

19. Wahlperiode

## **Bericht**

### **Evaluation des Berliner Lobbyregistergesetzes gemäß § 8 BerlLG**

Das Berliner Lobbyregistergesetz (BerlLG) ist am 4. November 2021 in Kraft getreten. Gemäß § 8 BerlLG ist drei Jahre nach Inkrafttreten eine Evaluation des Gesetzes durchzuführen. Dem Plenum ist der Bericht über die Evaluation zur Aussprache vorzulegen.

Mit der wissenschaftlichen Evaluierung des Berliner Lobbyregistergesetzes wurde am 16. Mai 2025 Herr Prof. Dr. Andreas Polk von der Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin beauftragt. Der von ihm am 19. Dezember 2025 übergebene Bericht über die Evaluation wird dem Abgeordnetenhaus auf der Grundlage von § 8 BerlLG vorgelegt.

Berlin, den 12. Januar 2026

Cornelia Seibeld  
Präsidentin des Abgeordnetenhauses von Berlin



---

# Evaluationsbericht zum Berliner Lobbyregistergesetz

Prof. Dr. Andreas Polk  
Hochschule für Wirtschaft und Recht Berlin  
im Auftrag des Berliner Abgeordnetenhauses  
Studienzeitraum: Mai bis Dezember 2025

---

## A. Zusammenfassung der Ergebnisse

### B. Evaluationsbericht

1. Einleitung.....	1
1.1 Evaluationsauftrag.....	1
1.2 Methodik der Evaluation.....	2
1.3 Das Berliner Lobbyregistergesetz.....	4
1.3.1 Der Weg zum Berliner Lobbyregistergesetz.....	4
1.3.2 Die Inhalte des Berliner Lobbyregistergesetzes.....	5
1.3.3 Kontroverse Positionen bei den Beratungen.....	7
1.4 Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur Evaluation des Gesetzes.....	8
2. Wirksamkeitsanalyse.....	10
2.1 Empirische Analyse der vorhandenen Daten.....	10
2.2 Empirische Analyse anhand von Fallbeispielen.....	19
2.2.1 Schneller-Bauen-Gesetz.....	19
2.2.2 Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes.....	21
2.2.3 Gesetz zur Änderung des Gesundheitsschulanerkennungsgesetzes.....	22
2.3 Interviews mit Stakeholdern zur Wirksamkeitsanalyse.....	23
2.3.1 Allgemeine Einschätzungen.....	23
2.3.2 Grad der Zielerreichung.....	25
2.4 Vergleichende Analyse mit anderen Bundesländern und auf föderaler Ebene.....	28
2.4.1 Regelungen auf Länderebene.....	28
2.4.2 Regelung auf Bundesebene.....	35
2.5 Analyse von Evaluationsberichten anderer Bundesländer.....	37
2.5.1 Thüringen.....	38
2.5.2 Transparenzgesetze Hamburg und Rheinland-Pfalz.....	40
3. Praktische Umsetzung.....	41
3.1 Umsetzungsaufwand aus Sicht der Verwaltung.....	41
3.2 Umfang der bereitgestellten Informationen.....	44
3.2.1 Vollständigkeit der Informationen.....	45
3.2.2 Definitionsbereich der abzubildenden Informationen.....	48
3.3 Nutzerfreundlichkeit.....	51
3.4 Unbeabsichtigte Nebenwirkungen.....	55
3.4.1 Partizipation.....	55
3.4.2 Wahrnehmung von Politik.....	56
4. Vorschläge zur Weiterentwicklung.....	56
4.1 Analyse der Stärken und Schwächen.....	56
4.2 Diskussion des Anpassungsbedarfs.....	59
4.2.1 Implementierung der vorhandenen Regeln.....	59
4.2.2 Erweiterung des Gesetzes.....	65
4.2.3 Komplementäre Maßnahmen.....	67

### C. Anhang: Liste der geführten Stakeholderinterviews

## A. Zusammenfassung der Ergebnisse

Vorbemerkungen:

- **Stichtag der Datenerhebung:** 1. November 2025, sofern nicht anders angegeben.
- Überprüfung der Links zuletzt am 1. Dezember 2025, sofern nicht anders angegeben.
- Alle Angaben zu Drucksachen beziehen sich auf Drucksachen des Abgeordnetenhauses von Berlin, sofern nicht anders angegeben.

Wirksamkeitsanalyse:

- Die Daten lassen darauf schließen, dass es **keine Anlaufschwierigkeiten** bei der Etablierung des Berliner Lobbyregistergesetzes (BerLLG) gab (Abb. 4).
- Ca. **13,1 % der Gesetze des Berliner Abgeordnetenhauses haben Einträge** im Berliner Lobbyregister in der laufenden 19. Legislaturperiode, 86,9 % der Gesetze haben keine Einträge (Abb. 2).
- Aufgrund des **engen Geltungsbereiches des Gesetzes** bilden die **Daten im Berliner Lobbyregister nicht alle Beiträge ab, die in Gesetzgebungsverfahren relevant sind**. Mündliche Stellungnahmen, die in Ausschussanhörungen abgegeben werden und in der Parlamentsdatenbank PARDOK dokumentiert sind, lassen sich nicht über das Lobbyregister auffinden. Für die im Lobbyregister mit Beteiligungen aufgeführten Gesetze ist deshalb zusätzlich eine **erhebliche Anzahl von Beiträgen nur in den in der Parlamentsdatenbank PARDOK erfassten parlamentarischen Materialien (z.B. Wortprotokolle der Ausschusssitzungen) belegt** (Abb. 5-7). Zudem zeigt eine Stichprobe, dass es Gesetze gibt, für die Stellungnahmen abgegeben wurden, die über die Parlamentsdokumentation belegt sind, für die das Berliner Lobbyregister aber keine Beteiligungen aufführt (Abb. 8 und Abschnitt 2.2).
- Es gibt **Mängel in der Umsetzung der Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes bei einzelnen Stakeholdern**: Einige wenige **Körperschaften des öffentlichen Rechts** beanspruchen für sich, nicht berichtspflichtig im Sinne des Gesetzes zu sein. Hier sollte klargestellt werden, dass für diese Akteure keine Ausnahme der Berichtspflicht gilt. Die Anwendung des Gesetzes in den **Berliner Senatsverwaltungen** wird unterschiedlich gelebt. Hier sollte auf eine einheitliche und aktive Anwendung der Vorgaben hingearbeitet werden. **Stellungnahmen, die direkt an die Mitglieder des Abgeordnetenhauses oder die Fraktionen gesendet wurden**, finden sich kaum im Berliner Lobbyregister. Hier ist es wichtig, ein Bewusstsein für die Veröffentlichungspflicht zu schaffen und die Regeltreue (Compliance) zu stärken, damit alle relevanten Personen die Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes aktiv mitdenken und umsetzen.
- Die **Stakeholderinterviews** zeigen eine insgesamt **hohe Akzeptanz** des Berliner Lobbyregistergesetzes, offenbaren aber **Defizite in der Vollständigkeit der Informationen** und eine **wahrgenommene mangelnde Relevanz der Daten für die Öffentlichkeit**.
- Der **Ländervergleich** zeigt, dass neben Berlin die Bundesländer **Baden-Württemberg, Bayern, Thüringen** und **Rheinland-Pfalz** über legislative und exekutive Fußabdrücke verfügen. Das Land **Hamburg** hat einen Fußabdruck etabliert, der im Jahr 2027 in Kraft treten soll. Auch auf **Bundesebene** gibt es erste Ansätze für einen Fußabdruck.

Analyse der praktischen Umsetzung:

- Die **Bürokratiekosten** für die Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes sind **moderat**. Die **Umsetzung funktioniert** in vielen Bereichen gut. Einen **Bedarf zur besseren und einheitlichen Anwendung** der Regeln gibt es auf Seiten der **Mitglieder des Abgeordnetenhauses und ihrer Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter** sowie in den **Senatsverwaltungen des Landes Berlin**.

- Die **Nutzerfreundlichkeit** wird insgesamt als **zufriedenstellend** eingestuft, Detailverbesserungen sind möglich.
- Die Analyse konnte **keine wesentlichen unbeabsichtigten Nebenwirkungen** durch das Berliner Lobbyregistergesetz feststellen.

Stärken und Schwächen des Berliner Lobbyregistergesetzes:

- Die **Stärken** des Berliner Lobbyregistergesetzes bestehen insbesondere in seinem **geringen Bürokratieaufwand** und in seiner **hohen Akzeptanz** bei den betroffenen Stakeholdern.
- Die **Schwächen** des Berliner Lobbyregistergesetzes liegen in der **geringen öffentlichen Wahrnehmung** der Daten und in der **Unvollständigkeit der abgebildeten Informationen**.

Vorschläge zur Weiterentwicklung bei der Implementierung:

- Die **Benutzerfreundlichkeit** kann erhöht werden, indem die **Suchfunktion** flexibler agiert, eine **einheitliche Verschlagwortung der Interessengruppennamen** stattfindet, das **Springen zwischen der Suchmaske des Lobbyregisters und der Suchmaske der Parlamentsdatenbank PARDOK** vermieden und die **Verzögerung beim Laden** des Berliner Lobbyregisters abgestellt wird. Es sollte in Erwägung gezogen werden, das Berliner Lobbyregister **barrierefrei** zu gestalten, ein **Webinterface zur Einreichung der Beiträge** anzubieten und den **Namen** weniger missverständlich zu gestalten, da man unter einem Lobbyregister üblicherweise eine Datenbank über Interessengruppen versteht, nicht einen legislativen und exekutiven Fußabdruck.
- Die **praktische Umsetzung** könnte gestärkt werden durch eine Förderung der **Regeltreue der berichtspflichtigen Stakeholder (Compliance)**, durch die Einführung einer **Berichtspflicht über die Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes** und seine Daten, durch die Ermächtigung der registerführenden Stelle, **Datenblätter** im Zweifel selber auszufüllen und durch eine aktive **Öffentlichkeitsarbeit** des Berliner Abgeordnetenhauses für mehr Transparenz durch das Berliner Lobbyregistergesetz.
- Die **Vollständigkeit** der Informationen im Lobbyregister könnte erhöht werden durch die **Einbeziehung von Wortprotokollen über Anhörungen**, die in der Parlamentsdatenbank PARDOK abgebildet sind, durch die Sicherstellung, dass **alle Beteiligten ihre Stellungnahmen im Lobbyregister einstellen**, durch eine **Präzisierung der Ausnahmeregelung des § 5 Abs. 2 BerlLG** und eine **einheitlichere Anwendung in den Berliner Senatsverwaltungen und im Abgeordnetenhaus**.

Vorschläge zur Erweiterung des Gesetzes:

- Der Gesetzgeber sollte veranlassen, dass sich auch **Stellungnahmen in Anhörungen**, die bisher ausschließlich über die Parlamentsdokumentation belegt sind, über das Berliner Lobbyregister auffinden lassen.
- Der **Geltungsbereich des Gesetzes sollte erweitert werden** und Verordnungen erfassen, ggf. auch andere Handlungsbereiche der Berliner Exekutive, möglicherweise bezogen auf bestimmte Politikbereiche mit hoher landespolitischer Relevanz.
- Der Gesetzgeber sollte überlegen, **Sanktionen** bei Missachtung der Regeln des Berliner Lobbyregistergesetzes zu etablieren.

Komplementäre Maßnahmen:

- Komplementär könnte ein **Register von Interessengruppen** etabliert werden. Es könnte erwogen werden, eine **Kontaktabbildung** insbesondere für die Exekutive und ein **Bürgerportal** zu etablieren.

## B. Evaluationsbericht

### 1. Einleitung

Das Berliner Lobbyregistergesetz (BerLLG), beschlossen durch das Berliner Abgeordnetenhaus am 17. Juni 2021 und veröffentlicht im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin am 15. Juli 2021<sup>1</sup>, trat mit Beginn der 19. Wahlperiode des Berliner Abgeordnetenhauses in Kraft. Es sieht die Einführung eines legislativen Fußabdrucks vor, mit dem alle schriftlichen Eingaben in Gesetzgebungsverfahren veröffentlicht werden. In § 8 BerLLG sieht das Gesetz eine Evaluierung drei Jahre nach Inkrafttreten vor, was diesen Evaluierungsbericht begründet.

Das 19. Abgeordnetenhaus von Berlin hat sich in der Sitzung am 4. November 2021 erstmalig konstituiert<sup>2</sup>, das Berliner Lobbyregistergesetz ist damit seit Herbst 2021 in Kraft. Die Wahl vom 26. September 2021 wurde aufgrund von Einschränkung bei der Möglichkeit zur Teilnahme an der Wahl vom Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin für unrechtmäßig "ex nunc" erklärt<sup>3</sup>, womit eine Wiederholungswahl notwendig wurde. Die bis zur Ungültigkeitserklärung erlassenen Rechtsakte blieben zur Sicherstellung der Kontinuität wirksam, ebenso war das Abgeordnetenhaus bis zur Konstituierung des neuen Parlaments weiter berechtigt, seine Aufgaben wahrzunehmen. Nach der Wiederholungswahl am 12. Februar 2023 hat sich das Abgeordnetenhaus von Berlin in seiner 27. Sitzung am 16. März 2023 neukonstituiert.<sup>4</sup> Da der Verfassungsgerichtshof auch entschied, dass die Legislaturperiode mit der Wiederholungswahl nicht neu zu laufen beginnt<sup>5</sup>, fällt die Veröffentlichung dieses Evaluierungsberichts noch in die laufende 19. Legislaturperiode des Berliner Abgeordnetenhauses, die im fünfjährigen Turnus voraussichtlich bis Herbst 2026 andauert.

#### 1.1 Evaluationsauftrag

Am 16. Mai 2025 hat die Verwaltung des Berliner Abgeordnetenhauses den Studienautor beauftragt, eine systematische Evaluation des Berliner Lobbyregistergesetzes bis zum 31. Dezember 2025 durchzuführen. Der vorliegende Bericht legt die Ergebnisse der Evaluation vor.

Die Evaluation verfolgt das Ziel, das Berliner Lobbyregistergesetz systematisch zu analysieren und zu überprüfen. Sie orientiert sich an drei Leitfragen:

- 1) Hat das Berliner Lobbyregistergesetz den gewünschten Effekt auf die Zielgruppe?  
Die Wirksamkeitsanalyse findet sich in Kapitel 2.

