzelperson, sofern diese aus ihrem Amt ausscheiden und einen beruflichen Wechsel anstreben (§ 6b Absatz 4 – BminG) / (§7 - ParlStG). Aufgrund der geringen Kosten, die daraus resultieren, fokussiert sich die Untersuchung auf das Lobbyregister als Hauptuntersuchungsgegenstand.

Im Gegensatz zur Karenzzeitregelung werden durch das Lobbyregister eine Reihe von regelmäßigem Pflichten und unregelmäßiger Pflichten formuliert. Durch die Pflicht zur Registrierung unterliegen die betroffenen Akteure einer Reihe von Abgabepflichten, die sich hauptsächlich auf die Identität der Akteure sowie deren Ressourcen beziehen, die zum Zweck der Interessenvertretung aufgewendet werden (vgl. RfS-Bericht 2025. S.7-8). Die Abgabepflichten im Rahmen des Registrierungsprozess kann als eine einmalige Pflicht angesehen werden, nicht jedoch die Aktualisierungspflichten, die mit der Hinterlegung der Daten einhergehen und dadurch zu erhöhten Einhaltungskosten beitragen. Bei der Betrachtung der Aktualisierungspflichten im Rahmen des Lobbyregisters, ist zwischen regelmäßigen und unregelmäßigen Verpflichtungen zu unterscheiden. Als regelmäßige Aktualisierungspflicht gilt die jährliche Aktualisierungspflicht sämtlicher Angaben, welche die Anwender im Rahmen ihrer Registrierung im Register hinterlegt haben. Darüber hinaus müssen die Stammdaten (Namen, Anschrift, Kontakt) im Fall einer Änderung spätestens bis zum Ende des folgenden Quartals aktualisiert werden. Des Weiteren sind sämtliche Angaben bezogen auf die finanziellen Aufwendungen in der Interessenvertretung an eine regelmäßige Aktualisierungspflicht von 6 Monaten (nach der erstmaligen Angabe) gebunden (vgl. §3 Absatz 3 - LobbyRG 2021.). Hierbei ist zu beachten, dass es den Anwendern dabei selbst überlassen ist, ob sie von ihrem Recht der Verweigerung finanzieller Angaben Gebrauch machen wollen (vgl. §3 Absatz 2 – LobbyRG 2021.). In diesem Fall entfällt auch die Aktualisierungspflicht (vgl. §3 Absatz 3 – LobbyRG 2021.). Neben den aufgezählten regelmäßigen Verpflichtungen, existiert für die Anwender zusätzlich eine unregelmäßige Aktualisierungspflicht. So sind die Anwender dazu verpflichtet Änderungen am Register unverzüglich vorzunehmen, sobald die Interessenvertretung im Auftrag Dritter stattfindet und sich die Identität des Auftraggebers ändert (vgl. §3 Absatz 3 – LobbyRG 2021.). Es zeigt sich somit, dass das Lobbyregister sowohl regelmäßige als auch unregelmäßige Einhaltungskosten für die Anwender des Regulierungssystems erzeugt. Bei genauerer Betrachtung kann zusätzlich davon ausgegangen werden, dass die Anzahl der Verpflichtungen auch zu einem höheren Aufwand für die Administration des Regulierungssystems sorgt, da diese als verwaltende Instanz sämtliche Änderungen im Register auch überprüfen muss (vgl. RfS- Bericht 2025. S.42-43).

Betrachtet man die Summe der Einhaltungskosten vor dem Hintergrund der aufgeführten Kriterien, zeichnet sich das Lobbyregister als ein sehr kostenintensives Regulierungssystem aus, da der regelmäßige und unregelmäßige Aktualisierungsaufwand als eine Ewigkeitsaufgabe betrachtet werden kann, da er sich auf unbestimmte Zeit wiederholt.

#### 4.1.2.3 Tatsächliche Kosten

Die Tatsächlichen Kosten umfassen alle materiellen Belastungen, die mit der Einhaltung von Verwaltungsvorschriften und -anforderungen verbunden sind (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.

33). Die Tatsächlichen Kosten spiegeln dabei die empirisch messbaren Kosten wider und sind nicht mit den geschätzten Kosten zu verwechseln, die vom Gesetzgeber im Rahmen des Gesetzgebungsverfahren benannt werden. Verwertbare Daten lassen sich dabei aus Umfragen oder Studien entnehmen, die in einem zeitlichen Abstand zur Einführung der Verordnung durchgeführt wurden (vgl. degapol-Umfrage 2023.) / (vgl. VCI 2023.). In Bezug auf die zu untersuchenden Instrumente, liegt das Lobbyregister erneut im Fokus, da die Karenzzeitregulierung an keinerlei Einhaltungspflichten gebunden ist und Mitglieder des Beratenden Gremiums lediglich pauschale Entschädigungen für ihr Amt erhalten (vgl. §6c Absatz 3 – BminG).

Wie im vorangegangenen Kapitel verdeutlicht wurde, gehen aus dem Lobbyregister eine Reihe von Einhaltungspflichten hervor, die für die Anwender der Regulierung zu entsprechenden Kosten führen. Die geschätzten Kosten werden vom Gesetzgeber mit jährlich 41.000 Euro und einmalig 119.000 Euro beziffert. Die aufgezählten Summen stellen dabei die Kosten dar, die sich insgesamt für alle betroffenen Akteure ergeben (vgl. degapol-Umfrage 2023. S.16). Um diese Zahlen zu prüfen sowie um die tatsächlichen Kosten des Lobbyregisters zu ermitteln hat die degapol 2023 eine Umfrage durchgeführt, bei der sich 154 Personen bzw. Organisationen, unterschiedlicher Branchen, beteiligt haben (vgl. degapol-Umfrage 2023. S.5-16). Nach der Auswertung der Angaben der Befragten kam die Umfrage zu dem Ergebnis, dass der durchschnittliche Aufwand eines Eintrags bereits bei 10.000 Euro liegt, wobei der Betrag je nach der Anzahl der Beschäftigten variieren kann. Im Schnitt würden demnach 662 Euro auf jeden Beschäftigten im Unternehmen entfallen (vgl. degapol-Umfrage 2023. S.17). Am ersten Tag der verbindlichen Registrierung<sup>2</sup> waren bereits 2.370 Einträge auf dem Lobbyregister hinterlegt, wodurch die tatsächlichen Kosten in der Höhe von 2,37 Mio. Euro, die geschätzten Kosten von 0,16 Mio. Euro bereits bei weitem übertrafen (vgl. RfS-Bericht 2025. S.23-24) / (vgl. degapol-Umfrage 2023. S.17-19). Der Hohe Kostenunterschied ist dabei mitunter auf die gravierenden Unterschiede zwischen den angenommenen Zeitaufwand und dem tatsächlichen Zeitaufwand zurückzuführen. In der Umfrage der degapol von 2023 wurde der Zeitaufwand auf der Basis des durchschnittlichen Lohnsatzes sowie die registrierten Akteure zum Zeitpunkt der Datenerhebung berechnet<sup>3</sup>. Im Ergebnis zeigt sich, dass der angenommene Zeitaufwand bei 18 Minuten liegt, während der tatsächliche Zeitaufwand bei geschätzten 185 Stunden liegt (vgl. degapol-Umfrage 2023. S.18). Laut degapol ist das Ergebnis auf die hohe Prozess- und Personalintensität des Lobbyregisters zurückzuführen. Der Gesetzgeber unterschätze demnach die hohen internen Kosten, die bei der Ermittlung und Aggregation der Daten bei den Akteuren anfallen (vgl. degapol-Umfrage 2023. S.20-21).

---

<sup>2</sup> 01. März 2022

<sup>3</sup> Durchschnittlicher Lohnsatz 58,20 Euro, 6.047 registrierte Akteure

Insgesamt erweist sich das Lobbyregister dadurch als ein sehr kostenintensives Regulierungssystem. Die Differenz zwischen dem angenommen und tatsächlichen zeitlichen und finanziellen Aufwendungen sind enorm, wobei alle Akteure gleichermaßen von den Kosten betroffen sind.

#### 4.1.2.4 Psychologische Kosten

Nach Herd und Moynihan entstehen emotionale oder soziale Belastungen aus den Verpflichtungen bestimmter Regelungen sowie aus dem Frust aufgrund der vorgegebenen Verfahren (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.31-35). Ähnlich wie bei den Einhaltungskosten sind diese Belastungen auf die regelmäßigen und unregelmäßigen Verpflichtungen zurückzuführen, die an die Adressaten der Regulierung gestellt werden. Da im Fall der Karenzzeitregelung keinerlei Einhaltungskosten festgestellt werden konnten, basiert die Untersuchung auf den Anforderungen des Lobbyregister. Bei der Untersuchung der Einhaltungskosten hat sich bereits herausgestellt, dass das Regulierungssystem sowohl regelmäßige als auch unregelmäßige Anforderungen an seine Adressaten stellt. Diese Erfahrungen münden dabei in einem hohen finanziellen und zeitlichen Aufwand, der zunächst für alle Akteure gleich erscheint (vgl. degapol-Umfrage 2023. S.16-19). Der Gesetzgeber könnte die resultierenden Kosteneffekte auch abmildern, sofern er die dazu passenden Mechanismen in seinem Regulierungsinstrument integriert. Ein entscheidender Punkt der im folgenden Abschnitt untersucht wird.

Bei der Betrachtung des Lobbyregisters fällt auf, dass der Gesetzgeber keine mildernden Mechanismen im Lobbyregister integriert hat. Akteure werden lediglich von den Belastungen ausgenommen, sofern sie nicht unter einer Registrierungspflicht fallen oder wenn sie von ihrem Recht der Angaben-Verweigerung Gebrauch machen, wobei sie in diesem Fall die eintretenden Sanktionen in ihre Handlung einkalkulieren müssen (§ 3 Absatz 2 LobbyRG) / Heyer et al. 2022. S.117-120). Die allgemeinen Abgabepflichten nach § 3 Absatz 1 Nummer 1 bis 8 LobbyRG sowie die Aktualisierungspflichten nach §3 Absatz 3 gelten jedoch insgesamt für alle Akteure (vgl. LobbyRG. 2021.). Sämtliche Akteure sind dadurch gezwungen den Empfehlungen der registerführenden Stelle nachzukommen und eine aufwendige interne Dokumentation ihrer Daten zu betreiben, sofern diese im Rahmen eine Prüfung übermittelt werden müssen (Heyer et al. 2022. S.121). Insbesondere kleinere Organisationen werden dadurch höheren Belastungen ausgesetzt, da sie dieselben Anforderungen erfüllen müssen, obwohl sie weniger Ressourcen zur Verfügung haben. Ein Zustand, der auch von den Akteuren der degapol-Umfrage von 2023 so widerspiegelt wird: *„Für kleine Interessenvertretungen mit wenig Personal in der Verwaltung bleibt der Aufwand zu hoch [...]“* (degapol-Umfrage 2023. S.20). Dadurch zeigt sich, dass die psychologischen Kosten mit abnehmender Verfügbarkeit von Ressourcen ansteigen.

Aufgrund der dargestellten Sachlage kann das Lobbyregister dadurch als ein Regulierungssystem bewertet werden, dass seine Adressaten mit hohen psychologischen Kosten konfrontiert. Insbesondere für kleinere Akteure im Register erweisen sich diese Belastungen als hoch, da die Anforderungen trotz geringerer personeller Ressourcen gleichbleiben. Nachdem nun sowohl der Nutzen als auch die Kosten des Regulierungssystems<sup>4</sup> dargestellt wurden, widmet sich die Untersuchung im nächsten Schritt der Reform der Lobby-Regulierung, bevor es im Anschluss zu einem abschließenden Vergleich der Regulierungssysteme kommt.

## **4.2 Eine Kosten-Nutzen-Analyse der Lobbyregulierung vom 01. März 2024 bis heute**

Die Reform der Lobby-Regulierung beschreibt den Zeitraum ab dem 01. März 2024 und greift die bereits behandelten Instrumente auf, wobei diese sowohl inhaltlich als auch rechtlich, einigen Änderungen unterzogen wurden. Im Zentrum der Reform stehen dabei die Novellierung des Lobbyregisters, welches nach wie vor als Hauptinstrument des Regulierungssystems betrachtet wird. Zusätzlich werden die Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) sowie die Reform des Bundesbeamtengesetzes (BBG) der Untersuchung als ergänzendes Forschungsmaterial hinzugefügt. Sowohl die Änderung der GGO als auch die Reform des BBG trat nach dem 01. März 2024 in Kraft und kann somit als ein Teil der Lobbyregulierung für den zu betrachtenden Zeitraum angesehen werden (vgl. BMI 2024.) / (vgl. BBG). Die Analyse baut zu großen Teilen auf den Ergebnissen der vorangegangenen Analyse auf, wobei Ergebnisse aus dieser übernommen werden können. Ein Bezug zur vorangegangenen Regulierung wird dabei ausschließlich innerhalb der Bewertung der Untersuchungen hergestellt. Wie im vorherigen Kapitel wird zunächst die Robustheit des Regulierungssystems bewertet, bevor im Anschluss Bezug auf die Kosten genommen wird, angefangen bei den Registrierungsvorschriften.

### **4.2.1 *Die Robustheit des Regulierungssystems***

#### **4.2.1.1 *Registrierungsvorschriften***

Auch nach der Reform dient das Lobbyregister weiterhin als Hauptinstrument in der Lobbyregulierung. Die Reform greift dabei teilweise bereits bestehende Punkte des vorherigen Systems auf, wobei der bestehende Regulierungsrahmen spezialisiert und weitere Ergänzungen hinzugefügt wurden. So wurde der Anwendungsrahmen der Regulierung weiter ausgeweitet, indem der Grenzwert der Einzelkontakte zu Adressaten der Interessenvertretung von 50 auf 30 reduziert wurde, um vor der Definition des Gesetzes als Lobbyist definiert zu werden (vgl. § 2 Absatz 1 Nummer 4 LobbyRG 2024.). Hinzukommt, dass zusätzlich jedwede Gewährung einer Gegenleistung im Fall einer Interessenvertretung zur unmittelbaren Auslösung der

---

<sup>4</sup> Beobachtungszeitraum 01. März 2022 bis 02. Februar 2024

Registrierungspflicht führt (§ 2 Absatz 1 Nummer 5 LobbyRG 2024.). Auch die Angabepflichten wurden im Rahmen der Reform angepasst. Zu den wichtigsten Änderungen zählen dabei unter anderem die verpflichtende Nennung aller unmittelbar tätigen Akteure sowie sog. „betrauter Personen“, die mit „vollen Wissen und Gewissen Interessenvertretung ausüben“ (RfS-Bericht 2025. S.9). Mit Bezug auf die generelle Angabe der Anzahl der Beschäftigten, müssen diese nun als Vollzeitäquivalente angegeben werden, anstatt wie zuvor als „Kopfzahl“ (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 6 LobbyRG 2024.). In Anlehnung an die Ausweitung der Angabepflichten, wurde auch die Aktualisierungspflicht einigen grundlegenden Anpassungen unterzogen. So sind nach der Reform alle Änderungen bezüglich der (1) Stammdaten, (2) der vertretungsberechtigten Personen, (3) der Tätigkeits- und Vorhabenbereichen sowie (4) Angaben zu den konkreten Regelungsvorhaben zu denen Interessenvertretung betrieben wird, unverzüglich zu aktualisieren (§ 3 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz LobbyRG 2024.). Für alle weiteren Angaben bleibt die bisherige Aktualisierungspflicht von spätestens sechs Monaten nach dem Ende des Geschäftsjahres bestehen (§ 3 Absatz 3 Satz 2 LobbyRG 2024.) / (vgl. Heyer et al. 2024. S.233-234). Ein grundlegendes Versäumnis der Novellierung zeigt sich jedoch bei der Betrachtung der Ausnahmen von der Registrierungspflicht. Diese blieben entgegen der Erwartung einiger Akteure wie LobbyControl unverändert und sorgen damit weiterhin für Unmut unter der Zivilbevölkerung sowie Teilen der Opposition (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.18-19).