1 Gesetz und Verordnungsblatt für Berlin, 77. Jahrgang, Nr. 54, 15.7.2021, S. 840; abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/justiz/service/gesetze-und-verordnungen/2021/ausgabe-nr-54-vom-15-7-2021-s-833-856.pdf?ts=1752710443>.

2 Plenarprotokoll 1. Sitzung 19. Wahlperiode vom 4.11.2021, Abschnitt 2.

3 Verfassungsgerichtshof des Landes Berlin, Urteil vom 16.11.2022, <https://gesetze.berlin.de/bsbe/document/NJRE001521689>, sowie Pressemitteilung vom 16.11.2022 unter <https://www.berlin.de/gerichte/sonstige-gerichte/verfassungsgerichtshof/pressemitteilungen/2022/pressemitteilung.1265423.php>.

4 Plenarprotokoll 27. Sitzung 19. Wahlperiode vom 16.3.2023, Abschnitt 2.

5 Vgl. Fußnote 3, Randziffer 252.

- 2) Wie ist die praktische Umsetzung des Gesetzes zu beurteilen, insbesondere in Hinblick auf die Mitarbeitenden der Parliamentsdokumentation? Diese Analyse präsentiert Kapitel 3.
- 3) Besteht Anpassungsbedarf für das Gesetz und worin bestehen mögliche Vorschläge für Verbesserungen? Abschnitt 4 stellt die Ergebnisse dar.

## 1.2 Methodik der Evaluation

Die Evaluation unterteilt sich in drei Projektmodule, die jeweils eine der genannten Fragestellungen adressieren und in weitere Untermodule unterteilt sind. Sie folgt der folgenden Struktur:

### Projektmodul 1: Wirksamkeitsanalyse (Abschnitt 2)

- PM 1.1 Empirische Analyse: Deskriptive Analyse der vorhandenen Daten im Berliner Lobbyregister.
- PM 1.2 Analyse der Daten im Berliner Lobbyregister zu ausgewählten Gesetzesvorhaben als Fallbeispiele.
- PM 1.3 Interviews mit Stakeholdern, u.a. Interessengruppen, Medien als Adressaten, Abgeordnete des Abgeordnetenhauses, Mitarbeitende der Senatsverwaltungen.
- PM 1.4 Vergleichende Analyse der Gesetzgebung mit anderen Bundesländern.
- PM 1.5 Analyse der Evaluationsberichte zu den Lobbyregister- und Transparenzgesetzen in den Bundesländern Thüringen, Hamburg und Rheinland-Pfalz.

### Projektmodul 2: Analyse der Umsetzung in der Praxis (Abschnitt 3)

- PM 2.1 Empirische Analyse: Darstellung des Aufwands aus Sicht der Parlamentsverwaltung zur Umsetzung der Vorgaben durch das Berliner Lobbyregistergesetz.
- PM 2.2 Interviews mit Stakeholdern, hier insbesondere mit Mitarbeitenden der Parliamentsdokumentation.
- PM 2.3 Analyse von unbeabsichtigten Nebenwirkungen durch das Gesetz.

### Projektmodul 3: Analyse des Anpassungsbedarfs (Abschnitt 4)

- PM 3.1 Analyse der Stärken und Schwächen des Gesetzes.
- PM 3.2 Diskussion eines möglichen Anpassungsbedarfs.

Für die Evaluation wurden die im Berliner Lobbyregister veröffentlichten Daten und die Daten aus der Parliamentsdokumentation des Abgeordnetenhauses von Berlin (PARDOK) verwendet. Der Stichtag der Datenerhebung ist der 1. November 2025. Zusätzlich wurden die Gesetzgebungen der Bundesländer untersucht, die über einen exekutiven oder legislativen Fußabdruck verfügen, ebenso die des Bundes. Sofern vorhanden, wurden Evaluationsberichte ausgewertet.<sup>6</sup>

---

<sup>6</sup> Zur Methodik der Gesetzesevaluation vgl. beispielsweise Böhret, Carl / Konzendorf, Götz: *Handbuch Gesetzesfolgenabschätzung (GFA). Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsvorschriften*, Baden-Baden: Nomos 2001; dies.: *Moderner Staat – Moderne Verwaltung. Leitfaden zur Gesetzesfolgenabschätzung*, 2000, abrufbar am 1.12.2025 unter: <https://www.verwaltung-innovativ.de/SharedDocs/Publikationen/>

Zusätzlich wurden Interviews mit Stakeholdern des Berliner Lobbyregistergesetzes durchgeführt.<sup>7</sup> Dies waren Vertreterinnen und Vertreter aus der Verwaltung des Berliner Abgeordnetenhauses und der Senatsverwaltungen, vom Berliner Lobbyregistergesetz betroffene Interessengruppen und auf Fragen der Transparenz spezialisierte Interessengruppen. Zusätzlich wurden die Parteien des demokratischen Spektrums des Berliner Abgeordnetenhauses zu Interviews eingeladen, sowie Vertreterinnen und Vertreter der Medien. Die Einladungen fanden per E-Mail statt, ein Schreiben der Präsidentin des Berliner Abgeordnetenhauses, Frau Cornelia Seibeld, das zur Unterstützung der Evaluation durch Teilnahme an den Interviews bittet, wurde mitgeschickt. Falls notwendig, wurde mehrmals auf schriftlichem Wege und durch Kontaktaufnahme per Telefon nachgehakt, insgesamt wurde bei jeder angefragten Partei mindestens ein halbes Dutzend mal angefragt bzw. nachgehakt. Eine Liste der Interviewpartnerinnen und -partner findet sich im Anhang C.1. Die Interviews fanden persönlich vor Ort oder per Videotelefonat statt. In zwei Fällen wurden die Fragen ausschließlich schriftlich beantwortet.

Die Interviews fanden als Experteninterviews semi-strukturiert auf Basis eines Leitfadens statt, so dass allen Gesprächspartnerinnen und -partnern dieselben Fragenkomplexe vorgelegt wurden und gleichzeitig die Möglichkeit bestand, auf bestimmte Aspekte detailliert einzugehen und auf die Gesprächssituation flexibel zu reagieren. Je nach Stakeholdertyp kamen zusätzlich spezialisierte Fragen zur Anwendung, beispielsweise bei Personen aus der Verwaltung. Die qualitativen Interviews wurden durch quantitative Elemente ergänzt, in denen die Gesprächspartner um ihre Einschätzung auf einer Skala von 1 bis 7 gebeten wurden. Auch hier waren Ergänzungen möglich, so dass die Skalenfragen zum Teil als Ausgangspunkt für qualitative Aussagen dienten. Da es sich schon früh abzeichnete, dass es besonders aus der Stakeholdergruppe der Medien schwer werden würde, Interviewpartner zu gewinnen, wurden die quantitativen Fragen zusätzlich als Online-Fragebogen konzipiert, so dass der Zeitaufwand (ca. 10-15 Minuten) und die Hürde zur Teilnahme sank. Der Link zur Online-Umfrage wurde von zwei Gesprächspartnern über E-Mail-Verteiler zirkuliert, der Online-Fragebogen war vom

---

[Presse Archiv/leitfaden zur gesetzesfolgenabschaetzung.pdf? blob=publicationFile&v=1](#); Hinweis: Der Link war am 16.12.2025 nicht mehr funktionsfähig, eine deutsche und englische Version ist abrufbar unter <https://dopus.uni-speyer.de/frontdoor/deliver/index/docId/456/file/FB-234.pdf>; Statistisches Bundesamt (Hrsg.): *Arbeitshilfe zur Evaluierung von Regelungen der Bundesregierung*, 2024, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Staat/Buerokratiekosten/Methoden/Downloads/Evaluierung.pdf? blob=publicationFile&v=3>; OECD: *Applying evaluation criteria thoughtfully*, Paris: OECD Publishing 2021, abrufbar unter <https://doi.org/10.1787/543e84ed-en>; Seckinger, Mike: Gesetze als komplexe Intervention und mögliche Folgen für Gesetzesevaluationen am Beispiel des Bundeskinderschutzgesetzes, in: *Zeitschrift für Rechtssoziologie* 38(2018), S. 69-98; Ziekow, Jan / Debus, Alfred G. / Piesker, Axel: *Die Planung und Durchführung von Gesetzesevaluationen*, Baden-Baden: Nomos 2013.

- 7 Zur Methodik der Interviewtechnik vgl. beispielsweise Bogner, Alexander / Littig, Beate / Menz, Wolfgang: *Interviews mit Experten. Eine praxisorientierte Einführung*, Wiesbaden: Springer VS 2014; Döring, Nicola: *Forschungsmethoden und Evaluation in den Sozial- und Humanwissenschaften*, 6. Aufl., Berlin: Springer 2023; Hollenberg, Stefan: *Fragebögen. Fundierte Konstruktion, sachgerechte Anwendung und aussagekräftige Auswertung*, Wiesbaden: Springer VS 2016; Kaiser, Robert: *Qualitative Experteninterviews. Konzeptionelle Grundlagen und praktische Durchführung*, 2. Aufl., Wiesbaden: Springer VS 2021; Kallus, K. Wolfgang: *Erstellung von Fragebogen*, 2. Aufl., Stuttgart: UTB 2016; Scholl, Armin: *Die Befragung*, 2. Aufl., Konstanz: UTB 2009.

17. September bis 14. Oktober 2025 online. Der Rücklauf war recht gering, er konnte die Einschätzung der erhobenen Daten aus den persönlichen Interviews aber bereichern. Im Zuge der Evaluation wurden insgesamt 27 Interviews im Zeitraum September/Oktober 2025 geführt, einige wenige Interviews fanden aus terminlichen Gründen noch Anfang November 2025 statt.

Da nicht alle Interviewpartnerinnen und -partner alle quantitativen Fragen beantworteten, stehen pro Skalenfragen ca. 20-25 Antworten zur Verfügung. Aufgrund der kleinen Stichprobe geben die Werte Hinweise, sollten aber nicht überinterpretiert werden. Zu jeder Frage werden die Kategorien farblich dargestellt, mit den Prozentwerten der Anteile aller Einstufungen in jeder Kategorie. Die Fragen waren in der Regel so formuliert, dass eine niedrige Kategorie eine geringe Zustimmung, eine hohe Kategorie eine hohe Zustimmung repräsentiert. In der Legende zu einer Frage werden die Frage selbst und ihre Antwortkategorien angegeben, die Anzahl der erhaltenen Antworten und die Kategorie des Medians. Der Median ist die Antwort, die die Population der Antworten hälftig unterteilt, so dass 50 % aller Antworten gleich oder negativer ausfallen und 50 % gleich oder positiver. Lautet die Kategorie des Medians wie im hier aufgeführten fiktiven Beispiel 3, so haben 50 % der Antwortenden eine tendenziell geringere Kategorie (1-3) ausgewählt und 50 % eine tendenziell höhere (3-7). Die Einschätzung des Berliner Wetters im Winter fällt in dieser fiktiven Demonstrationsfrage also eher negativ aus. Da Einschätzungen auf Skalen eine Rangfolge abbilden, wird auf die Berechnung von Mittelwerten verzichtet. Sofern eine Kategorie von keiner Person genannt wurde, wird dies in der Erläuterung zur Frage erwähnt, um die grafische Einordnung zu erleichtern.



*Auswertungsbeispiel: "Wie hoch ist ihre Zufriedenheit mit dem Berliner Wetter im Winter?"; Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch). n=25, Median: Kategorie 3.*

### 1.3 Das Berliner Lobbyregistergesetz

Das Berliner Lobbyregistergesetz wurde mit den Stimmen der Regierungskoalition SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen, mit Zustimmung der FDP, Enthaltung der CDU und mit Gegenstimme der AfD im Laufe der 18. Legislaturperiode verabschiedet.

#### 1.3.1 Der Weg zum Berliner Lobbyregistergesetz

Das Berliner Lobbyregistergesetz wurde am 13. April 2021 von den Fraktionen der Koalitionsparteien SPD, Die Linke, Bündnis 90/Die Grünen in das Berliner Abgeordnetenhaus eingebracht und mit der ersten Lesung am 22. April 2021 ohne Aussprache an die Ausschüsse verwiesen.<sup>8</sup> Die Ausschussberatungen fanden federführend im Ausschuss für Verfassungs- und Rechtsangelegenheiten, Geschäftsordnung, Verbraucherschutz, Antidiskriminierung (19. Mai 2021), sowie beratend in den Ausschüssen für Kommunikationstechnologie und Datenschutz (17. Mai 2021) und

<sup>8</sup> Drs. 18/3563, 13.4.2021. Der Beratungsverlauf zum Berliner Lobbyregistergesetz und alle dazugehörigen Dokumente finden sich unter <https://pardok.parlament-berlin.de/portala/vorgang/V-342991>.

im Hauptausschuss (9. Juni 2021) statt. Die Koalitionsparteien brachten am 11. Mai 2021 einen Änderungsantrag ein, der in allen Ausschusssitzungen berücksichtigt wurde. Im Rahmen einer Anhörung am 17. Mai 2021 hat die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit zu dem Gesetzentwurf Stellung genommen, ebenso liegt ein Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhaus von Berlin vor.<sup>9</sup> In allen Ausschüssen wurden die Vorlagen von den Koalitionsparteien und mit Zustimmung der FDP verabschiedet. Die AfD stimmte jeweils gegen die Vorlagen, die CDU enthielt sich. Mit der 2. Lesung und demselben Stimmenbild wurde das Berliner Lobbyregistergesetz am 17. Juni 2021 ohne weitere Aussprache beschlossen. Die Veröffentlichung fand am 15. Juli 2021 im Gesetz- und Verordnungsblatt für Berlin statt, womit es zur 19. Wahlperiode in Kraft treten konnte.

### 1.3.2 Die Inhalte des Berliner Lobbyregistergesetzes

Das Berliner Lobbyregistergesetz (BerLLG) etabliert einen legislativen und in bestimmten Bereichen exekutiven Fußabdruck für das Land Berlin. Der Name des Gesetzes ist durchaus irreführend, da es sich nicht um ein Register für Lobbyisten handelt, in dem Interessenvertreter ihre finanziellen Ressourcen offenlegen, so wie es beispielsweise die Lobbyregister auf Bundes- oder EU-Ebene vorsehen. Es handelt sich vielmehr um einen legislativen, teilweise auch exekutiven Fußabdruck. Ziel ist es, durch die Veröffentlichung von Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren die Transparenz des politischen Prozesses zu erhöhen und die Nachvollziehbarkeit der inhaltlichen Beteiligung von Interessenvertretern öffentlich zu machen (§ 1 BerLLG).