Insgesamt erweist sich die Reform in Bezug auf die Registrierungsvorschriften als deutlich robuster als das vorherige Regulierungssystem. Die Vorgaben für die Akteure wurden weiter verschärft und der Geltungsbereich der Regulierung wurde zusätzlich verkleinert, wodurch weitere Akteure durch die Vorgaben des Lobbyregisters zur Registrierung verpflichtet werden können. Gleichzeitig sorgt das Versäumnis die Ausnahmen der Registrierungspflicht zu entfernen, für einen deutlichen Dämpfer in der Bewertung der Robustheit, da man die Chance verpasste, alle Akteure vor dem Gesetz gleich zu behandeln und damit Lücken zu schließen. Aufgrund dieser Tatsachen steigt die Robustheit, wobei die endgültige Bewertung zwischen mittel und hoch verbleibt.

#### 4.2.1.2 Offenlegung von Ausgaben

Bei der Betrachtung der Änderungen in Bezug auf die Offenlegung fällt auf, dass diese nach der Reform nicht länger verweigert werden dürfen. Der betroffene Gesetzesabschnitt wurde dahingehend ersatzlos gestrichen, wobei allen Akteuren eine Frist bis zum 30. Juni 2024 gewährt wurde, um ihre finanziellen Aufwendungen zu veröffentlichen (vgl. §3 Absatz 1 Nummer 8 LobbyRG 2021.) / (vgl. §8 LobbyRG 2024.). Darüber hinaus fordert der Gesetzgeber genauere Informationen über die Hauptfinanzierungsquellen der Interessenvertretung, die nun in absteigender Reihenfolge ihres Anteils an den Gesamteinnahmen anzugeben sind (§ 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe a LobbyRG 2024.). Die Schwellwerte zur Angabe von öffentlichen

Zuwendungen, Spenden sowie Schenkungen wurden im Zuge dessen von ursprünglich 20.000 Euro auf 10.000 Euro herabgesenkt<sup>5</sup>, wodurch die Akteure bereits bei geringeren Geldsummen zur Offenlegung der Zahlung verpflichtet werden (vgl. § 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe c LobbyRG 2024.). Einzig neu ist die Pflicht zu Angabe von Mitgliedsbeiträgen, sofern die Akteure in Mitgliedschaften organisiert sind (§ 3 Absatz 1 Nummer 8 Buchstabe e LobbyRG 2024.). Laut LobbyControl stellt diese Ergänzung einen Fortschritt im Gleichgewicht der Lobbytransparenz dar, da Organisationen, die sich hauptsächlich über Spenden finanzieren, unverhältnismäßig viele Nachweise erbringen müssen. Wohingegen Wirtschaftsverbände vor der Reform kaum Nachweise darüber erbringen mussten, da sie sich in der Regel nicht über Spenden finanzieren (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.16-17).

Negativ zu bewerten ist, dass Zahlungen an Amtsträger oder Wahlkampfspenden an Parteien, durch das Register weiterhin nicht erhoben werden. Nach Nichols et al, ein deutlicher Kritikpunkt, da diese einen eminenten Teil der Ausgaben im Lobbyismus darstellen (Nichols et al. 2025. S.866-868). Der Grund für dieses Versäumnis liegt jedoch darin, dass derartige Zahlungen nach dem Parteiengesetz in Form von Rechenschaftsberichten separat aufgeführt werden, wobei Akteure ab einer Summe von 10.000 Euro, namentlich genannt werden müssen. Laut LobbyControl könne dieser Grenzwert jedoch durch mehrere Einzelspenden legal umgangen werden (vgl. Parteiengesetz §25) / (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.45-48).

Die Reform des Lobbyregisters erweist sich vor dem Hintergrund des geprüften Indikators als eine deutliche Verbesserung. Insbesondere die Streichung des Rechts auf Verweigerung der Offenlegung sorgt dafür, dass die Robustheit des Regulierungssystems einen deutlichen Schub erhält. Einzig das Versäumnis Parteispenden der Akteure im Register aufzunehmen, schmälert die endgültige Bewertung. Der Gesetzgeber greift diesen Kritikpunkt jedoch durch eine separate Gesetzgebung auf, wobei er die Parteien in die Pflicht zieht, derartige Spenden öffentlich zu machen. Aufgrund dessen kann dem Regulierungssystem in Bezug auf die Offenlegungspflichten finanzieller Angaben trotz allem eine hohe Robustheit zugeschrieben werden.

#### **4.2.1.3      *Elektronisches Ausfüllen und Nutzerfunktionen***

In Bezug auf die Kriterien beim Registrationsprozess hat die Novellierung des Lobbyregisters zu keinen signifikanten Verbesserungen geführt. Zur Freigabe des Eintrags muss weiterhin ein Freigabe-Code postalisch angefordert werden und auch das Bestätigungsdokument, welches den Eintrag bestätigt, muss weiterhin physisch unterzeichnet und im Anschluss hochgeladen werden (vgl. Heyer et al. 2024. S.31-32). Signifikante Änderungen zeigen sich hingegen mit Blick auf die neuen Nutzerfunktionen des Registers. Mit Blick auf die Startseite fällt auf, dass

---

<sup>5</sup> bezogen auf den Gesamtwert der jährlichen Zuwendungen

zusätzliche Statistiken dargestellt werden, die nun auch die Tätigkeitskategorien der registrierten Akteure inhaltlich interpretieren. Demnach zeigt sich, dass ein Großteil der Einträge wirtschaftlichen Akteuren zuzuordnen sind (vgl. Lobbyregister Stand. 21.01.26). Insgesamt zeigt sich, dass die Plattform versucht den Änderungen im Gesetzestext nachzukommen und die zusätzlichen Informationen auf der Plattform abzubilden. Dazu haben die Entwickler einen neuen Bereich eingerichtet, der zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme der Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dient (RfS-Bericht 2025. S.18) / (§ 3 Absatz 1 Nummer 5 LobbyRG 2024.). Regelungsvorhaben sowie grundlegende schriftliche Stellungnahmen und Gutachten, werden Besuchern der Plattform so übersichtlich dargestellt (RfS-Bericht 2025. S.18-19). Die Beeinflussung kann dabei der Einordnung der Adressaten entnommen werden. Insgesamt werden 16.240 Stellungnahmen und Gutachten aufgelistet, wobei sich 6.078 (61,81%) direkt an die Bunderegierung richten (vgl. Lobbyregister Stand 25.01.26). Um auch dezidierte Suchen zu unterstützen, haben die Entwickler zusätzlich die Suchfunktion des Registers angepasst. Nutzer können dadurch auswählen, ob sie ihre Suche nach Registereinträgen, Regelungsvorhaben, Stellungnahmen bzw. Gutachten, Regelungsentwürfe oder Bundesgesetzen filtern möchten (vgl. Lobbyregister Stand. 21.01.26) / (RfS-Bericht 2025. S.18-19). Alle Dokumente, die von den Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern hochgeladen werden, stehen den Nutzern des Registers somit auch als Download zur Verfügung. Ein Angebot, welches von den Nutzern ausgiebig genutzt wird, belegt eine Auswertung der Zugriffszahlen der Registerführenden Stelle. Demnach würden wöchentlich im Schnitt 8.018 konkrete Suchanfragen über das Register erfolgen, wobei 9.107 Downloads im Zuge dessen auf private Rechner heruntergeladen werden (vgl. RfS-Bericht 2025. S.21-22). Das Lobbyregister habe sich dadurch von einer Abbildung der Interessenvertretungslandschaft zu einem Informationsinstrument gewandelt, das von der allgemeinen Öffentlichkeit genutzt wird (vgl. RfS-Bericht 2025. S.22).

Die Nutzerfunktionen des Lobbyregisters wurden insgesamt enorm gesteigert, was auch die dargelegten Nutzerzahlen der registerführenden Stelle mitunter empirisch belegen. Zwar gilt im Registrierungsprozess weiterhin, dass physische Unterlagen benötigt werden, jedoch nur in einem äußerst geringen Umfang. Aufgrund dieser Sachlage wird das Lobbyregister als ein Regulierungssystem mit einer hohen Robustheit bewertet.

#### 4.2.1.4 Öffentlicher Zugang

Auch nach der Reform bleibt das Lobbyregister das Haupttransparenzinstrument, wenn es darum geht Inhalte der Interessenvertretung öffentlich einsehbar darzustellen. Wie aus dem vorangegangenen Abschnitt hervorgeht, profitieren die Nutzer enorm von den zusätzlichen Angabepflichten, die nach der Abschaffung des Rechts auf Verweigerung auch nicht länger umgangen werden können (vgl. §8 LobbyRG 2024.). Neben der finanziellen Transparenz

wurde auch die Akteurs-Transparenz durch die Reform des Registers weiter erhöht. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sind dadurch verpflichtet, zusätzlich Angaben zur Art der Interessenvertretung im Rahmen von Auftragsverhältnissen Dritter offenzulegen (§ 3 Absatz 2 LobbyRG 2024.). Dadurch wird sowohl die Identität des Auftraggebers als auch der Zweck der Interessenvertretung für die Nutzer des Registers einsehbar (RfS-Bericht 2025. S.10-11). Ergänzt werden alle zusätzlichen Anforderungen durch die Überarbeitung der Aktualisierungspflichten, wodurch alle Angaben bezogen auf die Identitäten der Interessenvertretung, ihren Auftraggebern sowie den anvisierten Regelungsvorhaben unverzüglich aktualisiert werden müssen (§ 3 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz LobbyRG. 2024.). Angaben in Bezug zu den finanziellen Aufwendungen der Interessenvertretung sowie deren Beschäftigten müssen dagegen weiterhin spätestens sechs Monaten nach dem Ende des Geschäftsjahres aktualisiert werden müssen (§ 3 Absatz 3 Satz 2 LobbyRG). Auf die wahrheitsgemäße Angabe der Daten wird dabei äußerst viel Wert gesetzt, was Hinweise im Handbuch der Interessenvertretung ausreichend belegen:

*„Gemäß § 7 Absatz 1 Nummer 1 LobbyRG handelt ordnungswidrig, wer entgegen § 3 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG eine Änderung nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig einträgt.“ [...] „Die Ordnungswidrigkeit kann mit einer Geldbuße von bis zu 50.000 Euro geahndet werden.“ (Heyer et al 2024. S.235).*

In Bezug auf die Bewertung des vorangegangenen Regulierungssystems zeigt sich, dass die geäußerten Kritikpunkte durch die Novellierung des Lobbyregisters zur Gänze entfernt wurden. Nutzerinnen und Nutzer können nun ohne Einschränkungen auf ein breites Portfolio an Daten zugreifen und dabei sicher sein, dass sich diese auf dem neusten Stand befinden. Aus diesem Grund wird dem Regulierungssystem für den geprüften Indikator eine hohe Robustheit zugeschrieben.

#### 4.2.1.5 Vollstreckung

Wie auch vor der Reform bleibt die registerführende Stelle weiterhin die Kontrollinstitution des Lobbyregisters, nur mit dem Unterschied, dass ihre Befugnisse im Lobbyregistergesetz juristisch festgelegt sind (vgl. § 4 Absatz 3 Satz 1 LobbyRG 2024.). So erhielt die RfS die offizielle Aufgabe „zunächst niedrigschwellig auf die einheitliche Anwendung des Lobbyregistergesetzes hinzuwirken“ (RfS-Bericht 2025. S.44). Um dieser Pflicht nachzukommen, wurde die RfS dazu ermächtigt, Nachweise für veröffentlichte Angaben zu fordern, wenn Hinweise auf möglicherweise unrichtige Angaben vorliegen (vgl. § 4 Absatz 3 Satz 3 LobbyRG 2024.). Neben der Erweiterung der Befugnisse wurde auch das Sanktionsmaß im Fall von Ordnungswidrigkeiten angepasst. Demzufolge werden versäumte oder fehlerhafte Aktualisierungen, als Ordnungswidrigkeit angesehen und können mit einem Bußgeld von bis zu 50.000 Euro bestraft werden (vgl. § 7 Absatz 3 LobbyRG 2024.). Ein Bußgeldverfahren stellt hierbei jedoch

weiterhin nur die letzte Eskalationsstufe dar, da die Akteure zuvor mehrfach elektronisch auf ihr Versäumnis hingewiesen werden (§4 Absatz 5 LobbyRG 2024.)

Bereits in der vorangegangenen Untersuchung wurde dem Lobbyregister eine hohe Robustheit zugeschrieben. Eine Bewertung, die durch die juristische Festlegung der Befugnisse sowie der damit einhergehenden Erweiterung des Handlungsrahmens nicht geschmälert wird. Da die Bewertungsskala jedoch nicht über eine hohe Robustheit hinaus geht, wird dem Regulierungssystem auch weiterhin eine hohe Robustheit zugeschrieben.