Als Beteiligte im Sinne des Gesetzes gelten alle juristischen Personen, die sich inhaltlich in Gesetzgebungsverfahren gegenüber dem Senat oder dem Abgeordnetenhaus äußern. Natürliche Personen fallen nur dann in den Geltungsbereich des Gesetzes, wenn sie geschäftsmäßig für Dritte tätig sind (§ 1 BerLLG). Alle anderen natürlichen Personen gelten nicht als berichtspflichtige Beteiligte im Sinne des Gesetzes. Dies sind beispielsweise Bürgerinnen und Bürger, die mit Abgeordneten sprechen und ihre eigenen Belange vortragen, sei es gezielt zur Beeinflussung in Gesetzgebungsverfahren oder im Rahmen eines Gesprächs auf der Straße. Gemäß § 1 BerLLG werden ausschließlich Aktivitäten in Bezug auf Gesetzgebungsverfahren erfasst. Nicht erfasst werden beispielsweise Einflussnahmen auf Abläufe und Vorgänge innerhalb der Exekutive, Einflussnahmen in Koalitionsverhandlungen oder zur Initiierung eines Gesetzesvorhabens oder Einflussnahmen auf Verordnungen der Exekutive.

Zur Transparenz und Offenlegung wird beim Abgeordnetenhaus ein öffentliches Register eingeführt, in dem schriftliche Stellungnahmen gemäß § 3 BerLLG publik gemacht werden. Eintragungspflichtig sind nur schriftliche – auch elektronische – Stellungnahmen, die

---

<sup>9</sup> Die Stellungnahme der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit ist nicht öffentlich zugänglich. Die Wiedergabe basiert auf den Protokollen des Beratungsverlaufs (vgl. Fußnote 8) und Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2021), "Jahresbericht 2021. Datenschutz und Informationsfreiheit", S. 169 (abrufbar unter [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/jahresbericht/BlInBDI-Jahresbericht-2021-Web.pdf](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/jahresbericht/BlInBDI-Jahresbericht-2021-Web.pdf)). Das Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes ist abrufbar unter <https://www.parlament-berlin.de/media/download/2131>.

gegenüber der Legislative oder Exekutive im Rahmen von Gesetzgebungsverfahren gemacht werden. Die Übermittlung der gemäß § 5 BerlLG vorgesehenen Informationen muss gemäß § 4 BerlLG unverzüglich an die Präsidentin des Abgeordnetenhauses geschehen. Sie wird durch die Übermittlung der Stellungnahme an die Präsidentin des Abgeordnetenhauses initiiert, die die Veröffentlichung im Lobbyregister durch die Verwaltung des Abgeordnetenhauses veranlasst. Die Veröffentlichung findet also nicht durch die beteiligten Interessengruppen direkt statt. Sofern es sich um Stellungnahmen gegenüber der Exekutive, also dem Berliner Senat handelt, werden Stellungnahmen erst dann veröffentlicht, wenn der Senat den Gesetzentwurf in das Abgeordnetenhaus einbringt. In diesem Fall hat der Senat die Stellungnahme mit der Einbringung an die Präsidentin des Abgeordnetenhauses zu übermitteln, die die Veröffentlichung im Lobbyregister veranlasst.

Aus dem Wortlaut des Gesetzes wird auch deutlich, für welche Stellungnahmen keine Veröffentlichungspflicht besteht. Dies sind erstens mündliche Stellungnahmen, genau genommen alle Stellungnahmen, die nicht-schriftlich vorgetragen werden. Zweitens sind Stellungnahmen dann nicht zu veröffentlichen, wenn sie sich nicht auf Gesetzgebungsverfahren beziehen. Hierzu zählen beispielsweise allgemeine Stellungnahmen, solche, die eine Gesetzgebung zu initiieren beabsichtigen, Einflussnahme auf Koalitionsverhandlungen oder Stellungnahmen, die sich auf Verordnungstexte beziehen. Letztere wären nur dann zu veröffentlichen, wenn die Verordnung Teil eines Gesetzgebungsverfahrens ist. Drittens ist die Veröffentlichungspflicht an die Schriftform gebunden, was laut Begründung auch elektronische Äußerungen einbeziehen kann, also beispielsweise E-Mails oder Textnachrichten, sofern "die Äußerung mit einem deutlichen Aufwand für die Beteiligten verbunden ist".<sup>10</sup> In den Daten des Lobbyregisters finden sich hierfür keine Beispiele.

Informationen, die gemäß § 5 BerlLG im Lobbyregister zu veröffentlichen sind, beinhalten die Namen der beteiligten Unternehmen und ihre vertretungsberechtigten Personen, die Interessensbereiche der Beteiligten, Schwerpunkte ihrer Tätigkeit, die Stellungnahme selber sowie eine Zusammenfassung der wesentlichen Positionen. Sofern Lobbyagenturen, natürliche Personen oder Rechtsanwaltskanzleien im Auftrag Dritter tätig werden, sind die Auftraggeberinnen oder Auftraggeber zu benennen.

Ausnahmebereiche für die Veröffentlichungspflicht definieren § 3 Satz 4 und § 5 Abs. 2 und 3 BerlLG. Petitionen im Sinne des Art. 34 der Verfassung von Berlin unterliegen keiner Eintragungspflicht im Lobbyregister gemäß § 3 Satz 4 BerlLG. Eintragungspflichtig, aber befreit von der Pflicht zur Veröffentlichung der Stellungnahme gemäß § 5 Abs. 2 BerlLG sind Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände nach Art. 9 Abs. 3 GG, sowie Religions- und Glaubensgemeinschaften nach Art. 4 GG. In diesen Fällen gilt zwar eine Pflicht zur Veröffentlichung der Zusammenfassungen der wesentlichen Ansichten, jedoch nicht die Pflicht zur Veröffentlichung der Stellungnahme an sich. Die Veröffentlichung der Stellungnahme im Sinne einer Kann-Regelung ist möglich, wenn die betroffene Interessengruppe dem zustimmt. Eine weitere Ausnahmeregel gilt für die Nennung der Adressaten der Einflussnahme. Sofern es sich um Äußerungen

<sup>10</sup> Vgl. Begründung zum Entwurf des Lobbyregisters, Drs. 18/3563, 13.4.2021, S. 6.

gegenüber Abgeordneten handelt, sind die Namen der Adressaten und ihre Fraktionszugehörigkeit gemäß § 5 Abs. 3 BerlLG nur dann zu nennen, wenn schriftlich das Einvernehmen erklärt wurde. Durch diese Regelungen wurde den Bedenken des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes des Abgeordnetenhauses von Berlin bezüglich der freien Ausübung des Mandats Rechnung getragen (vgl. Kap. 1.3.3). Da § 3 Abs. 1 BerlLG als Adressaten der Einflussnahme auf Seiten des Legislative auch Fraktionen des Abgeordnetenhauses und seine Ausschüsse sowie auf Seiten der Exekutive den Senat, die Senatsverwaltungen und nachgeordnete Behörden nennt, ist hier tatsächlich von einer Ausnahmeregelung bei Stellungnahmen gegenüber Abgeordneten auszugehen.

### *1.3.3 Kontroverse Positionen bei den Beratungen*

Insgesamt ging der Gesetzgebungsprozess mit einer Zeitdauer von ca. drei Monaten von der ersten Lesung bis zur Verkündung im Gesetz- und Verordnungsblatt zügig vonstatten. Dies spiegelt sich auch in den wenig kontroversen Diskussionen in den Ausschüssen wider, was auf die Einigkeit innerhalb der damaligen Regierungskoalition und auf die bekannten Machtverhältnisse der 18. Wahlperiode zurückzuführen sein dürfte.

Diskutiert wurden die Ausnahmen für Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände sowie für Religionsgemeinschaften, was auch Gegenstand des Gutachtens des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes war.<sup>11</sup> Die Berücksichtigung dieser Ausnahmen hat im Gesetz durch die Einbringung des Änderungsantrags vom 11. Mai 2021 Niederschlag gefunden (vgl. Abschnitt 1.3.1).

Ebenfalls diskutiert wurde im Gutachten des Wissenschaftlichen Parlamentsdienstes, ob die Ausübung des freien Mandats durch das Berliner Lobbyregistergesetz eingeschränkt wird. Dies sei zumindest dann nicht der Fall, wenn bei der Veröffentlichung der Stellungnahmen sichergestellt werde, dass die Namen der Abgeordneten als Adressaten der Stellungnahmen vor der Eintragung in das Lobbyregister unkenntlich gemacht werden. So entstehe keine Nachverfolgung von Kontakten durch das Berliner Lobbyregistergesetz, was durch das Gesetz auch nicht erwünscht sei. Im Änderungsantrag wurde dieses Anliegen berücksichtigt, es hat sich im Gesetz niedergeschlagen.

Einige Stellungnahmen kritisierten einen zu eng gefassten Geltungsbereich des Gesetzes, der zunächst auf schriftliche Eingaben durch juristische Personen abzielte. Die Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit kritisierte, dass nicht auch natürliche Personen unter den Geltungsbereich des Gesetzes fallen.<sup>12</sup> Vertreter der CDU (und teils der AfD) kritisierten, dass mündliche Stellungnahmen oder persönliche Gespräche als Mittel der Einflussnahme im Rahmen des Gesetzes nicht erfasst würden. Dem ersten Aspekt wurde zumindest teilweise mit der Einbringung des Änderungsantrags Rechnung getragen, wonach im Gesetz natürliche Personen dann erfasst werden, wenn sie im Auftrag Dritter tätig sind. Dem zweiten Aspekt des zu engen Geltungsbereichs durch die Beschränkung auf schriftliche Eingaben wurde im Änderungsantrag und damit im jetzt gültigen Gesetzestext keine Rechnung getragen.

---

<sup>11</sup> Vgl. Fußnote 9.

<sup>12</sup> Ebd.

Mehrere Stimmen kritisierten ein Fehlen von Sanktionsmechanismen im Gesetz. Dieses Argument wurde beispielsweise von der Berliner Beauftragten für Datenschutz und Informationsfreiheit vorgetragen sowie von den Fraktionen der CDU und AfD.<sup>13</sup> Die SPD-Fraktion hat sich in der Sitzung am 17. Mai 2021 gegen die Einführung von Sanktionen ausgesprochen mit der Begründung, dass man zunächst einmal abwarten wolle, wie das Gesetz wirke.

Die FDP, die das Gesetzgebungsvorhaben grundsätzlich begrüßte, merkte an, dass die Einsetzung eines unabhängigen Lobbyismusbeauftragten fehle, so wie es beispielsweise Transparency International Deutschland e.V. fordere.<sup>14</sup> Zudem bemängelte sie, dass auf Bundesebene mit dem Lobbyregistergesetz<sup>15</sup> ein anderer Ansatz existiere und nicht klar sei, warum man in Berlin den vorgeschlagenen Weg gehe. Zudem verwies die CDU in der Ausschusssitzung am 19. Mai 2021 auf die §§ 39 und 42 der GGO II.<sup>16</sup>

#### 1.4 Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur Evaluation des Gesetzes

Angelehnt an Destatis (2024) wird im folgenden das logische Wirkmodell für die Evaluierung dargestellt (Abbildung 1). Das Wirkmodell beschreibt die beabsichtigte Ablauffolge zwischen a) der Zielsetzung, b) der Einführung des Berliner Lobbyregistergesetzes und c) seiner Wirksamkeit. Als Ziel dient "...die Erhöhung der Transparenz und Nachvollziehbarkeit der inhaltlichen Beteiligung von Interessenvertretungen..." (§ 1 BerlLG) als Merkmal und Bedingung einer funktionierenden Demokratie.<sup>17</sup> Ebenfalls wird in der Begründung zum Gesetzesentwurf das Entgegenwirken der Korruptionsgefahr genannt, die in Gesetzgebungsverfahren existiert.<sup>18</sup> Als Mittel sieht das Berliner Lobbyregistergesetz die genannten Veröffentlichungspflichten vor. In Hinblick auf die Wirksamkeit ist zu überprüfen, ob das Gesetz zu mehr Transparenz führt, das Vertrauen in die Demokratie stärkt und einer möglichen Korruptionsgefahr entgegenwirkt. Neben dieser horizontalen Ebene existiert auch eine vertikale Ebene, nämlich dann, wenn das Berliner Lobbyregistergesetz auch andere verwandte Zielvorgaben berührt oder andere Gesetze in ihrer Wirkungsweise beeinflusst. Das

---

13 Inhaltsprotokoll Recht 18/73, 19.5.2021 (vgl. Fußnote 8).

14 Ebd.

15 Das Lobbyregistergesetz auf Bundesebene aus dem Jahr 2021 (novelliert im Jahr 2023) bildet im Wesentlichen die finanziellen Ressourcen ab, mit denen Interessenvertretung auf Bundesebene stattfindet. Mit der Novellierung im Jahr 2023 müssen auch bestimmte Stellungnahmen veröffentlicht werden, was einem legislativen und exekutiven Fußabdruck zumindest etwas näher kommt. Diese Regelung war zum Zeitpunkt des Gesetzgebungsprozesses zum Berliner Lobbyregistergesetz aber noch nicht etabliert.

16 Die "Gemeinsame Geschäftsordnung für die Berliner Verwaltung – Besonderer Teil (GGO II)" regelt das Verhältnis des Berliner Senats zu anderen Geschäftsbereichen. § 39 Abs. 1 GGO II sieht eine Möglichkeit zur Anhörung von Sachverständigen durch den Berliner Senat vor. In diesem Fall sind die Gesetzesentwürfe oder Teile davon, die den Fachkreisen zugesendet werden, auch den Fraktionen des Abgeordnetenhauses zuzusenden. Gemäß § 42 Abs. 3 GGO II sind bei der Vorlage an das Abgeordnetenhaus die wesentlichen Standpunkte der Sachverständigen darzulegen. Dies gilt ebenfalls für Externe, die auf Anforderung der Berliner Senats Beratungsleistungen erbracht haben. Die GGO II ist abrufbar unter <https://www.berlin.de/sen/inneres/buerger-und-staat/verfassungs-und-verwaltungsrecht/geschaeftsordnung-der-berliner-verwaltung/ggo-ii/artikel.30096.php#teil>.

17 Begründung Teil A zum Entwurf des Lobbyregistergesetzes, Drs. 18/3563, 13.4.2021, S. 4.

18 Ebd.

Wirkmodell dient als Basis für die Etablierung des Kriterienkatalogs zur Evaluierung des Berliner Lobbyregistergesetzes.

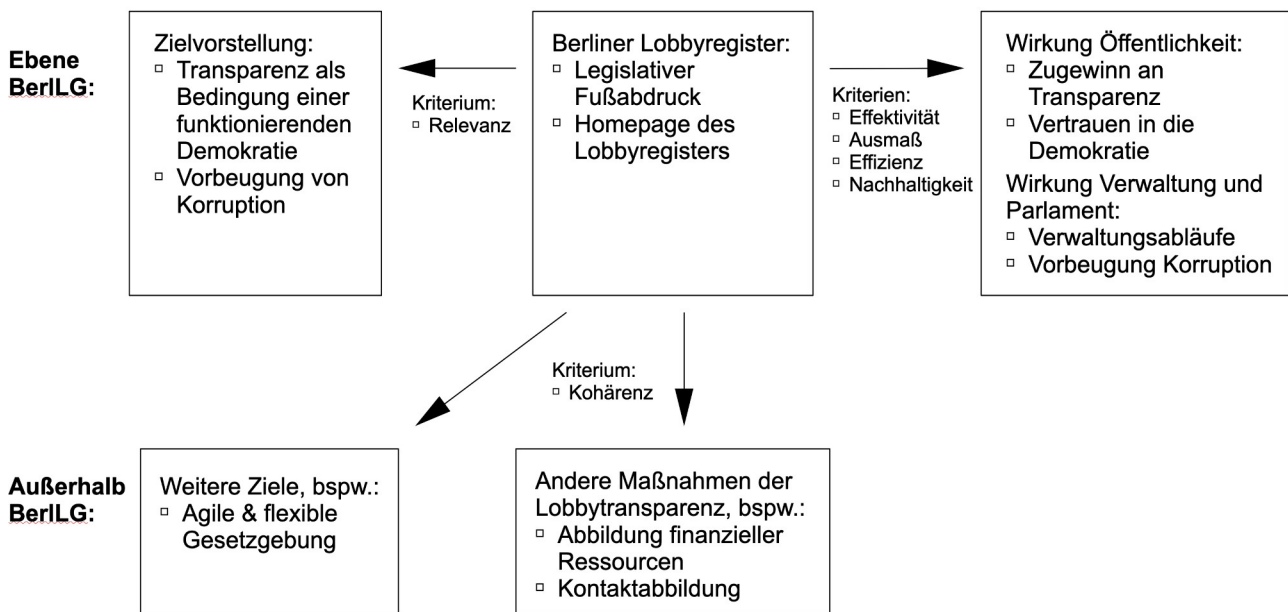


Abbildung 1: Das Wirkmodell zur Entwicklung eines Kriterienkatalogs zur Evaluierung des Berliner Lobbyregistergesetzes.

Auf horizontaler Ebene bezieht sich das folgende Kriterium auf das Verhältnis der Zielvorstellung des Gesetzgebers und der Gesetzesmaßnahme als Mittel zur Zielerreichung:

- Relevanz** des Gesetzes. Ist das Gesetz grundsätzlich geeignet, die im Rahmen der Begründung genannten Ziele zu erreichen? Ist also konkret die Einführung eines Fußabdrucks eine geeignete Maßnahme, um die Zielvorgaben, die im Gesetz und in seiner Begründung genannt sind, zu erreichen? Oder wären alternative bzw. ergänzende Maßnahmen sinnvoll, um das selbstgesetzte Ziel zu erreichen?

Mehrere Kriterien beziehen sich auf horizontaler Ebene auf das Berliner Lobbyregistergesetz als Mittel zur Zielerreichung und seine tatsächliche Wirkung:

- Effektivität** des Gesetzes. Erreicht das Gesetz grundsätzlich die selbstgesetzten Ziele oder verfehlt es seine Ziele? Hierunter sind auch zeitliche Aspekte zu berücksichtigen, d.h. gibt es zeitliche Verzögerungen, die vermeidbar wären und ggf. die Wirksamkeit des Gesetzes stören oder tritt die Wirksamkeit zeitnah ein? Beim Kriterium der Effektivität ist auch die Abwägung nicht-intendierter Effekte zu berücksichtigen, also die Fragestellung, ob das Gesetz positive oder negative nicht-beabsichtigte Wirkungen in Hinblick auf die gewählte Zielsetzung entfaltet.
- Ausmaß** der Zielerreichung. In welchem Ausmaß werden die selbstgesetzten Ziele durch das Berliner Lobbyregistergesetz erreicht? Dieses Kriterium ist komplementär zum Kriterium der Effektivität, zielt aber auf die Quantität der Zielerreichung ab, also darauf, ob das Gesetz wesentlich dazu beiträgt, das gesetzte Ziel zu erreichen oder in der Zielerreichung nur eine geringe Rolle spielt.

4. **Effizienz** des Gesetzes. In welchem Verhältnis stehen Kosten und Nutzen der vorgeschlagenen Regelungen? Hier ist der Aufwand, der hinter der Einführung des Berliner Lobbyregistergesetzes steht, mit dem Nutzen in Hinblick auf die Zielerreichung abzugleichen. Im Rahmen dieses Kriteriums ist auch zu prüfen, ob durch Anpassungen in der praktischen Umsetzung des Gesetzes Kosteneinsparung realisiert oder die zeitnahe Umsetzung erleichtert werden könnte.
5. **Nachhaltigkeit** des Gesetzes. Entfaltet sich die Wirkung des Gesetzes auf nachhaltige Weise oder ist davon auszugehen, dass die Effekte des Gesetzes zwar bestehen, aber rasch verpuffen und nicht dauerhaft wirksam sind?

In vertikaler Hinsicht ist denkbar, dass das Gesetz andere Bereiche der Gesetzgebung tangiert. Dies können andere Ziele im Kontext von Transparenz und Lobbyregulierung sein, aber ganz allgemein auch ein Einfluss auf die Wirksamkeit anderer Gesetze und Regulierungsvorhaben:

6. **Kohärenz** des Gesetzes. Wie bettet sich das Gesetz in andere Rahmenbedingungen ein, die das Handeln der beteiligten Akteure bestimmen? Solche bestehen beispielsweise durch die Dokumentation der parlamentarischen Vorgänge im Rahmen der Parlamentsdokumentation auf Seiten der Empfänger des Lobbyismus oder durch sonstige Offenlegungspflichten für Interessengruppen auf Seiten der Sender des Lobbyismus, beispielsweise im Rahmen von Gesetzgebungen anderer Bundesländer oder auf Ebene der Europäischen Union. Zu analysieren ist, ob der Evaluationsgegenstand denkbare Zielvorstellungen der beteiligten Akteure und verwandte gesetzgeberische Maßnahmen positiv ergänzt, ihnen neutral gegenübersteht oder möglicherweise sogar konterkariert.

## 2. *Wirksamkeitsanalyse*

Die Wirksamkeitsanalyse unterteilt sich in verschiedene Untermodule, die zusammen ein umfassendes Bild über die Wirksamkeit des Berliner Lobbyregistergesetzes geben sollen. Die Analyse startet mit der Auswertung der vorhandenen Daten, zunächst als Überblick über die eingestellten Daten (Abschnitt 2.1), anschließend anhand von drei Fallbeispielen (Abschnitt 2.2). Die vorhandenen Daten werden durch eine empirische Analyse anhand von Stakeholder-Interviews ergänzt, so dass sich die Erfahrungen der betroffenen Gruppen jenseits der im Register enthaltenen Daten abbilden lassen (Abschnitt 2.3). Anschließend folgen vergleichende Auswertungen der Regulierung zu legislativen und exekutiven Fußabdrücken in anderen Bundesländern (Abschnitt 2.4), sowie eine Auswertung der Evaluationsberichte aus den Bundesländern, die bereits evaluiert haben (Abschnitt 2.5).

### 2.1 *Empirische Analyse der vorhandenen Daten*

Eine Suche im Lobbyregister meldet 260 für das Berliner Lobbyregistergesetz relevante Gesetzesvorhaben in der laufenden 19. Legislaturperiode. Von diesen Vorhaben weisen 34 Einträge im Lobbyregister auf. Damit verfügen 13,1 % aller Gesetzesvorhaben über

mindestens einen Beitrag von Interessenvertretern im Lobbyregister, 86,9 % sind ohne Eintragungen (Abbildung 2).

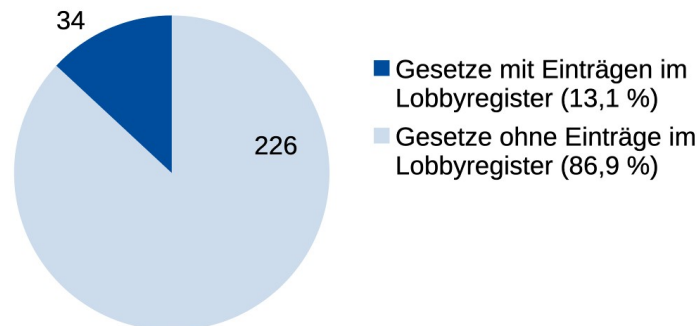


Abbildung 2: Anzahl und Anteil der Gesetze mit mindestens einem Beitrag im Berliner Lobbyregister als Anteil aller im Lobbyregister aufgeführten Gesetze (n=260).

Um das Ausmaß der im Lobbyregister abgebildeten Beteiligung darzustellen, zeigt Abbildung 3 die Anzahl der Beteiligungsbeiträge für Gesetze mit vorhandenen Beiträgen im Lobbyregister (n=34). Bei knapp einem Drittel der Gesetze wird lediglich ein Beitrag aufgeführt (29,4 %), insgesamt fast drei Viertel aller Gesetze hat höchstens drei Beteiligungsbeiträge (73,5 %). Drei oder vier Gesetze lassen sich als Ausreißer bezeichnen mit insgesamt 7, 11, 15 respektive 29 Beteiligungsbeiträgen. Hierbei handelt es sich um das Unterrichtsversorgungsgesetz/Lehrkräftebindungsgesetz (7 Einträge), das 17. Änderungsgesetz zum Berliner Hochschulgesetz (11 Beiträge), das Zweite Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften (15 Beiträge) und das Schneller-Bauen-Gesetz (29 Beiträge). Insgesamt werden im Berliner Lobbyregister 134 Beiträge von Interessengruppen aufgeführt, wovon knapp die Hälfte der Beiträge (n=62, das entspricht 46,3 % aller Beiträge) auf die genannten vier Gesetze fallen.

Fraglich war, ob das Berliner Lobbyregistergesetz mit Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen hatte, wie es durchaus bei anderen Lobbyregulierungen der Fall war. Um dies zu untersuchen, wurden alle Gesetze mit Beiträgen im Lobbyregister zeitlich angeordnet. Als Stichtag gilt der Tag der Vorlage zur Beschlussfassung, also die Einbringung des Gesetzentwurfs in das Parlament, was auch der Stichtag ist, zu dem die Vorgaben zur Veröffentlichungspflicht nach dem Berliner Lobbyregistergesetz greifen (vgl. Abschnitt 1.3.2). Wie Abbildung 4 zeigt, existieren relativ zeitnah nach Inkrafttreten bereits im Januar 2022 erste Einträge, was auf eine zügige Umsetzung der Veröffentlichungspflichten des Berliner Lobbyregistergesetzes hinweist. Bereits zur Jahresmitte 2022 wurden für sechs Gesetze (von n=34, das entspricht 17,6 %) positive Eintragungen registriert mit in der Summe 16 Beiträgen. Dies entspricht bei 134 insgesamt ausgewiesenen Beiträgen im Lobbyregister knapp 12 % aller Beiträge. Sofern man von den Beiträgen der vier Gesetze mit sehr vielen Stellungnahmen abstrahiert, sind bereits nach etwas mehr als einem halben Jahr 22,2 % aller im Lobbyregister insgesamt veröffentlichten Beiträge eingegangen.

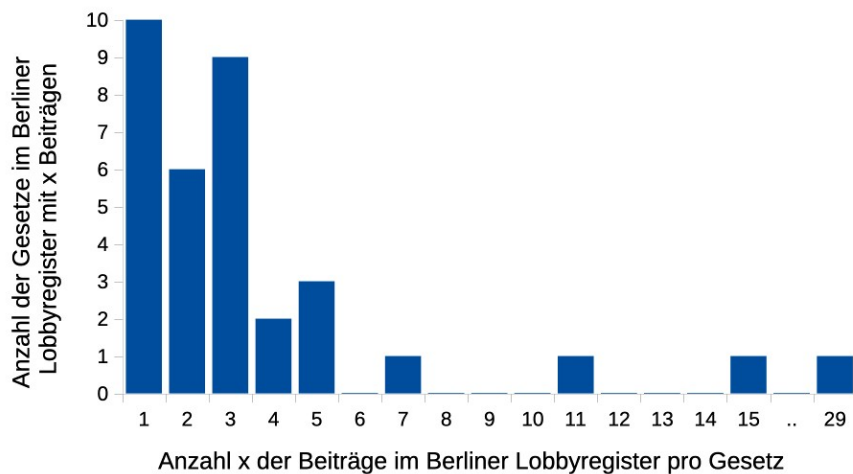


Abbildung 3: Die vertikale Achse zeigt die Anzahl der Gesetze im Berliner Lobbyregister, die über die auf der horizontalen Achse abgetragene Anzahl von Beiträgen verfügen (n=34).