#### 4.2.1.6 Bestimmungen über Drehtüren

In Bezug auf die Regulierung des Drehtüreffekts brachte die Reform der Lobbying-Regulierung wenig neue Inhalte. Die Karenzzeitregulierung blieb über die Zeit unverändert, sodass der eigentliche Regulierungseffekt einer verpflichtenden Karenzzeit, weiterhin nur für Mitglieder der Bundesregierung sowie Parlamentarische Staatssekretärinnen und Staatssekretäre galt (vgl. BMinG § 6b Absatz 1). Verbeamtete Staatssekretärinnen und Staatssekretäre sowie politische Beamte aus den Ministerien blieben jedoch von diesen Regelungen ausgeschlossen. Erst mit der Reform des Bundesbeamtengesetzes (BBG) änderte sich dieser Sachverhalt. Ehemalige Beamte wurden dadurch dazu verpflichtet, ihrem ehemaligen Vorgesetzten den Jobwechsel innerhalb eines Monats mitzuteilen. Sollte es sich nach der Meinung des Vorgesetzten, um einen sicherheitsrelevanten Wechsel handeln, wird dieser für eine festgelegte Frist untersagt. Die neue Anzeigepflicht gilt für fünf Jahre, beziehungsweise sieben Jahre, falls die Beamten das Pensionsalter noch nicht erreicht haben sollten (vgl. BBG § 105 Absätze 1-3). Nach der Meinung von LobbyControl ein enormer Fortschritt, da es den Ministerien die Möglichkeit gibt problematische Berufswechsel für eine signifikante Zeit zu untersagen. Gleichzeitig äußert man jedoch deutliche Kritik über den Umstand, dass die ehemaligen Vorgesetzten über die Anwendung dieser Sperrfrist entscheiden. So bestehe oft ein ausgeprägtes Vertrauensverhältnis zwischen den ehemaligen Dienstherrn und den Seitenwechslern, sodass ein Urteil dadurch beeinflusst werden könnte (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.33-35). Auch wenn dieser Kritikpunkt durchaus berechtigt ist, hat er jedoch keinen Einfluss auf die endgültige Bewertung der Robustheit.

Insgesamt zeigt sich durch die Reform des Bundesbeamtengesetz eine deutliche Verbesserung der Karenzzeitregulierung. Politische Beamte sind somit an ähnliche Meldepflichten gebunden, wie ehemalige Mitglieder der Bundesregierung, wodurch die Karenzzeitregulierung ein viel größeres Spektrum an Adressatinnen und Adressaten erfasst. Der neue Gesetzesrahmen erfüllt dadurch alle bisher offengeblieben Kriterien, wodurch dem Regulierungssystem eine hohe Robustheit zugeschrieben werden kann.

#### 4.2.1.7 Darstellung von Akteuren

In den vorangegangenen Untersuchungen stellte sich bereits mehrfach heraus, dass die Veränderung der Darstellungsweise der Inhalte der Interessenvertretung, einen großen Teil der Reform der Lobbying-Regulierung einnimmt. Die objektive Darstellung des Drehtüreffekts bildet dabei keine Ausnahme. So bildet die Startseite alle Personen statistisch ab, die die Interessenvertretung unmittelbar ausüben, wobei die Personen mit Angaben zum Drehtüreffekt separat abgebildet werden (vgl. Lobbyregister, Stand 22.03.2026). Die Darstellung der registrierten Interessenvertreterinnen und -vertreter, entspricht dabei der Gesetzeslage nach § 3 Absatz 1 Nummer 3, wonach die Akteure dazu verpflichtet sind offenzulegen, ob sie in den letzten fünf Jahren ein Mitglied der Bundesregierung, des Bundestags oder der Bundestagsverwaltung waren. Ferner müssen sie auch offenlegen, wenn sie sich in den letzten fünf Jahren in einem Beschäftigungsverhältnis mit einer Fraktion oder Mitgliedern der Mitglieder des Bundestags befanden (vgl. §3 Absatz 3 Buchstabe a-f – LobbyRG. 2024.). Neben der Angabe des Arbeitgebers legen die Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter offen, wann sie zuletzt in einem solchen Beschäftigungsverhältnis standen und welche Position sie währenddessen ausgeübt haben (Bspw. Referent, Büroleiter, Praktikant, etc. ...). Falls sie zuletzt als politische Beamte eines Ministeriums beschäftigt waren, muss das entsprechende Ministerium zusätzlich benannt werden (vgl. Heyer et al. 2024. S.104-108). Der ausgemachte Personenkreis wird im Lobbyregister in Kategorien unterteilt. Die Kategorien können dabei jeweils per Link aufgerufen werden, wodurch alle Personen der Kategorie sowie die dahinterstehenden Einträge, aufgerufen werden können. Zusätzlich können Personen auch gezielt über die Filterfunktionen gesucht werden, wobei auch hierbei der Verweis auf entsprechende Einträge als Ergebnis präsentiert wird (vgl. Lobbyregister Stand. 22.03.26).

Es zeigt sich, dass die Reform des Lobbyregisters auch objektiv auf der Plattform umgesetzt wurde. Nutzer erhalten über die Startseite der Plattform eine Auflistung sämtlicher Personen mit Angaben zum Drehtüreffekt, wobei sie die Informationen weiter nutzen können, um gegebenenfalls dezidierte Recherchen zu starten. Anders als vom Bewertungsschema ausgeschrieben wurde, handelt es sich hierbei eher um eine Auflistung von Einträgen anstatt von Personen, jedoch erhalten die Nutzer sämtliche Angaben, die für ein Register mit einer hohen Robustheit sprechen.

#### 4.2.1.8 Bestimmungen über einen legislativen Fußabdruck

Die Offenlegung der Einflussnahme auf die Gesetzgebung ist einer der Kernpunkte in der Reform der Lobbyregulierung. Der legislative Fußabdruck bildet die Beeinflussung in der Gesetzgebung ab und soll dabei „sämtliche Kommentare, Gutachten und Stellungnahmen von Interessengruppen veröffentlichen, wodurch die Entwurfsstadien eines Gesetzes öffentlich nachvollziehbar werden“ (Polk. 2021. S.125-126). Um die Fußspur sichtbar zu machen, einigte man

sich in der Ampelregierung auf eine kombinierte Nutzung des Lobbyregisters sowie der GGO (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.20-24). Durch die kombinierte Anwendung wurden die Akteure der Interessenvertretung dazu verpflichtet, Stellungnahmen zu Gesetzesvorhaben im Lobbyregister hochzuladen, wobei sie ihre Interessens- bzw. Vorhabenbereiche und gegebenenfalls geltende Gesetze oder Verordnungen benennen mussten (§ 3 Absatz 1 Nummer 5 Buchstabe a LobbyRG) / (RfS-Bericht 2025. S.11). Die Pflicht zur Offenlegung bezieht sich dabei auf Regelungsvorhaben, die sich „konkret auf die Änderung, Abschaffung oder Beibehaltung bestehender oder neuer rechtlicher Regelungen“ beziehen (Heyer et al. 2024. S.173). Schriftliche Stellungnahmen sowie Gutachten, die parallel eingereicht werden müssen zusätzlich bis zum Ende des laufenden Quartals im Lobbyregister hochgeladen werden (RfS-Bericht 2025. S.10-11). Die getroffenen Regelungen sind einer legislativen Fußspur nachempfunden, wobei der wirkliche Informationsgehalt, nach der Meinung einiger Kritiker zu bemängeln ist. So enthalten die hochgeladenen Stellungnahmen und Gutachten nur wesentliche Informationen in Bezug auf die Position sowie die Argumente. Was hingegen fehlt sind umfassende Informationen, die über die beteiligten Akteure informieren würden. Um diese Lücke zu schließen, stützte sich die Koalition 2024 auf die Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.20-24).

Nach ihrer Änderung sollte die GGO klären, „inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte, wesentlich zum Inhalt des Gesetzesentwurfes beigetragen haben“ (vgl. BMI 2024. Artikel 1 GGO-Entwurf). Um dahingehend Klarheit zu bringen, müssen Begründungen von neuen Gesetzesentwürfen nach §43 GGO Angaben zur Einflussnahme von Lobbygruppen auf Gesetzes- und Verordnungsentwürfe enthalten (§43 Absatz 1 Nummer 13 GGO.). Dabei ist jedoch hervorzuheben, dass nur solche Einflussnahmen darzustellen sind, die sich „wesentlich“ auf den Gesetzesentwurf ausgewirkt haben. Es werden somit nur Akteure erfasst, die wesentlich zum Inhalt des Gesetzesentwurfs beigetragen haben, indem es entweder zur Aufnahme einer Regelung, einem Verzicht auf einen ursprünglich angedachten Regelungsinhalt oder einer Änderung von vorhergesehenen Regelungsinhalten gekommen ist (vgl. Bundesrechtsanwaltskammer 2024.). Ob eine Einflussnahme wesentlich ist oder nicht, entscheidet dabei das federführende Ministerium (vgl. BMI-Entwurf GGO 2024.). Von einer Auflistung sämtlicher Gespräche und Kontaktaufnahmen wird dagegen aus Gründen der erschwerten Nachvollziehbarkeit über erfolgreiche Einflussnahmen für die Öffentlichkeit abgesehen (vgl. BMI-Entwurf GGO 2024). Die GGO überlässt den Ministerien dadurch jedoch einen großen Spielraum und versäumt es alle Akteure im Gesetzesprozess abzubilden, so die Bewertung von Lobby Control (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.23-25). In einer zusätzlichen Überprüfung durch die Allianz für Lobbytransparenz im Zeitraum vom 01.06.2024 bis zum 15.05.2025 hat sich zudem herausgestellt, dass die Änderung der GGO in Bezug auf die Abbildung der Einflussnahme Dritter kaum Anwendung findet. So wurden in mindestens 93,3%

der Gesetzesbegründungen im Überprüfungszeitraum keine wesentlichen Informationen hinsichtlich der Einflussnahme Dritter aufgelistet, wodurch keinerlei Mehrwert für die Lobbytransparenz hergestellt wurde (vgl. Allianz für Lobbytransparenz 2025. S.1-6). Ein Ergebnis, welches die Umsetzung der Lobby Fußspur in der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien merklich in Frage stellt.

Die Untersuchung zeigt, dass die Lobbyregulierung deutliche Fortschritte bei der Offenlegung der legislativen Fußspur vorweisen kann. Die Akteure sind dazu verpflichtet im Lobbyregister anzugeben, auf welche Regelungsvorhaben sie sich durch die Einreichung von Stellungnahmen beziehen, sofern sie eine Änderung, Abschaffung oder Beibehaltung erwirken wollen. Durch das Hochladen ihrer Stellungnahmen und Gutachten präsentieren die Akteure dabei ihre eigenen grundlegenden Argumente sowie ihre Position. Aus den Unterlagen geht jedoch nicht hervor, ob die Positionen und Argumente auch in der Gesetzgebung berücksichtigt wurden. Hierbei sollte die Änderung der GGO Klarheit bringen. Allerdings werden nur „wesentliche“ Beeinflussungen aufgenommen, die der freien Beurteilung der Ministerien unterliegen, wodurch ein Großteil der versuchten Einflussnahme weiterhin verdeckt bleibt. Zusätzlich hat die Untersuchung von Amnesty International ergeben, dass die Abbildung der Einflussnahme nach §43 GGO nur in den seltensten Fällen praktiziert wird wodurch die Effektivität des gesamten Instruments in Frage gestellt werden kann. Aus diesem Grund wird das Regulierungssystem vor dem Hintergrund der vorliegenden Kriterien mit einer mittleren Robustheit bewertet.

#### 4.2.1.9      Kontaktprotokolle

Nachdem untersucht wurde, inwieweit die Beeinflussung der Gesetzgebung durch die Interessenvertretung mit Hilfe der vorhandenen Instrumente abgebildet wird, soll die vorliegende Untersuchung aufgrund der thematischen Nähe, an die gesammelten Ergebnisse anknüpfen. Die Nähe zur vorausgegangenen Untersuchung ist gegeben, da die Beeinflussung der Gesetzgebung nicht durch den reinen Austausch von Stellungnahmen und Gutachten von statten geht. Es geht vielmehr um die Kontaktaufnahme zwischen der Politik und der Interessenvertretung, die selten ausschließlich physisch stattfindet, sondern darüber hinaus auch durch informellen Schriftwechsel (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.20-24). In der Regel werden die allermeisten Gespräche dabei informell gehalten, wodurch die Akteure oder die Inhalte nicht öffentlich gemacht werden. (vgl. Sonnenberg 2022.). Ein entsprechendes Instrument zur „Kontakttransparenz“ müsste demnach offenlegen, wann Treffen zwischen Lobbyisten und Vertretern der Bundesministerien stattgefunden haben und welche Stellungnahmen oder Forderungspapiere in diesem Zusammenhang entstanden sind (Eschmann & Lange 2024. S.24). In Anbetracht der verfügbaren Regulierungsinstrumente fällt eine Bewertung in Bezug auf die Kriterien des Indikators sehr kurz aus, da keines der Instrumente über Mechanismen verfügt, welches die

genannten Kriterien erfüllt. Aus diesem Grund wird dem Regulierungssystem eine niedrige Robustheit zugeschrieben.

#### 4.2.2 Die Kosten des Regulierungssystems

Nachdem die Robustheit des Regulierungssystems bereits eingehend betrachtet wurde, widmet sich die Arbeit an dieser Stelle der Analyse der resultierenden Kosten der Regulierung. Die Untersuchungen bauen auf den Kenntnissen der vorangegangenen Analyse auf, ohne die Inhalte dabei erneut zu wiederholen, sodass es nur im Rahmen der Bewertung zu einem kurzen Vergleich kommt. Dieser Logik folgend, wird von einer erneuten Betrachtung der Karenzzeitregulierung abgesehen, da auch nach der Reform keine zusätzlichen bewertbaren Kosten zu ermitteln sind. Als Forschungsgegenstände dienen daher, das Lobbyregister sowie die Gemeinsame Geschäftsordnung der Ministerien. Die Reihenfolge der Untersuchungen folgt der Chronologie des Index, angefangen bei den Lernkosten.

##### 4.2.3.1 Lernkosten

Die Ermittlung der Lernkosten orientiert sich an den Voraussetzungen und Qualifikationen, die Akteure besitzen müssen, um die an sie gestellten Anforderungen zu erfüllen oder um Zugriff auf die gebotenen Leistungen zu erhalten (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S.38-41). Folgt man dieser Logik, fällt die Betrachtung der Kosten des GGO eher kurz aus, denn die Hauptlast trägt der Staat bzw. die Ministerien. Sie müssen prüfen, ob eine wesentliche Beeinflussung in der Gesetzgebung vorliegt. Sollte dies der Fall sein, muss dies in der Begründung des Gesetzestextes angegeben werden, wodurch auch für die Nutzer keine Lernkosten entstehen, da sie die Informationen bei der Durchsicht abrufen können (vgl. GGO). Die Hauptlast entsteht dahingegen durch das Lobbyregister.