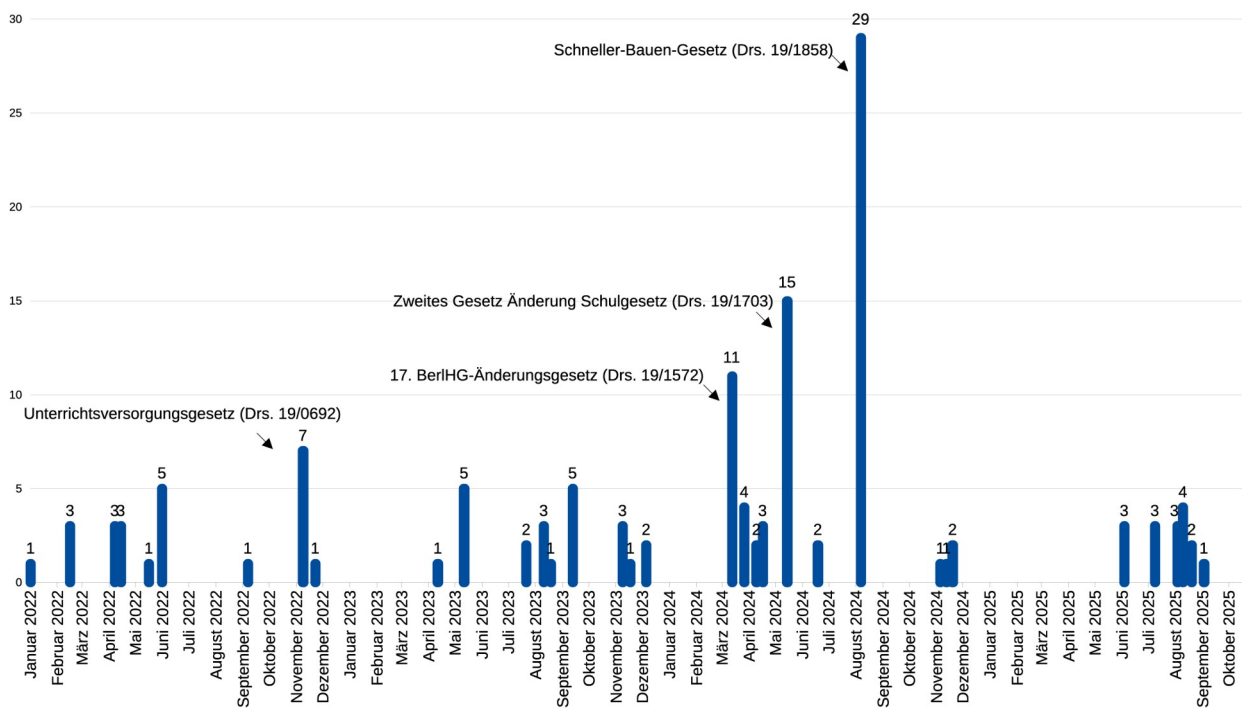


Abbildung 4: Zeitliche Anordnung der Gesetze mit Einträgen im Berliner Lobbyregister sowie Anzahl der Beiträge pro Gesetz. Hinweis: Zeitlich eng beieinander liegende Gesetze sind zur Verbesserung der Darstellung zeitlich leicht entzerrt (n=34 Gesetze).

Auffällig ist, dass die drei Gesetze mit den höchsten Anzahlen von Beiträgen aus dem Jahr 2024 stammen, also mehr als zwei Jahre nach Inkrafttreten der Veröffentlichungspflichten des Berliner Lobbyregistergesetzes. Als Hinweis, dass sich die Veröffentlichungspflichten erst langsam etablierten, sollte dies aber nicht gewertet werden. Wahrscheinlich ist, dass besonders kontrovers diskutierte Gesetzesvorhaben oder die mit großer Bedeutung für viele Stakeholder erst in der Mitte der Legislaturperiode ans Abgeordnetenhaus übersendet wurden, weil sie einen längeren exekutiven Vorlauf zur Ausarbeitung

benötigten. In der Gesamtschau deuten die Zahlen, die das Lobbyregister abbildet, nicht darauf hin, dass das Gesetz in seiner Implementierung systematisch mit Anlaufschwierigkeiten zu kämpfen hatte. Auch in den Stakeholderinterviews (Abschnitt 2.3) wurden Anlaufschwierigkeiten nicht thematisiert, so dass von einer zügigen und zufriedenstellenden Umsetzung seit Beginn des Gesetzes auszugehen ist.

Um zu verstehen, ob das Berliner Lobbyregister abgegebene Stellungnahmen und Beteiligungsbeiträge vollständig abbildet, wurden für alle Gesetze mit Beteiligungen im Lobbyregister die Vorgänge in der Parlamentsdokumentation recherchiert. Im Folgenden werden die Begriffe "Beteiligung", "Stellungnahme", "Äußerung" etc. austauschbar verwendet, d.h. als Beteiligung wird jede Äußerung einer betroffenen Person bezeichnet, die im Zuge eines Gesetzgebungsverfahrens abgegeben wird. Dies kann beispielsweise als Stellungnahme geschehen, im Rahmen einer Anhörung (mündlich oder schriftlich) oder in sonstiger Form (z. B. per E-Mail). Der Begriff "Beteiligung" bzw. "Beteiligte" wird damit nicht ausschließlich im Sinne des Wortlauts des § 1 BerlLG verwendet.

Beteiligungen können unaufgefordert oder im Rahmen von Anhörungen in der Exekutive oder Legislative erfolgen. Sofern ein Beitrag schriftlich erfolgt, ist dieser im Lobbyregister abzubilden. Hierzu ist es notwendig, dass die Beteiligte das Datenblatt, das von der Exekutive oder Legislative (in der Regel zum Teil vorausgefüllt) zugesendet wird, vervollständigt und an die registerführende Stelle oder die Exekutive zurücksendet. Das Datenblatt enthält neben den Stammdaten auch eine Zusammenfassung des Beitrags, die ausschließlich von der Beteiligten zu erstellen ist. Vor diesem Hintergrund gibt es zwei wesentliche Gründe, warum Beteiligungsbeiträge möglicherweise nicht im Berliner Lobbyregister auftauchen.

Erstens haben die Stakeholderinterviews gezeigt, dass die Erstellung des Datenblatts ein kritisches Nadelöhr sein kann, das Interessengruppen nutzen, um einer Veröffentlichung im Berliner Lobbyregister aus dem Weg zu gehen. Solange das Datenblatt von der Beteiligten nicht vollständig ausgefüllt der Verwaltung vorliegt, findet keine Veröffentlichung im Lobbyregister statt. Dies ist auch dann der Fall, wenn die Stellungnahme selbst bereits vorliegt. Wie oft eine Verweigerung des Datenblatts für eine Nicht-Veröffentlichung im Lobbyregister verantwortlich ist, kann an dieser Stelle nicht beurteilt werden. Dass dieser Aspekt eine Rolle spielt, wurde in den Stakeholderinterviews jedoch deutlich. Dabei wurde auch deutlich, dass einzelne Beteiligte in Gesetzgebungsverfahren die Auffassung vertreten, als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht veröffentlichungspflichtig im Sinne des Berliner Lobbyregistergesetzes zu sein. Diesen Standpunkt vertritt beispielsweise die Industrie- und Handelskammer Berlin, die nur mit einem gemeinsam mit anderen Interessengruppen abgegebenen Beitrag im Berliner Lobbyregister vertreten ist oder die Handwerkskammer Berlin. Andere Körperschaften des öffentlichen Rechts, beispielsweise die Architektenkammer Berlin, veröffentlichen ihre Beiträge im Berliner Lobbyregister. Der an dieser Stelle entstehenden fehlenden Transparenz könnte begegnet werden, indem das Abgeordnetenhaus klarstellt, dass auch Stellungnahmen von Körperschaften des öffentlichen Rechts unter die Veröffentlichungspflicht im Lobbyregister fallen, da von diesen durchaus Partikularinteressen vertreten werden können und nicht ersichtlich ist, warum die

Positionen für die Allgemeinheit nicht von Interesse sein könnten. Zudem könnte ein pragmatischer Umgang mit fehlenden Datenblättern in diesem Kontext – ähnlich dem Ansatz in Thüringen – die Abbildung der Beteiligungsbeiträge im Berliner Lobbyregister verbessern. In Thüringen übernimmt im Zweifel die registerführende Stelle das Ausfüllen des Datenblatts, lässt dann allerdings die Zusammenfassung weg. Sofern dies nicht dazu führt, dass die Beteiligten den Anreiz verspüren, die Datenblätter gar nicht mehr bereitzustellen (worauf die Zahlen in Thüringen nicht hinweisen), sollte ein solcher Ansatz auch für Berlin erwogen werden (vgl. Abschnitt 4.2.1).

Ein weiterer Grund, warum ein Beteiligungsbeitrag nicht im Berliner Lobbyregister erscheint, kann darin liegen, dass der Beitrag ausschließlich mündlich im Rahmen einer Anhörung geäußert wurde, er aber nicht verschriftlicht wurde. In diesem Fall greifen die Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes nicht, die auf die Schriftform abzielen. Der Beitrag findet dann keinen Niederschlag im Lobbyregister. Um zu verstehen, welche Rolle das spielt, lassen sich Stellungnahmen über die Wortprotokolle zu den Ausschusssitzungen in der Parlamentsdatenbank PARDOK recherchieren. Auf diese Weise ist es möglich, einen Überblick zu erlangen, welche Beiträge im Lobbyregister abgebildet werden und welche nicht.

Die Recherche in der Parlamentsdokumentation im Zuge der Evaluation ergab, dass für die 34 Gesetzgebungsvorgänge mit Einträgen im Lobbyregister (n=134 Beiträge) zusätzlich 185 Beteiligungsbeiträge in den parlamentarischen Materialien in der Parlamentsdatenbank PARDOK belegt sind, die nicht im Lobbyregister abgebildet werden. Das Berliner Lobbyregister bildet also für die Gesetze mit Eintrag im Lobbyregister zurzeit weniger als die Hälfte aller Stellungnahmen und Äußerungen ab (vgl. Abbildung 5). Welcher Anteil davon auf fehlende Datenblätter und welcher auf ausschließlich mündlich geäußerte Stellungnahmen zurückzuführen ist, muss an dieser Stelle offen bleiben. Auch ist zu betonen, dass viele dieser Beteiligungen von Akteuren stammen, die routinemäßig und zum Teil basierend auf Vorgaben der Berliner Verfassung in Gesetzgebungsverfahren eingebunden werden, wie beispielsweise die Anhörung der Bezirksbürgermeisterinnen und -bürgermeister in den Haushaltsgesetzen oder die Anhörung der Datenschutzbeauftragten.

Es ist also nicht so, dass die Praxis der Veröffentlichung substantielle Beiträge von klassischen Lobbygruppen mit Partikularinteressen unterbindet; vielmehr ist es so, dass es zahlreiche Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren gibt, die zum Teil routinemäßig und bedingt durch ein Amt oder eine Funktion abgegeben werden und dokumentiert sind, die aber nicht über das Lobbyregister zugänglich gemacht werden. Dazu gehören auch die Stellungnahmen der bereits erwähnten Kammern, die ihre Beiträge nicht im Lobbyregister veröffentlichen möchten, dem dbb beamtenbund und tarifunion (dem Dachverband von Gewerkschaften des öffentlichen Diensts) und vereinzelt auch Stellungnahmen von Vereinen oder Zeitschriften. Dies sind durchaus Interessen, die sich als Partikularinteressen bezeichnen lassen.

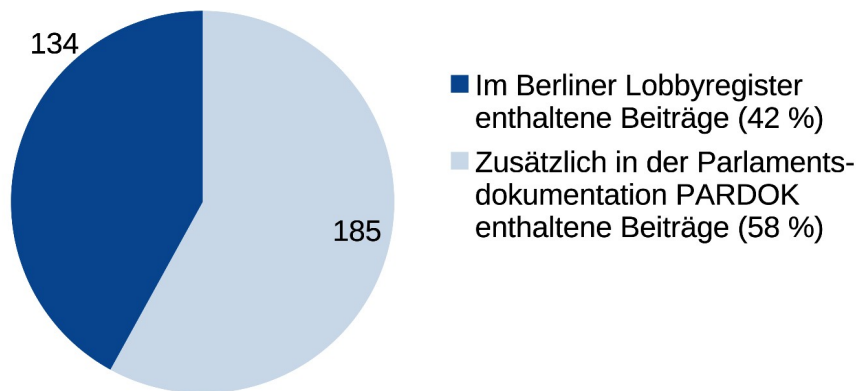


Abbildung 5: Anzahl und Anteil der im Berliner Lobbyregister enthaltenen Beiträge sowie der zu diesen Gesetzgebungsvorgängen zusätzlich in der Parlamentsdokumentation PARDOK abgebildeten Stellungnahmen, die nicht im Berliner Lobbyregister aufgeführt sind (Gesamtzahl der Beiträge: n=319).

Abbildung 6 bereitet die Informationen aufgliedert für jedes Gesetzgebungsvorhaben mit Beiträgen im Lobbyregister auf, hier als Prozentsatz der Beiträge, die im Lobbyregister erfasst sind. Abbildung 7 stellt für diese Beiträge die absoluten Zahlen der im Lobbyregister veröffentlichten Beiträge und die zusätzlich über die Parlamentsdokumentation auffindbaren Stellungnahmen dar. Details zu ausgewählten Gesetzgebungsverfahren veranschaulicht exemplarisch Abschnitt 2.2.

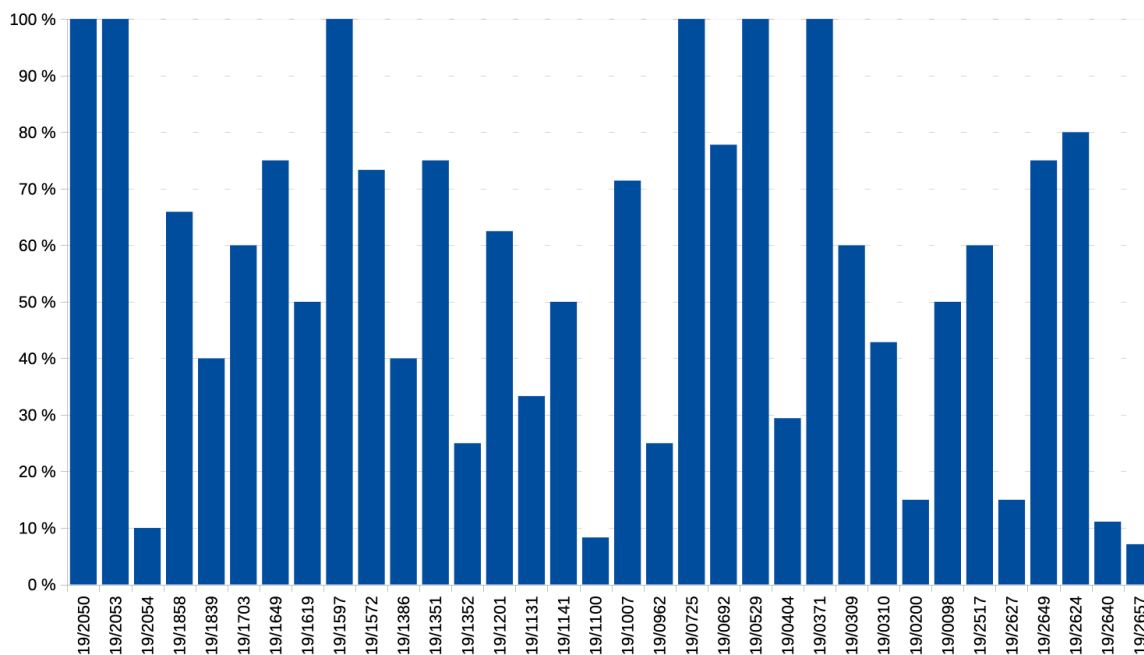


Abbildung 6: Prozentualer Anteil der im Berliner Lobbyregister abgebildeten Beteiligungsbeiträge für alle Gesetzgebungsvorgänge, die über mindestens einen Beteiligungsbeitrag im Berliner Lobbyregister verfügen (n=34).

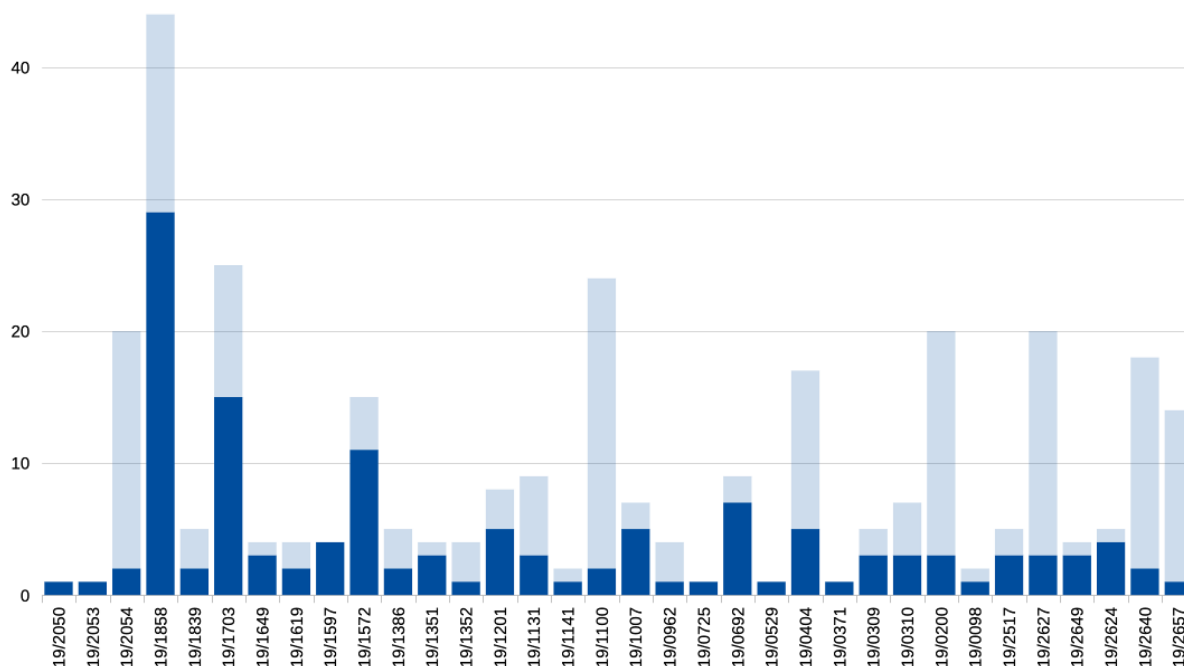


Abbildung 7: Anzahl der Beteiligungsbeiträge im Berliner Lobbyregister für Gesetze mit mindestens einem Beitrag, die dort aufgeführt sind (dunkel), und zusätzliche Stellungnahmen für diese Gesetzgebungsvorgänge, die nicht im Berliner Lobbyregister, aber in der Parlamentsdokumentation PARDOK abgebildet sind (Gesamtzahl der Beiträge: n=319).

Da im Berliner Lobbyregister nur Beiträge für 34 von insgesamt 260 Gesetzesvorhaben aufgeführt werden, wird für die überwiegende Mehrheit der Gesetzesvorhaben keine zusätzliche Information über das Lobbyregister bereitgestellt (n=226). Dies bedeutet jedoch nicht, dass zu diesen Gesetzesvorhaben keine Stellungnahmen vorliegen, denn sie können im Rahmen von Anhörungen mündlich geäußert worden und in Wortprotokollen festgehalten sein.<sup>19</sup> Um einen Eindruck zu gewinnen, welche Rolle Stellungnahmen in Gesetzesvorhaben spielen, die nicht im Berliner Lobbyregister aufgeführt sind, wurden im Zuge der Evaluation 31 Gesetze zufällig ausgewählt und in der Parlamentsdokumentation in Hinblick auf Beteiligungsbeiträge untersucht. In 16 dieser Fälle (51,6 %) konnte kein Beteiligungsbeitrag über die Parlamentsdokumentation identifiziert werden, in 15 (48,4 %) Gesetzgebungsvorhaben war dies der Fall. Abbildung 8 stellt die Anzahl der Stellungnahmen für die zufällig ausgewählten Gesetzgebungsvorhaben dar.

<sup>19</sup> Wie bereits dargelegt ist es auch denkbar, dass schriftliche Beteiligung ohne die relevanten Datenblätter vorliegen, so dass eine Veröffentlichung im Lobbyregister nicht vorgenommen wurde.

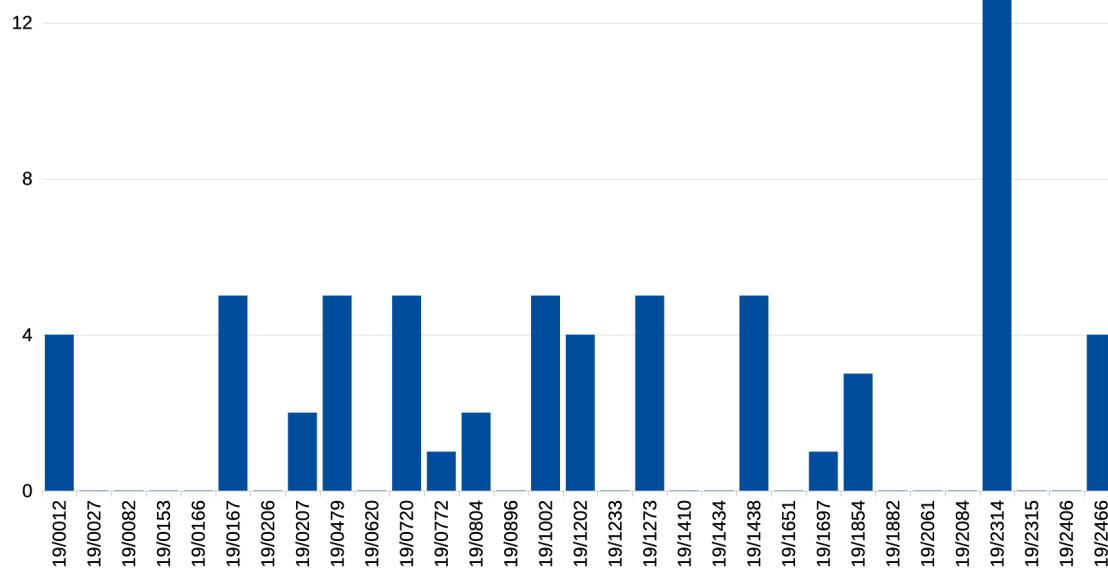


Abbildung 8: Basierend auf einer zufälligen Stichprobe von 31 Gesetzen, die keine Einträge im Berliner Lobbyregister aufführen: Anzahl der Stellungnahmen in Gesetzgebungsvorhaben, die nicht im Berliner Lobbyregister aufgeführt sind, für die die Parlamentsdokumentation aber Beiträge im Rahmen von Anhörungen ausweist (Gesamtzahl der Beiträge: n=64).

Für die Evaluation wurden vom technischen Dienstleister Glomas Daten über die Nutzung des Berliner Lobbyregisters bereitgestellt, die den Zeitpunkt eines Zugriffs und den verwendeten Suchbegriff umfassen. Informationen über die Verweildauer, die Klickrate, also wie oft im Berliner Lobbyregister verzweigt wird, oder Informationen darüber, wie eine Person auf das Lobbyregister gestoßen ist, wurden nicht zur Verfügung gestellt. Abbildung 9 zeigt die monatlichen Zugriffsdaten auf das Berliner Lobbyregister, die bei ca. 100 Zugriffen pro Monat liegen. Die Anzahl ist in den Monaten Juni bis September 2025 deutlich gestiegen, was aber auch mit der intensiven Nutzung des Berliner Lobbyregisters im Rahmen der Evaluation begründet sein kann. Insgesamt zeigt sich, dass die Nutzung des Berliner Lobbyregisters noch nicht sehr ausgeprägt ist und deutlich geringere Zugriffsraten als beispielsweise das Lobbyregister in Thüringen aufweist (vgl. S. 39).

Eine Untersuchung der Suchbegriffe deutet auf ein heterogenes Nutzungsbild hin, Abbildung 10 gibt einen Einblick in Form einer Wortwolke. Dabei wird deutlich, dass die Leersuche eine wichtige Rolle bei der Nutzung des Berliner Lobbyregisters spielt, was als allgemeines Interesse an den dort aufgeführten Informationen interpretiert werden kann. Es zeigt sich, dass das Interesse an dem Berliner Lobbyregister an typischen landespolitischen Themen ausgerichtet ist, beispielsweise zu den Bereichen Bauen oder Bildung.



## 2.2 Empirische Analyse anhand von Fallbeispielen

Im Folgenden wird anhand von einigen ausgewählten Fallbeispielen dargestellt, welche Beteiligungsbeiträge das Berliner Lobbyregister widerspiegelt und welche Arten von Daten die Parlamentsdokumentation zusätzlich preisgibt. Die Auswahl basiert auf der Gesamtschau des im Zuge der Evaluierung recherchierten Datensatzes. Die Fälle wurden ausgewählt, um exemplarisch bestimmte Eigenschaften der abgebildeten Daten im Berliner Lobbyregister und der Parlamentsdatenbank PARDOK zu verdeutlichen.

### 2.2.1 Schneller-Bauen-Gesetz

Das Schneller-Bauen-Gesetz<sup>20</sup> weist 29 Beteiligungsbeiträge im Berliner Lobbyregister aus und ist das Gesetz mit den meisten ausgewiesenen Beiträgen. Tabelle 1 gibt einen Überblick über alle im Lobbyregister und im Rahmen von Anhörungen aufgeführten Beteiligten. Aus Informationsgründen wird hier auch die Beteiligung des Rats der Bürgermeister erwähnt, obwohl es sich nicht um eine klassische Interessenvertretung handelt. Der Rat der Bürgermeister hat nach Art. 68 der Verfassung von Berlin die Aufgabe, bei Gesetzgebungsverfahren in Berlin Stellung zu nehmen und wird turnusgemäß eingebunden.

Neben den 29 Beteiligungsbeiträgen sind weitere 15 Beiträge zum Schneller-Bauen-Gesetz über die Parlamentsdokumentation recherchierbar, die nicht im Berliner Lobbyregister aufgeführt sind. Neben der erwähnten Konsultation des Rats der Bürgermeister ist hier insbesondere die Beteiligung der Handwerkskammer Berlin zu nennen, die schon auf Exekutivebene vor der Einbringung des Gesetzesvorhabens in das Abgeordnetenhaus stattgefunden hat. Sie wird in der Vorlage zur Beschlussfassung erwähnt und dort auch inhaltlich zusammengefasst, die Stellungnahme selbst findet sich nicht mit einem eigenen Eintrag im Lobbyregister. Hinzu kommen 13 Stellungnahmen, die im Rahmen einer Anhörung im Ausschuss für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen im Berliner Abgeordnetenhaus abgegeben wurden, die nach der Einbringung des Gesetzesentwurfs in das Abgeordnetenhaus stattgefunden hat. Zwei dieser Beiträge kommen aus der Verwaltung selbst (Bezirksbürgermeister und Bezirksstadträtin), fünf Stellungnahmen wurden von Beteiligten abgegeben, die auch vor der Einbringung Stellungnahmen abgegeben haben und im Lobbyregister aufgeführt sind (Architektenkammer Berlin, BBU, BDA, BLN, infrest). Es ist zu vermuten, dass sich diese Beiträge inhaltlich nicht von den schriftlichen Stellungnahmen unterscheiden, allerdings wird kein Bezug hergestellt. Das Wortprotokoll weist sechs Stellungnahmen von Beteiligten aus, die nicht im Lobbyregister auftauchen. Es handelt sich um eine Wohnungsbaugenossenschaft, die IHK Berlin, die Berliner Verkehrsbetriebe, FUSS e.V., das Berliner Bündnis für Nachhaltige Stadtentwicklung sowie einen Professor, der als Rechtsanwalt in einer Kanzlei tätig ist. Insbesondere bei letztgenannter Person wird nicht deutlich, in welcher Rolle die Stellungnahme abgegeben wurde, ob als Vertreter der Kanzlei, im Auftrag einer Mandantin oder eines Mandanten, oder als Wissenschaftler.

---

<sup>20</sup> Gesetz zur Beschleunigung von Planungs- und Genehmigungsverfahren für Bauvorhaben (Schneller-Bauen-Gesetz – SBG), Drs. 19/1858, 26.8.2024.