Durch die Reform des Lobbyregisters wurde die Anzahl der Anforderungen noch einmal deutlich erweitert, was nicht zuletzt anhand des Umfangs des aktualisierten Handbuchs der Interessenvertretung zu sehen ist. Auf 273 Seiten wird den Akteuren schrittweise verdeutlicht, welche Änderungen von nun an geltend sind und welche Vorgaben dabei einzuhalten sind<sup>6</sup> (vgl. Heyer et al. 2024.). Zusätzlich werden erneut Seminare angeboten, um die Inhalte sowie ihre Bedeutung allen Teilnehmenden zu verdeutlichen. Ein Beispiel hierfür ist die Veranstaltungsreihe „de'ge'pol Tutorial“, ein Webinar Angebot der degepol (vgl. degepol. 2025.). Um die Kostenverteilung der Reform des Lobbyregisters zu bewerten hat die degepol 2024 erneut eine Umfrage mit Teilnehmenden aus unterschiedlichen Branchen der Interessenvertretung durchgeführt. Die Teilnehmenden konnten sich dabei auch schriftlich zu den Belastungen äußern. In Bezug auf die Erweiterung der Anforderungen äußerte sich ein Akteur wie folgt: *„270 Seiten Handbuch zur Exegese! (..) Als Admin kann ich das im Unternehmen kaum mehr vermitteln.“*

---

<sup>6</sup> 70 Seiten mehr als in der vorangegangenen Version (vgl. Heyer et al. 2022.)

(vgl. degepol-Umfrage 2024. S.30). Aussagen wie diese werden dabei durch die Bewertung der Teilnehmenden zusätzlich untermauert. So hatten sich die Teilnehmenden erhofft, dass viele Unklarheiten durch die Reform beseitigt werden würden, jedoch können 71,5% der befragten Akteure keinerlei Verbesserungen feststellen (vgl. degepol-Umfrage 2024. S.19). Im Gegensatz dazu kommt es für die Nutzer zu keinem Anstieg der Lernkosten. Das Prinzip bleibt dasselbe, die Plattform ist eine frei zugängliche Webseite, auf der sowohl allgemeine Informationen aller registrierten Akteure gelistet werden, sowie einzelne Suchanfragen gestellt werden können. Die Einträge bleiben von der Struktur ebenfalls gleich, werden im Vergleich zum Stand zuvor eine Vielzahl zusätzlicher Informationen abgebildet (vgl. Lobbyregister, Stand 25.03.2026).

Auch wenn die Lernkosten für die Adressaten deutlich gestiegen sind, bleiben Nutzer von weiterhin durch derlei Belastungen verschont. Aufgrund der aufgeführten Kriterien müssten jedoch sowohl Anwender als auch Nutzer durch die Lernkosten belastet werden, damit die Lobbyregulierung die Kriterien eines Systems mit hohen Kosten erfüllen kann. Da diese notwendige Bedingung jedoch nicht erfüllt ist, kommt die Untersuchung zu demselben Ergebnis wie vor der Reform. Dem Regulierungssystem werden mittlere Lernkosten zugeschrieben.

#### 4.2.3.2 Einhaltungskosten

Bei der Betrachtung der Einhaltungskosten nach der Reform steht das Lobbyregister erneut als einziges Instrument im Fokus der Untersuchung, da die Vorgaben der Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien nach §43 allein für die Beamten der Ministerien gelten, wodurch keine Anforderungen für Außenstehende festzustellen sind. Des Weiteren liegt die Festlegung der Wesentlichkeitsschwelle im eigenen Ermessen der Beamten, wodurch es zu keiner verpflichtenden Belastung kommt (vgl. GGO). Die Analyse der Allianz für Lobbytransparenz hat zudem gezeigt, dass nur in einem Bruchteil der Gesetzesentwürfe wesentliche Informationen hinsichtlich der Einflussnahme Dritter dargestellt wurden.<sup>7</sup> (vgl. Allianz für Lobbytransparenz 2025. S.1-6). Aus diesem Grund wird von einer Bewertung der GGO in Bezug auf die Untersuchung der Einhaltungskosten abgesehen.

Die Betrachtung der Einhaltungskosten, die durch die Verpflichtungen des Lobbyregisters anfallen, fällt dagegen umfangreicher aus. Allein durch die Erhöhung der allgemeinen Angabepflichten, in Relation zum Stand vor der Reform, deuten auf einen Anstieg der Kosten für die Adressaten hin (vgl. LobbyRG 2024.). Ein Blick auf die Auflistung der konkreten Aktualisierungspflichten durch das Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zeigt dabei die realen Ausmaße der Verpflichtungen auf (Heyer et al. 2024. S.232-235). Waren unverzügliche Aktualisierungspflichten vor der Reform noch die Ausnahme, gilt

---

<sup>7</sup> 93,3% der Gesetzesbegründungen, im Zeitraum vom 01.06.2024 bis zum 15.05.2025 enthielten keine wesentlichen Informationen (vgl. Allianz für Lobbytransparenz 2025. S.1-6).

die sofortige Aktualisierung mittlerweile für einen Großteil der Angaben. So sind nach der Reform alle Änderungen bezüglich der (1) Stammdaten, (2) der vertretungsberechtigten Personen, (3) Tätigkeits- und Vorhabenbereichen sowie (4) Angaben zu den konkreten Regelungsvorhaben zu denen Interessenvertretung betrieben wird, unverzüglich zu aktualisieren (§ 3 Absatz 3 Satz 1 erster Halbsatz LobbyRG 2024.). Für alle weiteren Angaben bleibt die bisherige Aktualisierungspflicht von spätestens sechs Monaten nach dem Ende des Geschäftsjahres bestehen (§ 3 Absatz 3 Satz 2 LobbyRG) / (vgl. Heyer et al. 2024. S.233-234). Eine zusätzliche regelmäßige Belastung ergibt sich aus der Aktualisierungspflicht der Stellungnahmen und Gutachten, die jeweils bis zum Ende eines jeden Quartals angepasst werden müssen (vgl. § 3 Absatz 3 Satz 1 zweiter Halbsatz LobbyRG).

Insbesondere die unverzügliche Angabe der konkreten Regelungsvorhaben sowie das Hochladen von Stellungnahmen, unter der Angabe des Zeitpunkts sowie einer abstrakten Beschreibung des Adressaten sorgt seit der Ankündigung der Novellierung des Lobbyregisters für Unmut unter den Betroffenen. So bezeichnete der Verband der Chemischen Industrie e.V. (VCI) die Einführung der betreffenden Paragraphen als eine „Dokumentationspflicht“ sowie als eine „falsche Fußspur, die Registrierungspflichtige auf kräftezehrenden Weg und unwegsames Terrain geleitet, ohne dabei das Transparenzziel zu erreichen.“ (vgl. VCI 2023. S.1-2). Auch im Rahmen der Umfrage der degepol von 2024, wird diese Einstellung von einem Großteil der Teilnehmenden widerspiegelt. So lehnen über 50% der Befragten eine Dokumentationspflicht durch die Interessenvertretung ab, wobei sie jedoch gleichzeitig mit 65% eine Dokumentationspflicht durch staatliche Institutionen befürworteten (vgl. degepol-Umfrage 2025. S.24).

Es zeigt sich, dass durch die Novellierung des Lobbyregisters bereits bestehende Vorgaben in Bezug auf regelmäßige sowie unregelmäßige Verpflichtungen zusätzlich erhöht wurden. Insbesondere die Ausweitung der unverzüglichen Aktualisierungspflichten führt dazu, dass ein hohes Maß unregelmäßiger Anforderungen an die Adressaten gestellt wird. Insgesamt führt die Verschärfung bzw. Ausweitung der Aktualisierungspflichten zu einer Steigerung des bisher nicht geringen Aufwandes, wodurch insbesondere kleinere und mittlere Interessenvertretungen hohen zusätzlichen Belastungen ausgesetzt werden (vgl. Stellungnahme-degepol 2023. S.6-7). Bereits vor der Reform wurde die Kostenintensität des Regulierungssystems als hoch bewertet. Da der Index keine höhere Bewertung ermöglicht, bleibt diese Bewertung daher bestehen.

#### 4.2.3.3 Tatsächliche Kosten

Bei der Untersuchung der Tatsächlichen Kosten wird erneut hauptsächlich Bezug auf die Reform des Lobbyregisters genommen, da die Datengrundlage der GGO für eine zweckmäßige Untersuchung schlichtweg nicht ausreichend ist. Weder aus dem Entwurf der Änderung der

GGO noch aus dem Informationsangebot des Bundesministeriums des Inneren gehen Zahlen zur Kostenbewertung hervor, die vor dem Hintergrund der Forschungsinteresses genutzt werden können (vgl. Entwurf-GGO. 2024.) / (vgl. BMI 2025.). Aus diesem Grund steht das Lobbyregister im Fokus der Untersuchung. Um die tatsächlichen Kosten des Lobbyregisters zu bewerten, wird der Entwurf der Reform des Lobbyregisters zu Analyse Zwecken hinzugezogen. Aus dem Entwurf beschreibt der Gesetzgeber die geschätzten Kosten der Regulierung, wobei er diese auch entsprechend begründet (vgl. Deutscher Bundestag 2023.). Diese Kosten werden wiederum den Angaben aus der Branche gegenübergestellt, die sich in einer Umfrage der degepol von 2024 ausführlich zu den Anforderungen der Reform geäußert hat (vgl. degepol-Umfrage 2025.) Im Ergebnis wird es durch diese Vorgehensweise ermöglicht, die tatsächlichen Kosten durch eine Gegenüberstellung der Angaben abzuleiten.

Nach der Aussage des Gesetzesentwurfs der Ampelkoalition entstehen durch die Reform des Lobbyregisters einmalige Aufwendungen in Höhe von 204.000 Euro sowie ein zusätzlicher jährlicher Aufwand von rund 108.000 Euro. Der einmalige Aufwand resultiert dabei aus den Kosten, die durch die Umstellung auf die neuen Anforderungen des LobbyRG entstehen, während die jährlichen Kosten alle Informationspflichten umfasst (Deutscher Bundestag 2023. S. 2-3). Als Grundlage für die Schätzung des Gesetzgebers dienen ein erhöhter Zeitaufwand von 8 Minuten für die jährliche Aktualisierung und 30 Minuten für den einmaligen Aufwand, basierend auf einem Lohnsatz von 58,40 Euro (vgl. degepol-Umfrage 2023. S.16-18). Die Angaben beziehen sich dabei allein auf die Kosten für die Adressaten des Regulierungssystems. Der laufende Erfüllungsaufwand unterliegt der „One in, one out“-Regelung der Bundesregierung von 2015, wonach „jede Vorgabe, die die Wirtschaft belastet, als „In“ spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe, ein „Out“, ausgeglichen werden muss.“ (Nationaler Normenkontrollrat 2026.). Der laufende Erfüllungsaufwand des Lobbyregisters stellt demnach das „In“ dar und soll durch geeignete Entlastungsmaßnahmen kompensiert werden. Dem Gesetzesentwurf nach, sei das BMI dafür verantwortlich, Kompensationen zu einem späteren Zeitpunkt nachzureichen (Deutscher Bundestag 2023. S. 2-3). Eine vage Aussage, die sich nicht nachprüfen lässt, da hierzu genauere Angaben des Gesetzgebers fehlen. Auch insgesamt wird die „one in, one out“-Regelung kritisch betrachtet, da die Regelung an eine Reihe von Ausnahmen geknüpft ist, wodurch ein hoher Anteil am Erfüllungsaufwand nicht durch Einsparungen kompensiert werden muss. Dies spiegelt auch die Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands wieder. Dieser sei nach Angabe des Normenkontrollrates (NKR), seit 2011 um fast 21. Mrd. Euro angewachsen (Nationaler Normenkontrollrat 2026.).

Im Gegensatz dazu basieren die Aufwandskosten der Umfrage der degepol auf den realen Erfahrungen der Akteure aus der Branche. Mit Blick auf die finanziellen Angaben zeigt sich,

dass die errechneten Gesamtkosten des Gesetzgebers sowie der Branche, weit auseinanderliegen. Demnach sei der geschätzte Gesamtaufwand durch die Novellierung des Lobbyregisters auf rund 307 Mio. Euro<sup>8</sup> angestiegen (degepol-Umfrage 2025. S.23). Ein Umstand der laut degepol, vor allem auf den hohen Aufwand der Aktualisierung der Daten verbunden ist. Demnach erfordere die Aktualisierung der Daten ein stetiges Sammeln von Daten, was mit nahezu demselben finanziellen Aufwand wie die Ersteintragung verbunden sei. Nur wenige Anforderungen seien dagegen mit einmaligen Aufwendungen verbunden. Gerade kleinere Organisationen würde dadurch zusätzlich belastet werden, insbesondere, da die Überarbeitung nun auch ehrenamtliche Akteure mit einbezieht (vgl. Stellungnahme- degepol 2023. S.6-7). Wörtlich äußerte sich die degepol in folgenderweise: „Die Annahmen in der Begründung des Gesetzentwurfs sind daher wiederum weit von der Realität der Interessenvertretenden entfernt“ (Stellungnahme- degepol 2023. S.7).

Weder die Umfrage des degepol noch der Entwurf der Reform des Lobbyregistergesetzes beinhalten zusätzliche Kosten für die Nutzer des Lobbyregisters (vgl. degepol-Umfrage 2025.) /. (Deutscher Bundestag 2023. S. 2). Bereits vor der Reform konnten keine Kosten für Bürger festgestellt werden, wodurch die Bewertung dahingehend unverändert bleibt.

Insgesamt entpuppt sich das Regulierungssystem als weitaus kostenintensiver als das vorausgegangene System. Durch die Reform des Lobbyregisters wurden die bestehenden Anforderungen an die Adressaten der Lobbyregulierung zusätzlich erweitert. Des Weiteren wurde die Informationspflicht zur regelmäßigen Aktualisierung verschärft, wodurch die laufenden Kosten ebenfalls weiter angestiegen sind. Die tatsächlichen Kosten der Adressaten liegen dadurch weit über den geschätzten Kosten des Gesetzgebers, wodurch die Bewertung der Kosten des Regulierungssystems weiterhin als hoch beibehalten wird.