Unklar ist auch, ob es weitere Beteiligungsbeiträge, beispielsweise in Form von E-Mails gab, die nicht im Lobbyregister abgebildet werden. Bei einem so umfangreichen und bedeutsamen Gesetz für das Land Berlin würde es bedeuten, dass – sofern das Berliner Lobbyregister alle getätigten Beteiligungsbeiträge lückenlos abbildet – keine E-Mail mit einer Forderung oder Stellungnahme an den Senat im Laufe des Prozesses geschrieben wurde. Auch suggeriert das Berliner Lobbyregister, dass sich die IHK Berlin nicht beteiligt hat, da kein Beitrag von ihr vorliegt. Laut Vorlage zur Beschlussfassung hat sie "[t]rotz Nachforderung ... kein[en] Beteiligungsbeitrag übersandt."<sup>21</sup> Dies deutet darauf hin, dass die IHK Berlin eingebunden wurde, dies aber nicht verschriftlicht vorliegt. Es ist damit nicht nachvollziehbar, ob sich die IHK Berlin überhaupt nicht zu diesem wichtigen Gesetz geäußert hat oder ob die Äußerung so getätigt wurde, dass sie nicht im Berliner Lobbyregister abgebildet werden konnte.

Beteiligte	In Lobby- register?	Adressat des Beitrags	Quelle des Beitrags
Lidl Immobilien Dienstleistung GmbH & Co. KG	ja	MdA	Lobbyregister
Zentraler Immobilien Ausschuss e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Unternehmensverbände Berlin-Brandenburg e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Vereinigung für Stadt-, Regional- und Landesplanung e.V	ja	federführend	Lobbyregister
NaturFreunde	ja	federführend	Lobbyregister
Investitionsbank Berlin	ja	federführend	Lobbyregister
Fachgemeinschaft Bau Berlin und Brandenburg e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Deutsches Nationalkomitee für Denkmalschutz	ja	federführend	Lobbyregister
Deutsches Institut für vorbeugenden Brandschutz	ja	federführend	Lobbyregister
Berliner Wasserbetriebe	ja	federführend	Lobbyregister
BVG	ja	federführend	Lobbyregister
Bündnis junger Genossenschaften	ja	federführend	Lobbyregister
Berliner Stadtreinigung (BSR)	ja	federführend	Lobbyregister
Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Bauindustrieverband Ost e. V.	ja	federführend	Lobbyregister
Berliner Immobilienmanagement GmbH	ja	federführend	Lobbyregister
BFW Landesverband Berlin/Brandenburg e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Berliner Mieterverein e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Bund Deutscher Landschaftsarchitekt:innen LG Berlin/Bbg. e.V	ja	federführend	Lobbyregister
Baukammer Berlin	ja	federführend	Lobbyregister
Architektenkammer Berlin	ja	federführend	Lobbyregister
Architekten- und Ingenieurverein zu Berlin-Brandenburg e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Handelsverband Berlin-Brandenburg e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
BBU Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen e.V	ja	federführend	Lobbyregister
infrest – Infrastruktur eStrasse e. V.	ja	federführend	Lobbyregister
KOALITION für HOLZBAU	ja	federführend	Lobbyregister
Eisenbahn-Bundesamt (EBA)	ja	federführend	Lobbyregister
Bund Deutscher Architektinnen und Architekten Landesverband Berlin e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Bund der Öffentlich bestellten Vermessungsingenieure e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Handwerkskammer Berlin	nein	federführend	VzB
Rat der Bürgermeister	nein	federführend	VzB
Wohnungsbaugenossenschaft „Am Ostseeplatz“ eG	nein	StadtWohn	wp 19/42
Bezirksbürgermeister Treptow-Köpenick von Berlin	nein	StadtWohn	wp 19/42
Architektenkammer Berlin	nein	StadtWohn	wp 19/42
Verband Berlin-Brandenburgischer Wohnungsunternehmen (BBU)	nein	StadtWohn	wp 19/42
Bund Deutscher Architektinnen und Architekten (BDA)	nein	StadtWohn	wp 19/42
Berliner Bündnis Nachhaltige Stadtentwicklung (BBNS)	nein	StadtWohn	wp 19/42
Berliner Landesarbeitsgemeinschaft Naturschutz (BLN)	nein	StadtWohn	wp 19/42
Bezirksstadträtin, Abt. für Stadtentwicklung Bezirksamt Reinickendorf	nein	StadtWohn	wp 19/42
Berliner Verkehrsbetriebe	nein	StadtWohn	wp 19/42
IHK Berlin	nein	StadtWohn	wp 19/42
infrest – Infrastruktur eStrasse GmbH	nein	StadtWohn	wp 19/42
FUSS e. V. – Fachverband Fußverkehr Deutschland	nein	StadtWohn	wp 19/42
Prof. Dr. Beckmann, Anwalt Kanzlei Gaßner, Groth, Siederer & Coll.	nein	StadtWohn	wp 19/42

*Tabelle 1: Beteiligungsbeiträge zum Schneller-Bauen-Gesetz (Drs. 19/1858, 26.8.2024).*

*Hinweise: 1) Wird als Adressat des Beitrags "federführend" genannt, ist dies die zuständige*

21 Ebd., S. 190.

*Senatsverwaltung für dieses Gesetzesvorhaben, in diesem Fall die Senatsverwaltung für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen. Wird als Adressat des Beitrags "StadtWohn" genannt, ist dies der Ausschuss für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen des Berliner Abgeordnetenhauses. 2) Die Abkürzung "VzB" als Quelle bedeutet, dass der Beitrag in der Vorlage zur Beschlussfassung diskutiert wird. Die Abkürzung "wp 19/42" als Quelle bezieht sich auf das Wortprotokoll StadtWohn 19/42 des Ausschusses für Stadtentwicklung, Bauen und Wohnen des Berliner Abgeordnetenhauses, 30.9.2024.*

### 2.2.2 Zweites Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes

Das zweite Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften<sup>22</sup> weist 15 Beteiligungsbeiträge im Berliner Lobbyregister auf. Die Mehrheit der Beteiligungsbeiträge bezieht sich auf Stellungnahmen, die an die Exekutive vor Einbringung des Gesetzesvorhabens in das Abgeordnetenhaus abgegeben wurden und in der Vorlage zur Beschlussfassung zusammengefasst und inhaltlich diskutiert werden. Leichte Unklarheiten bestehen bezüglich der Frage, ob das Berliner Bündnis für Schulische Inklusion tatsächlich zwei Beiträge gemacht hat, die inhaltlich im Berliner Lobbyregister zu trennen sind, oder ob es sich um einen Beitrag handelt, der sowohl an die Exekutive als auch später an den Ausschuss in der Legislative versandt wurde. Beide Stellungnahmen sind im Berliner Lobbyregister auf denselben Tag datiert und inhaltlich offenkundig auf den ersten sieben Seiten identisch, die Stellungnahme an den Ausschuss enthält zusätzlich zwei Seiten mit Forderungen zu konkreten inhaltlichen Punkten, die zudem auf einen anderen Zeitpunkt datiert sind. In Hinblick auf die Beiträge der Gewerkschaft GEW Berlin handelt es sich um zwei inhaltlich separate Beiträge, wie ein Blick in die schriftlichen Stellungnahmen zeigt.

Zu diesem Gesetzesvorgang lassen sich zusätzlich 10 Stellungnahmen über die Parlamentsdokumentation identifizieren. Fünf davon werden bereits mit der Einbringung des Gesetzentwurfs in das Abgeordnetenhaus als Beteiligungsbeitrag aufgeführt, wobei alle bis auf eine Ausnahme zusammengefasst und diskutiert werden (Rat der Bürgermeister, Landesschulbeirat, Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen [...], Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit). Ein Beitrag der IHK Berlin wird zwar als Beteiligungsbeitrag genannt, eine Zusammenfassung fehlt allerdings, weil die IHK Berlin keine Zusammenfassung eingereicht hat.<sup>23</sup> Zusätzlich lassen sich fünf weitere Beiträge im Rahmen einer Anhörung des Ausschusses für Bildung, Jugend und Familie identifizieren, die offenbar mündlich geäußert, aber nicht verschriftlicht wurden (Tabelle 2). Auch hier bleibt unklar, in welcher Rolle die Rechtsanwältin spricht, ob als Expertin für ihr Fachgebiet oder für einen oder mehrere Mandantinnen und Mandanten. In ihrer Rede nimmt sie zumindest auf Mandanten Bezug.<sup>24</sup> Ebenfalls fällt auf, dass vom Landeselternausschuss, von der Fröbel gGmbH und vom VOB in der Anhörung Folien präsentiert wurden, was einer Verschriftlichung einer Stellungnahme entspricht. Diese tauchen aber nicht im Berliner Lobbyregister auf, auch wenn vom VOB selbst ein Beteiligungsbeitrag vorhanden ist.

---

22 Drs. 19/1703, 28.5.2024.

23 Ebd., S. 195.

24 Wortprotokoll Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie 19/39, 30.5.2024, S. 22.

Beteiligte	In Lobbyregister?	Adressat des Beitrags	Quelle des Beitrags
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Berlin (GEW Berlin)	ja	BildJugFam	Lobbyregister
Grundschulverband e.V., Landesgruppe Berlin	ja	federführend	Lobbyregister
Verband Sonderpädagogik e.V. – Landesverband Berlin	ja	federführend	Lobbyregister
Dachverband der Berliner Kinder- und Schülerläden (DaKS) e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Paritätischer Wohlfahrtsverband, LV Berlin e.V.	ja	federführend	Lobbyregister
Humanistischer Verband Deutschlands	ja	federführend	Lobbyregister
Verband Deutscher Privatschulen Landesverband Berlin-Brandenburg	ja	federführend	Lobbyregister
Arbeiterwohlfahrt (AWO) Landesverband Berlin e. V.	ja	federführend	Lobbyregister
Deutscher Philologenverband Berlin/Brandenburg	ja	federführend	Lobbyregister
Berufliche Bildung Berlin	ja	federführend	Lobbyregister
Vereinigung der Oberstudiendirektorinnen und Oberstudiendirektoren (VOB e.V.)	ja	federführend	Lobbyregister
Ev. Kirche Berlin-Brandenburg-schlesische Oberlausitz	ja	federführend	Lobbyregister
Gewerkschaft Erziehung und Wissenschaft, Landesverband Berlin (GEW Berlin)	ja	federführend	Lobbyregister
Berliner Bündnis für Schulische Inklusion	ja	federführend	Lobbyregister
Berliner Bündnis für Schulische Inklusion	ja	BildJugFam	Lobbyregister
Rat der Bürgermeister	nein	federführend	VzB
Landesschulbeirat	nein	federführend	VzB
Landesbeauftragte für Menschen mit Behinderungen, Landesjugendhilfe- ...	nein	federführend	VzB
Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	nein	federführend	VzB
IHK Berlin	nein	federführend	VzB
Landesvorsitzender des Landeselternausschusses	nein	BildJugFam	wp 19/39
Cornelia Liedtke, Rechtsanwältin für Schulrecht und Kitarecht	nein	BildJugFam	wp 19/39
Vereinigung der Oberstudiendirektorinnen und Oberstudiendirektoren (VOB e.V.)	nein	BildJugFam	wp 19/39
Verband Berliner Grundschulleitungen VGBl e. V	nein	BildJugFam	wp 19/39
Fröbel Bildung und Erziehung gGmbH	nein	BildJugFam	wp 19/39

*Tabelle 2: Beteiligungen zum Zweiten Gesetz zur Änderung des Schulgesetzes und weiterer Rechtsvorschriften (Drs. 19/1703, 28.5.2024). Hinweise: 1) Wird als Adressat des Beitrags "federführend" genannt, ist dies die zuständige Senatsverwaltung für dieses Gesetzesvorhaben, in diesem Fall die Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie. Wird als Adressat des Beitrags "BildJugFam" genannt, ist dies der Ausschuss für Bildung, Jugend und Familie des Berliner Abgeordnetenhauses. 2) Die Abkürzung "VzB" als Quelle bedeutet, dass der Beitrag in der Vorlage zur Beschlussfassung diskutiert wird. Die Abkürzung "wp 19/39" als Quelle bezieht sich auf das Wortprotokoll BildJugFam 19/39 des Ausschusses für Bildung, Jugend und Familie des Berliner Abgeordnetenhauses, 30.5.2024.*

### 2.2.3 Gesetz zur Änderung des Gesundheitsschulanerkennungsgesetzes

Das Gesetz zur Änderung des Gesundheitsschulanerkennungsgesetzes und des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes<sup>25</sup> wird nicht im Berliner Lobbyregister aufgeführt. Die Vorlage zur Beschlussfassung, mit der der Gesetzentwurf in das Abgeordnetenhaus eingebracht wurde, listet jedoch elf Stellungnahmen. Dass sich keiner dieser Beiträge im Berliner Lobbyregister findet, ist bemerkenswert, weil das Lobbyregister in der Drucksache explizit erwähnt wird.<sup>26</sup> Das Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LaGeSo) wird als Angehörte erwähnt, ohne dies inhaltlich abzubilden.<sup>27</sup> Eine Zusammenfassung der Stellungnahmen ist in der Vorlage zur Beschlussfassung enthalten, die Vorschläge der Beteiligten werden zudem kritisch diskutiert, die Stellungnahmen lassen sich aber nicht im Berliner Lobbyregister finden oder einsehen. Ebenfalls erwähnt wird, dass "Verbände der Kranken- und Pflegekassen im Land Berlin" und "Verschiedene

25 Drs. 19/2314, 19.3.2025.

26 Ebd., S. 21.

27 Ebd., S. 17.

Interessenverbände" eingebunden wurden. Ob es sich bei den Interessenverbänden um die genannten handelt oder weitere angehört wurden, bleibt im Unklaren. Dies gilt auch für die genannte Beteiligung der Verbände der Kranken- und Pflegekassen.