#### 4.2.3.4 Psychologische Kosten

Bei der Betrachtung der psychologischen Kosten bleibt die Vorgehensweise der Untersuchung, im Vergleich zur Analyse des vorangegangenen Regulierungssystems, gleich. Nach Herd und Moynihan stehen psychologische Kosten in einem direkten Zusammenhang mit der Anzahl der Anforderungen, die aufgrund regelmäßiger oder unregelmäßiger Verpflichtungen an die Akteure gestellt werden (vgl. Herd & Moynihan. 2019. S. 31-35). Es gilt somit zu prüfen, ob und inwieweit die Adressatinnen und Adressaten mit regelmäßigen und unregelmäßigen Kosten durch die Gesetzgebung konfrontiert werden. Durch die Untersuchung der Einhaltungskosten wurde dieser Untersuchungspunkt jedoch bereits zu genüge beantwortet. So hat sich herausgestellt, dass das Regulierungssystem nach der Reform des Lobbyregisters eine hohe Anzahl an Anforderungen an die Adressatinnen und Adressaten stellt, die sowohl

---

<sup>8</sup> gewichteter Mittelwert 53.163,26 € übertragen auf 5772 registrierte Interessenvertreter im Erhebungszeitraum vom 17.7.2024 - 23.08.2024

regelmäßige als auch unregelmäßige Belastungen für die Akteure der Interessenvertretung darstellen. Die Frage, ob diese Belastungen jedoch zusätzlich für alle oder einen Teil der Akteure abgemildert werden, blieb bisher unbeantwortet und soll im Folgenden Abschnitt beantwortet werden.

Für den gesamten Registrationsprozess gilt, je größer die Organisation der Interessenvertretung ausfällt, desto mehr Angaben müssen durch die Akteure entrichtet werden. Damit verbunden ist auch der Aufwand durch regelmäßige und unregelmäßige Aktualisierungspflichten, da dieser parallel mit der Anzahl der Angaben ansteigt (vgl. Heyer et al 2024.). Allgemein gelten aber für alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dieselben Vorgaben. Die einzige Ausnahme besteht in der Angabe von Jahresabschlüssen oder Rechenschaftsberichten, die nur von juristischen Personen, Personengesellschaften und Einzelkaufleuten nach dem Handelsgesetzbuch angegeben werden müssen (Heyer et al. 2024. S.34-37). Wirkliche Erleichterungen sind durch das Lobbyregistergesetz nicht vorgesehen. Erleichterungen werden soweit vorhanden, ausschließlich durch Ausnahmen formuliert. Insbesondere die Formulierung der Ausnahmen der Registrierungspflicht nach §2 Absatz 3 Nummer 6 LobbyRG, kann an dieser Stelle exemplarisch benannt werden (vgl. LobbyRG 2024.). Die Formulierung im LobbyRG entbindet demnach eine Reihe von Akteursgruppen von der Registrierungspflicht und dadurch von sämtlichen Pflichten, die mit einem Eintrag im Register verbunden sind. Die Ausnahmen bestanden bereits vor der Reform des Lobbyregisters und wurden seitdem auch keinerlei Anpassung unterzogen, weshalb von einer erneuten Nennung abgesehen wird (Heyer et al. 2024. S.20-27).

Alle Akteure die nach § 2 Absatz 1 LobbyRG unter die Bedingungen der Registrierungspflicht fallen, werden demnach mit denselben Anforderungen konfrontiert, wobei das LobbyRG keinen Unterschied macht, ob es sich um ein Unternehmen oder einen ehrenamtlichen Akteur handelt. Daher sind es vor allem kleinere Organisationen, die durch die Anforderungen stärkeren Belastungen ausgesetzt werden (vgl. Stellungnahme-degepol 2023. S.7). Neben der degepol wird diese Meinung auch von weiteren Akteuren aus der Branche vertreten, wie die Umfrage der degepol zur Reform des Lobbyregisters deutlich aufzeigt: *„Gute Idee, miserable Umsetzung zu Lasten aller kleinen - gemeinnützigen - Organisationen mit wenig Geld und Personal.“* (degepol-Umfrage 2025. S.25). Im Hinblick auf die Ergebnisse der Untersuchung des vorangegangenen Regulierungssystems bleibt das Ergebnis daher gleich. Die psychologischen Kosten sind demzufolge weiterhin, als hoch einzustufen.

Nachdem nun alle Untersuchungen abgeschlossen sind, soll im folgenden Kapitel eine Gegenüberstellung der Ergebnisse angestrebt werden. Die Ergebnisse werden dabei visuell veranschaulicht und durch Fachliteratur vor dem Hintergrund des Forschungsinteresses eingeordnet.

## 5. Eine vergleichende Einordnung der Regulierungssysteme

Die zurückliegenden Analysen stellen ein Abbild der Entwicklung der deutschen Lobbyregulierung dar. Durch die Anwendung einer einheitlichen Analysemethode wurde es ermöglicht, dieses Abbild auf der Basis der festzustellenden Robustheit (Nutzen) wie auch der Kosten zu bewerten. Doch in welchem Verhältnis stehen Kosten und Nutzen zueinander? Um sich der Beantwortung dieser Frage zu nähern, werden die Ergebnisse der Analysen zunächst paarweise verglichen. Dazu werden die Erkenntnisse aus den Analysen über beide Zeitabschnitte hinweg interpretiert und mithilfe wissenschaftlicher Fachliteratur eingeordnet. Um die Chronologie der Arbeit beizubehalten, wird dazu zunächst Bezug auf die Analyse der Robustheit genommen.

Wie zu Beginn der Arbeit verdeutlicht wurde, ergibt sich der Nutzen der Lobbyregulierung aus dem Grund seiner Notwendigkeit, der Intransparenz in der Interessenvertretung (Schwaneck 2019. S.3). Nach Chari et al. folgt daraus die Schlussfolgerung: „Je höher die Robustheit, desto höher ist das Maß an Transparenz“ (Chari et. al. 2019. S. 179-181). Um die Robustheit zu messen, wurden beide Regulierungssysteme einer einheitlichen Indexanalyse unterzogen. Bei der Analyse hat sich herausgestellt, dass beide Systeme das Lobbyregister als Hauptinstrument in der Lobbyregulierung nutzen, wobei die zusätzlichen Regulierungen dagegen auf ein weites Spektrum an Themen ausgerichtet sind und die Lobbyregulierung hierbei nur ein Teilaspekt des eigentlichen Ursprungs darstellt (vgl. BMI 2026.) / (BminG 2024.) / (vgl. BBG 2026.).

Als Hauptinstrument erweist sich das Lobbyregister als ein deutlich umfassenderes Regulierungsinstrument als die zuvor etablierte Öffentliche Liste (vgl. Polk 2021. S.121-126). Das Register setzt einen klaren Rahmen und definiert dabei sowohl die Adressatinnen und Adressaten als auch den Anwendungsbereich der Regulierung. Darauf aufbauend setzt das Register zusätzlich auf eine allgemein gültige Registrierungspflicht, wodurch die betroffenen Akteure juristisch an Vorgaben gebunden werden (vgl. Heyer et al. 2022. S.6-26) / (vgl. § 2 Absatz 1 - LobbyRG 2022.). Gleichzeitig formuliert das Register jedoch pauschale Ausnahmen für einige Akteursgruppen. Ein deutlicher Kritikpunkt, der auch nach der Reform 2024 nicht korrigiert wurde (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.18-19). Davon abweichend zeichnet sich das Lobbyregister insbesondere dadurch aus, dass es von den Akteuren im Registrierungsprozess eine hohe Anzahl von Daten erhebt, die sich auf fast alle Bereiche der Lobbyarbeit beziehen. Anfängliche Schlupflöcher, wie die Möglichkeit zur Verweigerung finanzieller Angaben, wurden dabei durch die Reform des Registers geschlossen, wodurch verdeckte Lobbyarbeit verhindert und die politische Einflussnahme von Geldgeberinnen und Geldgebern offengelegt werden sollte (vgl. RfS-Bericht 2025. S.36). Auch in anderen Bereichen, sorgte die Reform des Lobbyregister für eine deutliche Verbesserung. So wurde der Drehtüreffekt durch das

Lobbyregister sichtbar gemacht, indem die Einträge alle Verbindungen Funktionen oder Ämter im Deutschen Bundestag, der Bundesregierung oder der Bundesverwaltung öffentlich darstellte. Die Angaben beruhten dabei auf den Verbindungen der Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern, sofern sich diese in den letzten fünf Jahren in einem dienstlichen Verhältnis mit den genannten Institutionen befanden (Heyer et al. 2024. S.104-108). Ergänzt wird das Register durch die Karenzzeitregulierung des BminG, welches den Wechsel von der Politik in die Wirtschaft an zusätzliche Vorgaben sowie Wartezeiten knüpft (vgl. § 6 BminG 2023.). Die Regelung galt zunächst nur für ehemalige Mitglieder der Regierung sowie Staatssekretäre, doch nach der Reform des Bundesbeamtengesetzes, wurde die Regulierung auch auf politische Beamte ausgeweitet (vgl. BBG 2026.).

Eine weitere Lücke, die nach der Implementierung des Lobbyregisters identifiziert wurde, ist die unzureichende Abbildung der legislativen Fußspur. Diese wurde zunächst durch keines der vorhandenen Regulierungsinstrumente abgebildet und sollte erst durch die Reform des Lobbyregisters in Teilen transparenter werden. Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter wurden demzufolge zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme gemäß § 3 Absatz 1 Nummer 5 LobbyRG verpflichtet, wodurch sie alle aktuellen, geplanten oder angestrebten Regelungsvorhaben auf Bundesebene oder auf Ebene der Europäischen Union angeben müssen (Heyer et al. 2024. S.173-189). Zusätzlich wird von den Akteuren verlangt, Stellungnahmen sowie Gutachten zu den angegebenen Regelungsvorhaben bereitzustellen, sofern diese gemäß § 1 Absatz 1 und 2 LobbyRG abgegeben wurden (Heyer et al. 2024. S.194-203). Die Angaben verweisen jedoch nur auf wesentliche Informationen, wie die Position sowie die Argumente der Akteure. Umfassende Informationen, über die individuelle Beteiligung der Akteure bleiben hingegen weiterhin verborgen. Um diese Lücke zu schließen, stützte sich die Ampelkoalition 2024 auf die Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.20-24). Die GGO sollte demzufolge klären, „inwieweit Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter sowie beauftragte Dritte wesentlich zum Inhalt des Gesetzentwurfes beigetragen haben“ (vgl. BMI 2024. Artikel 1 GGO-Entwurf). In der Praxis erwies sich die GGO jedoch als äußerst unwirksam, da die Anwendung der Beurteilung der Ministerien unterliegt. Die Allianz für Lobbytransparenz überprüfte die Wirksamkeit im Rahmen einer einjährigen Studie und kam zu dem Ergebnis, dass in mindestens 93,3% der Gesetzesbegründungen, keine wesentlichen Informationen hinsichtlich der Einflussnahme Dritter aufgelistet wurden, wodurch keinerlei Mehrwert für die Lobbytransparenz hergestellt wurde (vgl. Allianz für Lobbytransparenz 2025. S.1-6). Ebenfalls negativ zu bewerten ist der Umstand, dass keines der Regulierungsinstrumente über Mechanismen verfügt, die den Kontakt zwischen der Politik und der Interessenvertretung darstellt. Eine sogenannte „Kontakttransparenz“ würde transparent darstellen, wann Treffen zwischen Lobbyisten und Vertretern der Politik stattgefunden haben und

welche Positionen dabei vertreten wurden. (Eschmann & Lange 2024. S. 24). Somit zeigt sich, dass auch nach der Reform weiterhin Raum für weitere Verbesserungen gegeben ist.

In Anbetracht der Ergebnisse erweist sich jedes der betrachteten Regulierungssysteme als eine deutliche Verbesserung im Vergleich zu seinem direkten Vorgänger. Das Gesetz zur „Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung“, formuliert erstmals verbindliche Vorgaben für die Interessenvertretung auf Bundesebene, die durch die Reformen des Registers sowie ergänzender Regulierungen, aufgegriffen und deutlich erweitert wurden (Heyer et al. 2022. S.4) / (RfS-Bericht 2025. S.7-8). Insgesamt erweist sich die Lobbyregulierung vor der Reform dadurch als ein System mittlerer Robustheit, wohingegen es nach der Reform, als ein System mit einer hohen Robustheit einzuordnen ist. Zum Zweck der besseren Leseführung, werden die Ergebnisse der Analysen im Folgenden visuell dargestellt. Auf diese Weise können die Fortschritte in der Entwicklung der Lobbyregulierung bildlich verinnerlicht werden. Die Bewertung der Regulierungssysteme kann dabei der Einfärbung der Tabelle entnommen werden. Die Interpretation der Farben lässt sich dabei wie folgt übersetzen: (1) Gelb = Regulierung vom 01. März 2022 - 01. März 2024, (2) Dunkelgrün = Regulierung 01. März 2024 bis heute und (3) Hellgrün = beide Systeme überschneiden sich in ihrer Bewertung.

Tab. 3: Tabellarische Darstellung der Ergebnisse „Robustheit“

|                                                          | <b>System geringer Robustheit</b>                                                                                      | <b>System mittlerer Robustheit</b>                                                                   | <b>System hoher Robustheit</b>                                                                                                                                         |
|----------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>(1) Registrierungsvorschriften</i>                    | Regeln für eine individuelle Registrierung, jedoch mit einem geringen Maß an Angaben; keine Einzelheiten               | Regeln für eine individuelle Registrierung, mit einem höheren Maß an verpflichtenden Angaben         | Regeln für eine individuelle Registrierung sind sehr streng, es werden keine Ausnahmen formuliert                                                                      |
| <i>(2) Offenlegung von Ausgaben</i>                      | Keinerlei Regeln zur Offenlegung von generellen Ausgaben sowie zur Offenlegung von Mitarbeiterausgaben                 | Einige Angaben bezüglich individueller Finanzaufwendungen, keine Offenlegung von Mitarbeiterausgaben | Offenlegung jeglicher Lobbying Finanzaufwendungen sowie verpflichtende Angaben zu Mitarbeiterausgaben                                                                  |
| <i>(3) Elektronisches Ausfüllen und Nutzerfunktionen</i> | Schwache Möglichkeiten zur Onlineanmeldung, benötigt physische Unterlagen, eine dezidierte Recherche ist nicht möglich | Stabiles System zur Online-Registrierung, ohne physische Unterlagen, Suchfunktion wird angeboten     | Stabiles System zur Online-Registrierung, ohne physischen Unterlagen, vielfältige Möglichkeiten zur dezidierten Recherche mit der Möglichkeit zum Download von Dateien |

|                                                                    |                                                                                                                    |                                                                                                                                     |                                                                                                                                                                                            |
|--------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (4)<br><i>Öffentlicher Zugang</i>                                  | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten zur Verfügung, jedoch ohne detaillierte Angaben und ohne regelmäßige Updates | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten zur Verfügung, mit detaillierten Angaben und regelmäßigen Updates                             | Stellt eine Auflistung von Lobbyisten mit finanziellen Aufwendungen zur Verfügung, mit detaillierten Angaben und regelmäßigen Updates                                                      |
| (5)<br><i>Vollstreckung</i>                                        | Nur geringe Vollstreckungsmöglichkeiten von staatlichen Stellen, geringe oder keine Möglichkeit zur Sanktionierung | Theoretische Vollstreckungsmöglichkeit durch staatliche Stellen, jedoch wird diese nur selten genutzt, mittleres Sanktionierungsmaß | Staatliche Stellen können obligatorische Untersuchungen durchführen, hohes Sanktionsmaß                                                                                                    |
| (6)<br><i>Bestimmungen über Drehtüren</i>                          | Es gibt keine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger als Lobbyisten registrieren lassen können                  | Es gibt eine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger als Lobbyisten registrieren lassen können                                    | Es gibt eine Wartezeit bevor sich ehemalige Amtsträger und politische Beamte als Lobbyisten registrieren lassen können                                                                     |
| (7)<br><i>Darstellung von Akteuren mit Bezug zum Drehtüreffekt</i> | Keine Auflistung betroffener Akteure                                                                               | Es gibt eine öffentliche Liste, welche die betroffenen Akteure auflistet                                                            | Es gibt eine öffentliche Liste, welche die betroffenen Akteure auflistet und nähere Informationen zum vorherigen Beschäftigungsverhältnis beinhaltet (Position, Arbeitgeber Ausscheidatum) |
| (8)<br><i>Bestimmungen über einen legislativen Fußabdruck</i>      | Es gibt keine Berichte, die eine Beteiligung von Interessengruppen an der Gesetzgebung erfassen                    | Es gibt Berichte, die eine Beteiligung von Interessengruppen an der Gesetzgebung erfassen.                                          | Sowohl eine individuelle Beteiligung als auch das Ziel der Einflussnahme werden in Berichten erfasst                                                                                       |
| (9) <i>Kontaktprotokolle</i>                                       | Es werden keine Kontaktprotokolle geführt.                                                                         | Es werden Kontaktprotokolle geführt, jedoch ohne detaillierte Ausführung                                                            | Es werden Kontaktprotokolle geführt, wobei sowohl das Austauschmaterial als auch das Ziel der Kontaktaufnahme mit aufgeführt wird                                                          |

Quellen: Eigene Darstellung nach (Chari et al. 2019. S.182) / (vgl. Lange et al. 2021.) / (vgl. Polk 2021. S.121-126) / (vgl. Lacy-Nichols et al. 2025. S. 857-882)

Nachdem die Entwicklung der Robustheit eingehend betrachtet und bewertet wurde, widmet sich der folgende Abschnitt den Kosten der Regulierungssysteme. Die Vorgehensweise bleibt dabei gleich, wodurch auch die Kosten paarweise über die betrachteten Zeitperioden hinweg betrachtet werden. Eine Einordnung findet hierbei hauptsächlich auf der Basis der verwendeten Fachliteratur sowie der Angaben aus der Branche statt. Die Bewertung der Kosten bildet sich demzufolge aus der Höhe der Anforderungen, die das Regulierungssystem an die Adressaten sowie deren Nutzer stellt.

Während bei der ersten Fassung des Lobbyregisters noch vor allem strukturelle Informationen durch die Akteure bereitgestellt werden sollten, setzte die Reform des Registers dagegen verstärkt auf die Darstellung der Inhalte der Interessenvertretung (vgl. RfS-Bericht 2025. S.6). Das Prinzip bleibt dabei über die betrachteten Zeiträume hinweg gleich. Der Gesetzgeber verpflichtet die Interessenvertretung durch sanktionsbewehrte Vorgaben, Daten auf der Plattform der Bundestagsverwaltung öffentlich darzustellen und zu aktualisieren. Die Plattform profitiert dadurch im Umkehrschluss enorm, da sie somit als eine kontinuierlich wachsende und stets aktuelle Informationsquelle fungiert (vgl. RfS-Bericht 2025. S.4-7). Die Nutzerinnen und Nutzer stehen dabei im Mittelpunkt beider Regulierungssysteme, wobei das übergeordnete Ziel „gleichberechtigte Teilhabe aller Menschen durch ein digitales, barrierefreies Angebot“ klar erkennbar ist (RfS-Bericht 2025. S.16). Der Gesetzgeber zeichnet sich dagegen dadurch aus, dass er die Infrastruktur der Regulierung organisiert und gleichzeitig als kontrollierende und sanktionierende Institution fungiert (vgl. RfS-Bericht 2025. S.42-45). Die Hauptlast tragen somit die betroffenen Akteure aus der Branche.

Anders als bei der Analyse der Robustheit zeigt sich bei der Kostenuntersuchung, dass sich das Gesamtbild der Kosten vor und nach der Reform kaum verändert. Beide Regulierungssysteme schneiden in Bezug auf die gelisteten Kriterien gleich ab. Das Ergebnis ist dabei hauptsächlich auf den Aufbau sowie die Anforderungen des Lobbyregisters zurückzuführen, da es aufgrund seines Umfangs sowie seiner Verbindlichkeiten insbesondere die Adressatinnen und Adressaten mit hohen Kosten konfrontiert. Dieser Eindruck spiegelt sich auch anhand der Reaktionen aus der Branche wieder. Sowohl die Umfrage der degepol aus dem Jahr 2023 als auch aus dem Jahr 2025, zeichnen dabei dasselbe Bild. In Bezug auf die Entwicklung der Lernkosten wird beklagt, dass der Umfang aufgrund der Erweiterungen der Regulierungspflichten weiter zunehme. Das Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister, sei dadurch von ursprünglich 200 auf 273 Seiten angewachsen (vgl. Heyer et al. 2022.) / (Heyer et al. 2024.). Die Akteure sind dadurch gezwungen auf externe Förderangebote wie Webinare zuzugreifen, um ein Verständnis für die Umsetzung der Regulierung zu entwickeln (degepol. 2025.). Einzig aufgrund der intuitiven Anwendungsweise für Nutzerinnen und Nutzer fällt die Bewertung hierbei nicht hoch aus.

Im Gegensatz dazu werden die Akteure durch die wachsenden Einhaltungskosten mit immer höheren Belastungen konfrontiert. So resultiert die Kombination aus einer wachsenden Anzahl an Anforderungen sowie verschärfter Aktualisierungspflichten darin, dass auch die Belastungen für die Interessenvertretung ansteigen. Der Anspruch einer möglichst aktuellen Plattform mündet für die Akteure so in unmittelbaren Aktualisierungspflichten, die in der Branche auf große Ablehnung stößt (vgl. Stellungnahme-degepol 2023. S.6-7) / (vgl. RfS-Bericht 2025. S.4-7). Nach Aussage der degepol würde die unmittelbaren Dokumentationspflichten

insbesondere kleine Organisationen vor immense Herausforderungen stellen, weshalb der Gesetzgeber eher von einer quartalsweisen Aktualisierungspflicht Gebrauch machen sollte (vgl. Stellungnahme-degepol 2023. S.7). An dieser Stelle ist jedoch zu betonen, dass eine Erfüllung dieser Forderungen gleichzeitig die Robustheit des Registers schmälern würde (Nichols et. al 2025. S.866-867).

In Bezug auf die Entwicklung der Tatsächlichen Kosten ist festzustellen, dass diese zu großen Teilen aus den Einhaltungskosten des Regulierungssystems resultieren. Der Gesetzgeber hatte dazu vorab die geschätzten Kosten im Gesetzentwurf zusammengefasst. So umfasst die Reform des Lobbyregisters einmalige Aufwendungen in Höhe von 204.000 Euro sowie einen zusätzlichen jährlichen Aufwand von rund 108.000 Euro. Die Summen resultieren dabei aus den Kosten, die durch die Umstellung auf die neuen Anforderungen des LobbyRG sowie aus den jährlichen Kosten aller Informationspflichten zurückzuführen ist (Deutscher Bundestag 2023. S.2-3). Der laufende Erfüllungsaufwand würde hierbei der „One in, one out“-Regelung unterliegen, wonach „jede Vorgabe, die die Wirtschaft belastet, als „In“ spätestens bis zum Ende der jeweiligen Legislaturperiode durch eine entlastende Vorgabe, ein „Out“, ausgeglichen werden muss.“ (Nationaler Normenkontrollrat 2026.). Jedoch lässt sich die Umsetzung der Regelung nicht nachprüfen, da hierzu keinerlei Daten vorliegen. Auch aufgrund der Entwicklung des jährlichen Erfüllungsaufwands, ist die Effizienz der „one in, one-out Regelung anzuzweifeln (Deutscher Bundestag 2023. S.2-3). Laut des NKR sei dieser seit 2011 um fast 21 Mrd. Euro angewachsen, wodurch die Vermutung einer unzureichenden Umsetzung, zusätzlich untermauert wird (Nationaler Normenkontrollrat 2026.). Mit Blick auf die finanziellen Angaben zeigt sich, dass die errechneten Gesamtkosten des Gesetzgebers sowie der Branche weit auseinanderliegen. So ist der geschätzte Gesamtaufwand durch die Novellierung des Lobbyregisters auf rund 307 Mio. Euro<sup>8</sup> angestiegen (degepol-Umfrage 2025. S.23). Laut der degepol sei dies vor allem auf den hohen Aufwand der Aktualisierung zurückzuführen, da diese mit dem kontinuierlichen Sammeln von Daten verbunden ist, was nahezu denselben finanziellen Aufwand erfordert (vgl. Stellungnahme-degepol 2023. S.7). Zwar befürworten die Vertreterinnen und Vertreter der Branche mehrheitlich eine Dokumentationspflicht, jedoch sollte diese ihrer Meinung nach vom Gesetzgeber geleistet werden (vgl. Umfrage degepol. 2025. S.24).

Auch die Psychologischen Kosten hängen zu großen Teilen mit der Entwicklung der Einhaltungskosten zusammen. Ein großer Kritikpunkt ist hierbei, dass der Gesetzgeber bei der Formulierung seiner Anforderungen nicht zwischen kleinen Organisationen und großen Akteuren unterscheidet, wodurch alle Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, dieselben Anforderungen erfüllen müssen (Heyer et al. 2024. S.34-37). Erleichterungen werden im Rahmen des Lobbyregistergesetz nicht formuliert, dafür jedoch Ausnahmen. Insbesondere die Formulierung der Ausnahmen der Registrierungspflicht nach §2 Absatz 3 Nummer 6 LobbyRG, kann

an dieser Stelle exemplarisch benannt werden (vgl. LobbyRG 2024.). Die Formulierung entbindet Akteursgruppen von der Registrierungspflicht und dadurch von sämtlichen Pflichten, die mit einem Eintrag im Register verbunden sind (Heyer et al. 2024. S.20-27). Eine Vorgehensweise die sowohl bei themenrelevanten NGOs wie LobbyControl als auch in der Branche der Interessenvertretung für Unmut sorgt (vgl. Eschmann & Lange 2024. S.18-19). Demzufolge führen die Ausnahmen dazu, dass eine Ungleichbehandlung zwischen den Akteursgruppen stattfindet (vgl. degepol-Umfrage 2025. S.26).

Vor dem Hintergrund der hohen Anforderungen in Bezug auf die Anzahl der Angaben, der hohen Aktualität des Registers sowie der einseitigen Verteilung der Kosten, ist das Regulierungssystem als sehr kostenintensiv zu bewerten. Zum Zweck des besseren Verständnisses, werden auch die Endergebnisse der Kostenanalyse visuell aufgeführt. Die Bewertung kann dabei der Einfärbung der Tabelle entnommen werden. Die Interpretation der Farben bleibt dabei unverändert: (1) Gelb = Regulierung vom 01. März 2022 - 01. März 2024, (2) Dunkelgrün = Regulierung 01. März 2024 bis heute und (3) Hellgrün = beide Systeme überschneiden sich in ihrer Bewertung.

Tab. 4: Tabellarische Darstellung der Ergebnisse „Kosten“

|                           | <b>System mit geringen Kosten</b>                                | <b>System mit mittleren Kosten</b>                                                                                                   | <b>System mit hohen Kosten</b>                                                                                                          |
|---------------------------|------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| (1) Lernkosten            | Anwender und Nutzer benötigen keine Vorkenntnisse                | Nur eine Partei muss über Kenntnisse verfügen                                                                                        | Sowohl Anwender als auch Nutzer müssen über fundierte Kenntnisse verfügen                                                               |
| (2) Einhaltungskosten     | Das System ist an keinerlei Pflichten gebunden                   | Das System ist an regelmäßige Pflichten gebunden                                                                                     | Das System ist sowohl an regelmäßige als auch unregelmäßige Pflichten gebunden                                                          |
| (3) Tatsächliche Kosten   | Der Kostenaufwand fällt gering aus (muss nicht beziffert werden) | Der Kostenaufwand entspricht den geschätzten Kosten                                                                                  | Der Kostenaufwand liegt über den geschätzten Kosten                                                                                     |
| (4) Psychologische Kosten | Es sind keine psychologischen Kosten festzustellen               | Es sind psychologischen Kosten, aufgrund regelmäßiger Forderungen festzustellen, die jedoch für kleinere Akteure abgemildert werden. | Es sind psychologische Kosten aufgrund, regelmäßiger und unregelmäßiger Anforderungen festzustellen, ohne dass diese abgemildert werden |

Quelle: Eigene Darstellung nach Herd & Moynihan. 2019. S. 31-35

Im Nachgang an die Bewertung der Regulierungssysteme lässt sich ein signifikanter Anstieg der Robustheit in der Lobbyregulierung feststellen. Die Ausweitung der Angabepflichten, die Offenlegung des Drehtüreffekts sowie der legislativen Fußspur, tragen im besonderen Maße dazu bei, dass anfängliche Lücken in der Regulierung geschlossen wurden. Auch die unter Branchenmitgliedern umstrittene Verschärfung der Informationspflicht trägt dazu bei, dass das

System im Ergebnis den Ansprüchen einer robusten Regulierung gerecht wird. Demgegenüber steht jedoch eine einseitige Kostenentwicklung, die insbesondere zu Lasten der Adressatinnen und Adressaten verläuft. Bei der Betrachtung der Kostenstruktur zeigt sich, dass die steigenden Einhaltungskosten einen direkten Einfluss auf die Entwicklung der übrigen Kostendimensionen aufweisen. Sowohl regelmäßige als auch unregelmäßige Dokumentationspflichten führen zum Anstieg der finanziellen Kosten, die insbesondere kleinere Organisationen psychologisch belasten können. Die Lobbyregulierung entpuppt sich dadurch als eine sehr bürokratische Regulierung, die sich insbesondere dadurch auszeichnet, dass die Regulierung von Bürokraten und Ministerien dominiert wird. Gesellschaftliche Akteure haben dabei einen geringen Einfluss auf die Ausgestaltung der Regulierung. Das Resultat sind „bürokratische“ Regulierungen, die für die betroffenen Akteure, mit erheblichen Befolgungskosten einhergehen (vgl. Weggerich 2010. S.35).

Um die Kosten in ein Verhältnis mit dem Transparenzgewinn des Regulierungssystems zu setzen, verfolgt die Arbeit die Logik der Kosteneffizienz, wonach die Last des Instruments in einem ausgewogenen Verhältnis zum Nutzen der Transparenz stehen sollte (vgl. Polk 2021. S. 121-126). Im direkten Vergleich zeigt sich jedoch ein ambivalentes Gesamtbild. Auf den ersten Blick scheint dem Erfüllungsaufwand ein klar erkennbarer Transparenzgewinn gegenüberzustehen, ohne dass die Kosten im Vergleich zur vorherigen Regulierung ansteigen. Dieses Ergebnis liegt jedoch zu großen Teilen am gewählten Bewertungsschema, da die Kosten über beide Analysen hinweg als hoch eingestuft wurden und dadurch bildlich nicht weiter steigen konnten. Faktisch steigen die Kosten nach der Reform jedoch weiter an, wobei die tatsächlichen Kosten aufgrund der zusätzlichen Dokumentationspflichten sogar exponentiell ansteigen. Ausgehend von den geschätzten tatsächlichen Kosten im Jahr 2022, in Höhe von ca. 65 Mio. Euro, auf bis zu 307 Mio. Euro als geschätzter tatsächlicher Gesamtaufwand für die Anpassung an den Regulierungsstand im Jahr 2024 (vgl. degepol-Umfrage 2025. S.23). Insgesamt lässt sich dadurch festhalten, dass die deutsche Lobbyregulierung nach der Reform einen deutlichen Transparenzmehrwert bietet, dieser Fortschritt jedoch aufgrund erheblicher und teilweise unausgewogener Kosten erkaufte wurde.

## 6. Fazit

Die Entwicklung der deutschen Lobbyregulierung ist in ihrer kurzen Geschichte geprägt durch eine ganze Reihe von Reformfortschritten. Ausgehend von der Öffentlichen Liste, einem Regulierungsinstrument mit ausschließlich symbolischem Stellenwert, welches über Jahrzehnte unverändert blieb, über die Implementierung des Lobbyregister, das Ergebnis einer langwierigen Debatte über Korruptionsvorwürfe in der Politik, bis hin zur novellierten Lobbyregulierung, wie sie in der vorliegenden Arbeit vorgestellt wurde. Die novellierte Lobbyregulierung ist ein Produkt der ersten Drei-Parteien-Koalition in der Geschichte der Bundesrepublik, die sich bei ihrem Amtseintritt vornahm: „[...] *durch mehr Transparenz unsere Demokratie zu stärken.*“ (Koalitionsvertrag 2021-2025. S.10). Der Wille zur stetigen Verbesserung der Transparenz in der Interessenvertretung war damit von Beginn an gegeben, wobei die Robustheit des neuen Systems im Fokus der Gesetzgebung stand. Die Kosten werden dagegen ausschließlich durch die Betroffenen aus der Branche thematisiert. Bei der von Euphorie getriebenen Diskussion fürchten sie, dass der resultierende Aufwand in keinem Verhältnis zu dem Nutzen der Regulierung stehen würde (vgl. Stellungnahme-VCI 2023.) Ein Umstand, der in der wissenschaftlichen Auseinandersetzung bisher zu wenig Beachtung erhalten hat, weshalb in der vorliegenden Arbeit folgende Forschungsfrage untersucht wurde:

***„Wie lässt sich der tatsächliche Erfüllungsaufwand der Lobbyregulierung im Verhältnis zu ihrem Transparenzgewinn bewerten?“***

Auf der Grundlage der vergleichenden Indexanalyse der Regulierungssysteme, konnte nachgewiesen werden, dass die derzeitige Lobbyregulierung eine signifikant höhere Robustheit vorweist, als alle Systeme davor. Nach Chari et al. kann aufgrund der erhöhten Robustheit geschlussfolgert werden, dass dadurch auch das Maß an Transparenz in der Interessenvertretung erhöht wurde (Chari et. al. 2019. S. 179-181). Gleichzeitig verdeutlichen die Ergebnisse, dass dieser Transparenzgewinn auch mit erheblichen Mehrkosten verbunden ist. Ein Großteil dieser Kosten ist dabei auf das Lobbyregister zurückzuführen. Einem Regulierungsinstrument, dass gemäß den Ansprüchen der Politik, möglichst informativ, aktuell, zugänglich und nutzerfreundlich gestaltet wurde. Das Regulierungssystem wurde in seiner Entstehung dadurch weniger aus dem Blickwinkel der Kostenvermeidung betrachtet, sondern eher aus dem Blickwinkel der Zielerreichung. Im Resultat gestaltet sich die Regulierung des Lobbyregisters dadurch als äußerst bürokratisch, wodurch die erheblichen Befolgungskosten für die betroffenen Akteure weiter angewachsen sind (vgl. Wegerich 2010. S.35). Es verwundert daher nicht, dass die degepol in ihrer Umfrage aus dem Jahr 2024 erneut eine erhebliche Kostensteigerung im Vergleich zum vorangegangenen Regulierungssystem feststellen konnte (vgl. degepol-Umfrage 2025.). Die geschätzten tatsächlichen Kosten in der Höhe von 307 Mio.

Euro, haben dabei jedoch einen Kostenpunkt erreicht, der auch in der Politik die Frage nach der Sinnhaftigkeit einzelner Rechenschaftspflichten aufkommen lassen sollte.

Die Reform der Lobbyregulierung ist wirksam im Sinne eines gesteigerten Transparenzniveaus zu bewerten, jedoch nur eingeschränkt effizient, wenn man die hohen Kosten unter dem Aspekt betrachtet, dass trotz der hohen Kostenentwicklung, weiterhin Lücken in der Regulierung existieren. Bestehende Defizite, wie eine fehlende Kontakttransparenz oder den Ausnahmen von der Registrierungspflicht, verdeutlichen dass selbst ein sehr kostenintensives System nicht alle relevanten Aspekte politischer Einflussnahme vollständig erfasst. Folgt man der Logik der bisherigen Regulierung, würde eine Inkludierung der Kontakttransparenz sowie eine Streichung der Ausnahmeregelung, jedoch zu einem weiteren Anstieg der resultierenden Kosten führen.

Für eine Lösung des beschriebenen Kosten-Nutzen Dilemmas empfiehlt es sich dagegen auf lösungsorientierte Regulierungsmaßnahmen zu setzen, wie beispielsweise die stärkere Verzahnung von bestehenden und angekündigten Regulierungsmaßnahmen. Das derzeitige Regulierungssystem setzt bereits auf eine Verzahnung des Lobbyregisters, der gemeinsamen Geschäftsordnung der Ministerien sowie der Karenzzeitregelung, wobei die Umsetzung jedoch nicht effizient gestaltet ist. Wie durch die Allianz für Lobbytransparenz festgestellt wurde, wird die Beeinflussung der Lobbyregulierung nur zu einem geringen Teil in der Begründung der Gesetzesentwürfe dargestellt. Würde man dagegen sowohl die erfolgreiche als auch die versuchte Beeinflussung nach §43 GGO im Anhang der Gesetzesentwürfe inkludieren, würde man das Transparenzniveau drastisch erhöhen, wobei die Belastungen für die einzelnen Akteure im Vergleich zum derzeitigen Stand sinken würden. Stellungnahmen und Gutachten, die im Rahmen des Konsultationsprozesses bereits bei den Ministerien eingereicht werden, könnten so gesammelt zur Verfügung gestellt werden. Im Rahmen des Koalitionsvertrags der Ampelregierung, wurde dieser Ansatz bereits aufgegriffen:

*„Wir wollen die Qualität der Gesetzgebung verbessern. Dazu werden wir neue Vorhaben frühzeitig und ressortübergreifend, auch in neuen Formaten, diskutieren. [...] Wir werden ein digitales Gesetzgebungsportal schaffen, über das einsehbar ist, in welcher Phase sich Vorhaben befinden.“* (Koalitionsvertrag 2021-2025. S.9)

Über den Ansatz eines digitalen Konsultationsverfahren könnte der legislative Fußabdruck somit umfangreich und kosteneffizient dargestellt werden, ohne dass externe Akteure mehrere Einzellasten tragen müssen. Zusätzlich könnte die online-Konsultation technisch mit dem Lobbyregister verknüpft werden, sodass die Transparenz weiterhin über ein zentrales Portal erzeugt wird. Genügend Ansatzpunkte für eine Abmilderung der ausufernden Regulierungskosten liegen somit als Handlungsoption bereit.

Als einer der wichtigsten Akteure der Branche setzt sich auch die degepol gegen die überbordenden Kosten in der Lobbyregulierung ein. Insbesondere die Auslegung der unmittelbaren Dokumentationspflichten, seien nach Meinung des Vereins nicht rechtskonform und müssten an geltendes Recht angeglichen werden. Demnach würden die Vorgaben der registerführenden Stelle zur Beschreibung von Gegenstand und Zielen der Interessenvertretung über das gesetzlich geforderte Maß hinausgehen und das, obwohl das Lobbyregistergesetz keine unmittelbar tiefgehende Erfassung politischer Aktivitäten verlangt. Die degepol hat daher angekündigt gegen die Auslegung der Lobbyregulierung vorzugehen, um die überzogene Auslegung zurückzuführen (vgl. degepol 2026.). Mit Blick auf die Inhalte des Koalitionsvertrags der derzeitigen schwarz-roten Bundesregierung, scheint die Thematik des Bürokratierückbaus, der Staatsmodernisierung sowie einer modernen Justiz zumindest auf offene Ohren zu treffen (Koalitionsvertrag. 21. Legislaturperiode 2025. S.56-66). Aufgrund der offenen Thematisierung der Unausgewogenheit der derzeitigen Lobbyregulierung ist es daher nicht auszuschließen, dass es auch politisch zu erneuten Debatten zum Thema „mehr Transparenz der Lobbyregulierung, aber nicht um jeden Preis“ kommen kann.

## Literaturverzeichnis

**Allianz für Lobbytransparenz** (2023): Lösungsvorschlag der Allianz für Lobbytransparenz: Gleicher Inhalt, weniger Bürokratie Verzahnung von Lobbyregister, Fußabdruck und Onlinekonsultationsverfahren; <https://lobbytransparenz.com/wp-content/uploads/2023/08/Loesungsvorschlag-LobbyRG-Gleicher-Inhalt-weniger-Bruerokratie.pdf>

**Allianz für Lobbytransparenz** (2025): Auswertung – Ein Jahr exekutiver Fußabdruck; [https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Pressemitteilungen\\_verlinkte\\_PDFs/20250601\\_Auswertung\\_-\\_Ein\\_Jahr\\_exekutiver\\_Fussabdruck.pdf](https://www.transparency.de/fileadmin/Redaktion/Aktuelles/Pressemitteilungen_verlinkte_PDFs/20250601_Auswertung_-_Ein_Jahr_exekutiver_Fussabdruck.pdf) (zuletzt aufgerufen am: 30.01.2026)

**Arikan, Gizem & Crepaz, Michelle** (2024): The effects of transparency regulation on political trust and perceived corruption: Evidence from a survey experiment, In: Regulation & Governance Volume 18, issue 3. S. 896-913; <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/rego.12555>

**Avril, Lola & Korkea-aho, Emilia** (2025): Administration as usual? Revolving doors and the quiet regulation of political ethics; In: Journal of European Public Policy; Routledge Taylor & Francis Group Vol. 32, Nr. 10; S. 2463-2490; <https://www.tandfonline.com/doi/epdf/10.1080/13501763.2024.2410922?needAccess=true>

**Bitonti, Alberto; Hogan, John.** (2021): Lobbying Regulation. In: The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs, Springer VS; [file:///C:/Users/miche/Downloads/2021.Bitonti-Hogan\\_LobbyingRegulation%20\(1\).pdf](file:///C:/Users/miche/Downloads/2021.Bitonti-Hogan_LobbyingRegulation%20(1).pdf)

**Bundesamt für Justiz.** 2020: Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Mitglieder der Bundesregierung (Bundesministergesetz - BMinG). <http://www.gesetze-im-internet.de/bming/BMinG.pdf>

**Bundesamt für Justiz.** (2015): Gesetz über die Rechtsverhältnisse der Parlamentarischen Staatssekretäre (ParlStG). [http://www.gesetze-im-internet.de/parlstg\\_1974/ParlStG.pdf](http://www.gesetze-im-internet.de/parlstg_1974/ParlStG.pdf)

**Bundesministerium der Justiz und Verbraucherschutz** (2024): Gesetz über die politischen Parteien (Parteiengesetz); <https://www.gesetze-im-internet.de/partg/BJNR007730967.html>

**Bundesministerium des Innern** (2025): Moderne Verwaltung: Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmmodernisierung/geschaeftsordnung-bundesministerien/geschaeftsordnung-bundesministerien-node.html> (zuletzt aufgerufen am: 27.03.2026)

**Bundesministerium des Innern** (2024): Entwurf einer Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesministerien (GGO) zur Umsetzung der Vorhaben „Exekutiver Fußabdruck“ und „Synopse“ (Exekutiver Fußabdruck und Synopse) <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/ggo-fussabdruck-synopsenpflicht.pdf?blob=publicationFile&v=1>

**Bundesministerium des Innern** (2025): Lobbyregister-Transparenz von Interessenvertretung durch Eintragungspflichten im Lobbyregister. <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/integritaet-der-verwaltung/lobbyregister/lobbyregister-node.html> (zuletzt aufgerufen am: 10.09.2025)

**Bundesministerium des Innern** (2024): Verhaltenskodex für Interessevertreterinnen und Interessenvertreter im Rahmen des Lobbyregistergesetzes; <https://www.bundestag.de/resource/blob/991840/cebe30b6a57c06b978d3cd2ebe42c412/Verhaltenskodex-2024.pdf>

**Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz** (2026): Bundesbeamtengesetz (BBG); [https://www.gesetze-im-internet.de/bbg\\_2009/\\_105.html](https://www.gesetze-im-internet.de/bbg_2009/_105.html)

**Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz** (2026): Handbuch der Rechtsformlichkeit: Formulierungshilfe in Form von Synopsen; <https://hdr4.bmj.de/Webs/HDR/DE/Inhaltsuebersicht/Teil-F/teil-f.html?pos=2> (zuletzt aufgerufen am: 30.01.2026)

**Bundesministerium für Justiz und Verbraucherschutz** (2026): Bundesanzeiger; Bundesanzeiger Verlag; <https://www.bundesanzeiger.de/pub/de/suchen2?10> (zuletzt aufgerufen am: 04.03.2026)

**Bundesministerium für Digitales und Staatsmodernisierung** (2025): Der Gesetzgebungsprozess: Stationen im Gesetzgebungsverfahren; <https://bmds.bund.de/service/gesetzgebungsverfahren/gesetzgebungsprozess>

**Bundesrechtsanwaltskammer** (2024): Transparentere Gesetze: Kabinett beschließt „Synopsenpflicht“ und „exekutiven Fußabdruck“; <https://www.brak.de/newsroom/news/kabinett-beschliesst-synopsenpflicht-und-exekutiven-fussabdruck/> (zuletzt aufgerufen am: 30.01.2026)

**Bundesregierung** (2018): Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren; <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1557560/94f79bff40a28b144aea4c49689d538b/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf> (zuletzt aufgerufen am 06.03.2026)

**Broz J. Lawrance** (2002): Politische Systemtransparenz und geldpolitische Verpflichtungsregime. *Internationale Organisation* 56 (4): 861-887. <https://www.cambridge.org/core/journals/international-organization/article/political-system-transparency-and-monetary-commitment-regimes/215E966E7C35038AED6721BC4ECA6190>

**Chari, Raj; Hogan, John; Murphy, Gary; Crepaz, Michele** (2019): Regulating lobbying. A global comparison, 2nd edition. Manchester University Press

**Chari, R.** (2024): New perspectives on lobbying regulation and reform: two generations of research. *Int Groups Adv* 13, 381–395 <https://link.springer.com/article/10.1057/s41309-024-00227-5#citeas>

**Crepaz, M.** (2016): Investigating the robustness of lobbying laws: Evidence of the Austrian case. *Interest Groups & Advocacy* Vol. 5 (1): 5–24. <file:///C:/Users/miche/Downloads/iga.2015.12.pdf>

**Coen, David; Provost, Colin** (2020): Revolving Doors. In: *The Palgrave Encyclopedia of Interest Groups, Lobbying and Public Affairs*, Springer VS, S. 1-7.; [https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-13895-0\\_56-1](https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-030-13895-0_56-1)

**Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. – degepol** (2023): Umfrage Lobbyregister 2023 – Bürokratisierung oder Transparenzgewinn?; <https://www.vci.de/vci/downloads-vci/lobbyregisterumfrage-2023-der-allianz-fuer-lobbytransparenz-und-degepol.pdf>

**Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. – degepol** (2026): degepol Lobbyregister-Assistenz; <https://www.degepol.de/aktuelles/degepol-lobbyregister-assistenz> (letzter Zugriff 02.02.2026)

**Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. – degepol** (2025): Lobbyregister Umfrage 2024 – Ergebnisse zur Umsetzung der Reform des LobbyRG; <https://static1.squarespace.com/static/6017272360bac64bcb545bf9/t/67d0619c3d78a03bace03016/1741709725838/degepol+Lobbyregister+Umfrage+2024.pdf>

**Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. - degepol** (2023): Stellungnahme Dominik Meier als Vorsitzender der de'ge'pol Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.; [https://www.bundestag.de/resource/blob/966052/stellungnahme\\_degepol.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/966052/stellungnahme_degepol.pdf)

**Deutschlandfunk** (2025): Der schwierige Weg zur Aufklärung von Spahns Maskendeal; <https://www.deutschlandfunk.de/spahn-corona-masken-beschaffung-kosten-100.html> (letzter Zugriff 21.10.2025)

**Deutscher Bundestag** (2021): Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG); [https://www.bundestag.de/resource/blob/865318/gesetztext\\_BGBI\\_2021\\_I\\_S\\_818.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/865318/gesetztext_BGBI_2021_I_S_818.pdf)

**Deutscher Bundestag** (2023): Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lobbyregistergesetzes; <https://dserver.bundestag.de/btd/20/073/2007346.pdf>

**Deutscher Bundestag** (2025): Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag; Inhalte der Interessenvertretung <https://www.lobbyregister.bundestag.de/inhalte-der-interessenvertretung/regelungsvorhabensuche/RV0010214/99165>

**Deutscher Bundestag** (2026): Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Bundestag; Startseite; <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite?lang=de>

**Deutscher Bundestag** (2022): Karenzzeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären; Wissenschaftliche Dienste; <https://www.bundestag.de/resource/blob/889458/ec06ebad8f03d2622b336c2f2464a450/WD-3-012-22-pdf-data.pdf>

**Deutscher Bundestag** (2021): Bekanntmachung der öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern; Bundesanzeiger; Stand 8. Juni 2021; <https://www.bundestag.de/resource/blob/189456/lobbylisteamtlich.pdf>; (zuletzt aufgerufen am 17.03.2026)

**Eschmann Aurel, Lange Timo** (2024): Lobbyreport 2024 – Großer Fortschritt bei Lobbyregeln... und was die Ampel noch tun müsste; LobbyControl; <https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/lobbyreport-2024-web.pdf>

**Garlick, Alex; Junk, Wibke Marie & Brown, Heath** (2025): How Lobbying Matters – Annual Review of Political Science; Band 28, S. 457-475; <https://www.annualreviews.org/docserver/fulltext/polisci/28/1/annurev-polisci-033123-124920.pdf?expires=1773697807&id=id&accname=quest&checksum=FC2198D1A80BDFE06D20D6593FDE9BF1>

**Heyer, Christian; Maß, Caroline; Simon, Ricy; Seemann, Heyer** (2022): Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister; Stand 15. November 2022 V. 1.1; Deutscher Bundestag Unterabteilung ZR Referat ZR 4 – Registerführende Stelle; [https://www.bundestag.de/resource/blob/990176/3d2a9ad7b473bc8c5b986c67c8e29897/Handbuch\\_V1-1.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/990176/3d2a9ad7b473bc8c5b986c67c8e29897/Handbuch_V1-1.pdf)

**Heyer, Christian; Meyer zu Heringdorf, Katja; Kubicki, Philipp; Brambati, Karla; Schröder, Philip** (2024): Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister; Stand 01. März 2024 V. 2.0; Deutscher Bundestag

Unterabteilung ZR Referat ZR 4 -Registerführende Stelle; <https://www.bundestag.de/resource/blob/871508/Handbuch.pdf>

**Holz, Michael; Icks, Annette; Nielen, Sebastian** (2023): Analyse zur Bürokratiebelastung in Deutschland – Wie kann ein spürbarer Bürokratieabbau erreicht werden?; Institut für Mittelstandsforschung Bonn; [https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/externe\\_veroeffentlichungen/dokumente/IfM\\_Bonn\\_INSM\\_B%C3%BCrokratie\\_2023.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://www.ifm-bonn.org/fileadmin/data/redaktion/publikationen/externe_veroeffentlichungen/dokumente/IfM_Bonn_INSM_B%C3%BCrokratie_2023.pdf?utm_source=chatgpt.com)

**Jäckle, Sebastian** (2017): Sequenzanalyse. In: Jäckle, S. (eds) Neue Trends in den Sozialwissenschaften. Springer VS, Wiesbaden. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-17189-6\\_12#citeas](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-17189-6_12#citeas)

**Koalitionsvertrag 2021-2025** (2021): Mehr Fortschritt wagen - Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit; Sozialdemokratische Partei (SPD); Bündnis 90/ DIE GRÜNEN; Freie Demokratische Partei (FDP); [https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag\\_2021-2025.pdf](https://www.spd.de/fileadmin/Dokumente/Koalitionsvertrag/Koalitionsvertrag_2021-2025.pdf)

**Koalitionsvertrag 2025-2029** (2025): Verantwortung für Deutschland, Koalitionsvertrag zwischen CDU, CSU und SPD; [https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav\\_2025.pdf](https://www.koalitionsvertrag2025.de/sites/www.koalitionsvertrag2025.de/files/koav_2025.pdf)

**Komma, Till** (2024): Reform des Lobbyregisters: Unternehmen müssen ihre Einträge überprüfen; CMS Hasche Sigle; <https://www.cmshs-bloggt.de/impressum/>

**Lange, Timo; Deckwirth, Christina; Jähnert, Martin; Sawatzki, Annette** (2021): Lobbyreport 2021: Beispiellose Skandale – strengere Lobbyregeln: Eine Bilanz von vier Jahren Schwarz-Rot; LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V.; [https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021\\_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf](https://www.lobbycontrol.de/wp-content/uploads/Lobbyreport-2021_Beispiellose-Skandale-strengere-Lobbyregeln.pdf)

**Mai, Manfred** (2018): Interessenvertretung und Lobbyismus aus der Sicht der Ministerialbürokratie- Erfahrungen aus dem Bereich Medienpolitik, Forschungspapier: Peer Reviewed, erschienen auf: [regierungsforschung.de https://www.researchgate.net/publication/323357605\\_Interessenvertretung\\_und\\_Lobbyismus\\_aus\\_der\\_Sicht\\_der\\_Ministerialburokratie\\_Erfahrungen\\_aus\\_dem\\_Bereich\\_Medienpolitik](https://www.researchgate.net/publication/323357605_Interessenvertretung_und_Lobbyismus_aus_der_Sicht_der_Ministerialburokratie_Erfahrungen_aus_dem_Bereich_Medienpolitik) (letzter Zugriff: 05.03.2026).

**Nationaler Normenkontrollrat** (2026): Was ist eigentlich: die „One in, one out“-Regel; [\*\*Lacy-Nichols J, Baradar H, Crosbie E, Cullerton K.\*\* \(2025\): Lobbying in the Shadows: A Comparative Analysis of Government Lobbyist Registers. Milbank Quarterly, 103: S: 857-882; <https://www.milbank.org/quarterly/articles/lobbying-in-the-shadows-a-comparative-analysis-of-government-lobbyist-registers/>](https://www.normenkontrollrat.bund.de/Webs/NKR/SharedDocs/Newsletter/DE/2025/2025-01/06_artikel_wasisteigentlich_.html?mtm_campaign=linksFromNewsletter#:~:text=Die%20im%20Jahr%202015%20von,Out%E2%80%9C%20ausgeglichen%20werden%20muss; (letzter Zugriff 27.03.2026)</a></p></div><div data-bbox=)

**Lucke, J., Gollasch, K.** (2022). Transparenz 2.0. In: Open Government. Edition eGov-Campus. Springer Gabler, Wiesbaden. [https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-36795-4\\_2](https://link.springer.com/chapter/10.1007/978-3-658-36795-4_2)

**Schiffers, Maximilian, Plümer, Sandra** (2023): Der unerwartete Durchbruch einer Blockade. Policy-Stabilität und -Wandel im Querschnittsbereich der Lobbyregulierung im Vorfeld der

Bundestagswahl 2021. In: Korte, KR., Schiffers, M., von Schuckmann, A., Plümer, S. (eds) Die Bundestagswahl 2021. Springer VS, Wiesbaden.

**Schieder, Andreas** 2017: Kommerzielles Lobbying und Public Affairs-Management: Bestandsaufnahme und Analyse privater Dienstleister in der „Berliner Republik“, Springer VS, <https://link.springer.com/content/pdf/10.1007/978-3-658-16706-6.pdf>

**Schreier, Margrit** (2014): Varianten qualitativer Inhaltsanalyse: Ein Wegweiser im Dickicht der Begrifflichkeiten; In: Forum Qualitative Sozialforschung; Volume 15, Nr. 1, Art. 18

**Schwaneck, Stefan** (2019): Lobbyismus und Transparenz- Eine vergleichende Studie einer komplexen Beziehung, Springer VS, Wiesbaden

**Stellungnahme VCI** (2023): Reform des Lobbyregistergesetzes - Nachschärfung statt unnötiger Verschärfung [https://www.bundestag.de/resource/blob/965668/stellungnahme\\_vci.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/965668/stellungnahme_vci.pdf)

**Sunderer, Michel** (2023): Reform der Lobbying-Regulierung: Das deutsche Lobbyregister als Instrument für Transparenz in der Lobbyarbeit

**Sonnenberg, Udo** (2022): Die Lobbying-Erfolgsmessung als Transparenzbeitrag; elfnullelf GmbH; <https://elfnullelf.de/spreepublik/lobbying-kpi-transparente-erfolgsmessung/>

**Polk, Andreas** (2021): Mehr Transparenz durch das Lobbyregister? In: Wirtschaftsdienst. Jahrgang 101. Heft 2. S. 121–126.; <https://www.wirtschaftsdienst.eu/inhalt/jahr/2021/heft/2/beitrag/mehr-transparenz-durch-das-lobbyregister.html>

**Priddat, P. Birger; Speth, Rudolf** (2007): Das neue Lobbying von Unternehmen: Public Affairs; Arbeitspapier 145; Hans Böckler Stiftung; [https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-003930/p\\_arbp\\_145.pdf](https://www.boeckler.de/fpdf/HBS-003930/p_arbp_145.pdf)

**Verband der Chemischen Industrie e.V.** (2023): VCI-Stellungnahme – Reform des Lobbyregistergesetzes; [https://www.bundestag.de/resource/blob/965668/stellungnahme\\_vci.pdf](https://www.bundestag.de/resource/blob/965668/stellungnahme_vci.pdf)

**Wegerich, Kai** (2010): Better Regulation – Leitbild, Instrumente, Wirkungsweise In: Modernisierung des öffentlichen Sektors, Band 38, Edition Sigma Berlin; <file:///C:/Users/miche/Downloads/LeitbildBetterRegulation.pdf> (letzter Zugriff 02.04.2026)

**Werner, Jann** (2024): Bürokratieabbau und Policy Forschung - schon mal voneinander gehört? Warum und wie man voneinander lernen sollte In: der moderne Staat: Zeitschrift für Public Policy, Recht und Management, 17, 2024, 2, 359-376; <https://budrich-journals.de/index.php/dms/article/view/45466/38944>

**Wissenschaftlicher Dienst der Bundesregierung** (2022): Karenzzeiten von Mitgliedern der Bundesregierung und Parlamentarischen Staatssekretären <https://www.bundestag.de/resource/blob/889458/ec06ebad8f03d2622b336c2f2464a450/WD-3-012-22-pdf-data.pdf>

# DuEPublico

Duisburg-Essen Publications online

UNIVERSITÄT  
DUISBURG  
ESSEN

*Offen im Denken*

ub | universitäts  
bibliothek

Dieser Text wird via DuEPublico, dem Dokumenten- und Publikationsserver der Universität Duisburg-Essen, zur Verfügung gestellt. Die hier veröffentlichte Version der E-Publikation kann von einer eventuell ebenfalls veröffentlichten Verlagsversion abweichen.

**DOI:** 10.17185/duepublico/86380

**URN:** urn:nbn:de:hbz:465-20260609-094239-6



Dieses Werk kann unter einer Creative Commons Namensnennung 4.0 Lizenz (CC BY 4.0) genutzt werden.