Beteiligte	In Lobby- register?	Adressat des Beitrags	Quelle des Beitrags
Alice-Salomon-Hochschule	nein	federführend	VzB
Landesamt für Gesundheit und Soziales Berlin (LaGeSo)	nein	federführend	VzB
Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit	nein	federführend	VzB
Akademie der Gesundheit Berlin Brandenburg	nein	federführend	VzB
Johanniter-Unfall-Hilfe e.V	nein	federführend	VzB
Lehrakademie für Physiotherapie in Berlin	nein	federführend	VzB
Medservices24	nein	federführend	VzB
Wannseeschulen für Gesundheitsberufe e.V	nein	federführend	VzB
Bundesverband Lehrende Gesundheit- und Sozialberufe (BLGS) – LV Berlin	nein	federführend	VzB
Verband der Deutschen Ergotherapieschulen (VDES)	nein	federführend	VzB
Verband leitender Lehrkräfte (VLL) – Ländergruppe Berlin	nein	federführend	VzB
„Verbände der Kranken- und Pflegekassen im Land Berlin“	nein	federführend	VzB
„Verschiedene Interessenverbände“	nein	federführend	VzB

*Tabelle 3: Beteiligungen zum Gesetz zur Änderung des Gesundheitsschulanerkennungsgesetzes und des Allgemeinen Sicherheits- und Ordnungsgesetzes (Drs. 19/2314, 19.3.2025).*

*Hinweise: 1) Wird als Adressat des Beitrags "federführend" genannt, ist dies die zuständige Senatsverwaltung für dieses Gesetzesvorhaben, in diesem Fall die Senatsverwaltung für Wissenschaft, Gesundheit und Pflege. 2) Die Abkürzung "VzB" als Quelle bedeutet, dass der Beitrag in der Vorlage zur Beschlussfassung diskutiert wird.*

## 2.3 Interviews mit Stakeholdern zur Wirksamkeitsanalyse

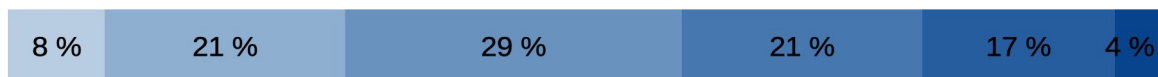
### 2.3.1 Allgemeine Einschätzungen

In den Gesprächen mit den Stakeholdern wurde deutlich, dass das Berliner Lobbyregister bisher nur in geringem Maße als Informationsquelle dient. Sofern eine Nutzung stattfindet, beschränkt sie sich auf wenige Aufrufe pro Jahr. Der Zugriff findet in der Regel über einen Computer statt, mobile Geräte wie Smartphones oder Tablets werden eher selten eingesetzt. Ein Grund für die geringe Relevanz des Lobbyregisters in der täglichen Arbeit wird insbesondere aus der Gruppe der Interessengruppen heraus damit begründet, dass man das jeweilige Politikfeld ohnehin relativ gut kenne, d.h. aus der praktischen Tätigkeit und Erfahrung heraus wisse, welche Akteure relevant sind und welche Interessen sie erwartungsgemäß vertreten. Darüber hinaus biete das Lobbyregister wenig zusätzliche Informationen. Für den Fall, dass aus der professionellen Tätigkeit keine Erfahrung in anderen Politikbereichen vorliege, wird dem Lobbyregister aber Informationsgehalt beigemessen.

Der zurzeit noch geringe Bekanntheitsgrad und eine mangelnde Außenwirkung des Berliner Lobbyregisters offenbarte sich auch durch die fehlende Bereitschaft seitens der Presse und Medien, als Gesprächspartner für ein Interview zur Verfügung zu stehen. Dies deutet darauf hin, dass die Nutzung und Wirksamkeit nach außen noch relativ gering ist, denn gerade diesen Intermediären sollte eine besondere Rolle als potentiellem Adressatenkreis der Informationen zukommen. Dieser Eindruck wird auch dadurch untermauert, dass eine Internetsuche nach Pressebeiträgen, die auf das Berliner Lobbyregister Bezug nehmen, so gut wie keine Ergebnisse bringt.

Darauf angesprochen äußerten die Stakeholder in den Interviews, dass das Interesse an den Informationen des Berliner Lobbyregisters durchaus vorhanden sei und das Potential gesehen werde. Während die Akteure der Einflussnahme – sowohl professionelle Lobbyisten als auch ehrenamtlich tätige Privatpersonen – ihr politisches Umfeld ohnehin in der Regel gut kennen und das Lobbyregister als Quelle damit weniger infrage kommt, gehen sie davon aus, dass das Register in der allgemeinen Öffentlichkeit Mehrwert bieten könne, bisher aber noch wenig bekannt sei. Viele Stakeholder sprachen sich in den Gesprächen dafür aus, dass darauf hingearbeitet werden solle, das Lobbyregister in der allgemeinen Öffentlichkeit bekannter zu machen und für die Transparenz in der Politik zu werben. Auch wurde angemerkt, dass das Register erst seit relativ kurzer Zeit existiert und sich ein solches Instrument erst etablieren müsse, was durch den Zulauf an Informationen im Laufe der Zeit unterstützt werde. Zugleich wurde bemängelt, dass das Lobbyregister für Themenbereiche der Landespolitik, die für die Öffentlichkeit von Interesse seien, relativ wenig Informationen bereitstelle.<sup>28</sup> Dabei wurden über die Interviews hinweg immer wieder bestimmte Politikbereiche genannt, die auf Berliner Landesebene von besonderer Bedeutung seien, u.a. die Themen Bauen, Ansiedlungen, Immobilien & Miete, Verkehr, Bildung oder Umwelt.

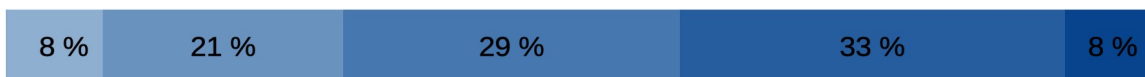
Um die Einschätzung der Interviewpartner zur Wirksamkeit des Berliner Lobbyregistergesetzes besser einschätzen zu können, wurden den Gesprächspartnerinnen und -partnern drei Skalenfragen gestellt, die sich auf ihre Erfahrungen mit dem Berliner Lobbyregister beziehen. Auf die Frage, wie hoch der Mehrwert der Information insgesamt aus dem Berliner Lobbyregister eingeschätzt wird, wählten 42 % der Befragten eine der höchsten drei Stufen, 21 % sogar eine der höchsten beiden Stufen (Frage 1). Ein nicht unerheblicher Anteil der Befragten schätzt den Mehrwert insgesamt als neutral bis gering ein, wobei auf Nachfrage häufig die fehlende Vollständigkeit der Informationen als Grund genannt wurde.



*Frage 1: "Wie hoch schätzen Sie den Mehrwert der Information aus dem Berliner Lobbyregister ein?"; Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch). n=24, Median: Kategorie 4. Hinweis: Der Skalenwert 1 wurde nicht ausgewählt.*

Ein weiterer Aspekt für die Akzeptanz einer Informationsquelle und ihre Wirksamkeit nach außen ist die allgemeine Nutzerfreundlichkeit des Portals, da insbesondere private Nutzerinnen und Nutzer eine Quelle vermutlich nur dann gerne nutzen, wenn sie anwenderfreundlich zu bedienen ist. Die Frage nach der Einschätzung der allgemeinen Nutzerfreundlichkeit des Berliner Lobbyregisters deutet darauf hin, dass die bisher geringe Außenwirkung nicht darauf zurückzuführen ist, dass die Nutzung der Datenbank nicht anwenderfreundlich ist (Frage 2). 41 % der Befragten wählten eine der beiden höchsten Stufen zur Bewertung der Nutzerfreundlichkeit, 70 % eine der drei höchsten Stufen. Die beiden niedrigsten Stufen wurden nicht genannt. Die Stakeholder scheinen mit der Nutzerfreundlichkeit des Berliner Lobbyregisters insgesamt zufrieden zu sein.

<sup>28</sup> Abschnitt 3.2.1 diskutiert den Aspekt der Vollständigkeit der Informationen, der vielfach bemängelt wurde.



Frage 2: "Als wie hoch empfinden Sie die Nutzerfreundlichkeit des Berliner Lobbyregisters?"; Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch). n=24, Median: Kategorie 5. Hinweis: Die Skalenwerte 1 und 2 wurden nicht ausgewählt.

Zuletzt wurden die Interviewpartner gebeten, ihre Zufriedenheit insgesamt mit dem Berliner Lobbyregister einzuschätzen (Frage 3). Dabei zeigt sich ein deutlich zurückhaltenderes Bild, mit nur 13 % der Antworten in einer der beiden höchsten Kategorien und einem deutlichen Anteil der Antworten in einem eher neutralen mittleren Bereich der Skala sowie einzelnen negativen Einschätzungen.



Frage 3: "Wie hoch ist ihre Zufriedenheit insgesamt mit dem Berliner Lobbyregister?"; Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch). n=23, Median: Kategorie 5. Hinweis: Der Skalenwert 1 wurde nicht ausgewählt.

Gegen Ende des Interviews wurden die Gesprächspartnerinnen und -partner noch einmal zu ihrer allgemeinen Einschätzung zum Berliner Lobbyregister gebeten. Dies fand vor dem Hintergrund statt, dass zu diesem Zeitpunkt bereits verschiedene kontroverse Aspekte zum Lobbyregister diskutiert wurden und eine ausführliche Reflexion stattgefunden hat. Gewürdigt wurde dabei häufig die Existenz des Lobbyregisters insgesamt sowie der mit ihm einhergehende überschaubare Bürokratieaufwand, vereinzelt nannten Stakeholder die begrenzte Ausstrahlungskraft als negativen Aspekt. Um die Einschätzung der Befragten vor dem Hintergrund der Bürokratiekosten besser einschätzen zu können, wurde eine Frage formuliert, die explizit auf dieses Spannungsfeld hinweist und die Stakeholder um eine Einschätzung des Mehrwerts bei Berücksichtigung des bürokratischen Aufwands bat. Die Ergebnisse zu Frage 4 verdeutlichen, dass auch bei Würdigung der Bürokratiekosten und der durchaus kritisierten Wirkkraft eine insgesamt positive Einschätzung zum Berliner Lobbyregistergesetz besteht. 33 % der Antworten finden sich in einer der beiden höchsten Kategorien, über 80 % der Antworten in den höchsten drei Kategorien. Diese insgesamt positive Rezeption des Berliner Lobbyregistergesetzes besteht trotz der durchaus geäußerten Kritik zu seiner praktischen Umsetzung (vgl. Abschnitt 3.2.1).

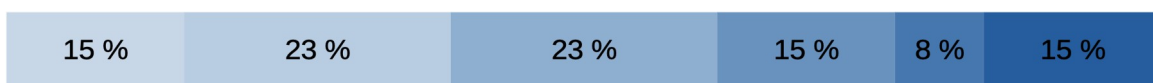


Frage 4: "Im Spannungsfeld zwischen Bürokratieaufwand und dem Gebot der Transparenz: Wo würden Sie das Berliner Lobbyregister insgesamt ansiedeln?"; Skala von 1 bis 7; 1 bedeutet, dass das Lobbyregister hauptsächlich Bürokratie erzeugt und keinen Mehrwert bringt, 7 bedeutet, dass insgesamt ein hoher Mehrwert besteht und die Bürokratie in den Hintergrund tritt. n=24, Median: Kategorie 5. Hinweis: Die Skalenwerte 1 und 4 wurden nicht ausgewählt.

### 2.3.2 Grad der Zielerreichung

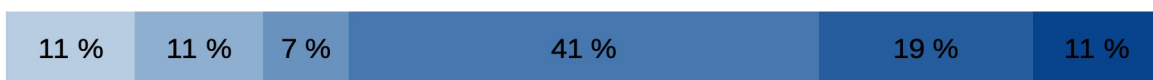
Das Berliner Lobbyregistergesetz hat gemäß § 1 BerlLG das Ziel, die Politik in Berlin transparenter zu gestalten, indem die inhaltliche Beteiligung von Interessengruppen nachvollziehbar gemacht wird. Ebenfalls wird in der Begründung zum Gesetzesentwurf das Entgegenwirken der Korruptionsgefahr genannt, die in Gesetzgebungsverfahren

existiert (vgl. auch Abschnitt 1.4).<sup>29</sup> In den Interviews wurden die Stakeholder gebeten, ihre Einschätzung zu diesen Aspekten der Zielerreichung zu geben. Es zeigt sich, dass das Ziel der Korruptionseindämmung eher kritisch gewürdigt wird (Frage 5). Von den Befragten geben 38 % einen der beiden niedrigsten Skalenwerte an, 61 % gar einen der niedrigsten drei. Nur 15 % wählten eine deutlich positive Einschätzung mit Auswahl einer der beiden oberen Kategorien (die höchste Kategorie wurde nicht gewählt). Auf Nachfrage wiesen die Interviewpartnerinnen und -partner darauf hin, dass Korruption in der Regel auf Wegen stattfindet, die durch ein Lobbyregister, das dazu noch auf die Schriftform beschränkt ist, nicht adressiert werden könne. Auch wenn grundsätzlich der Wert der Transparenz zur Korruptionsbekämpfung anerkannt wurde, wird auf die Vielfalt der Korruptionsformen und den Einfallsreichtum derjenigen verwiesen, die Korruption bewusst zur Durchsetzung ihrer Interessen einsetzen und beabsichtigen, gesetzliche Regelungen zu unterwandern oder Grauzonen auszuloten. Das Berliner Lobbyregister könne hier nur wenig Abhilfe leisten.



*Frage 5: "Wie hoch ist der Beitrag des Berliner Lobbyregisters aus Ihrer Sicht, Korruption in Berlin einzudämmen?"; Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch). n=26, Median: Kategorie 3. Hinweis: Der Skalenwert 7 wurde nicht ausgewählt.*

Deutlich positiver fällt die Einschätzung der Stakeholder zur Zielerreichung der Transparenz durch das Berliner Lobbyregister aus. 30 % der Befragten schätzen den Beitrag deutlich positiv ein (Kategorie 6 oder 7), 71 % wählen eine insgesamt positive Einschätzung mit einer der drei obersten Kategorien. Eine eher ablehnende Einschätzung zum Beitrag zur Transparenz durch das Lobbyregister äußerten nur 11 % der Befragten, wobei niemand den niedrigsten Skalenwert auswählte. Die Befragten wiesen im Kontext dieser Frage auf die Rolle der mündlichen Einflussnahme in der Interessenvertretung hin, die durch das Lobbyregister mit seinem Fokus auf die Schriftform nicht abgebildet wird, ebenso wie auf den noch geringen Bekanntheitsgrad als Informationsquelle.



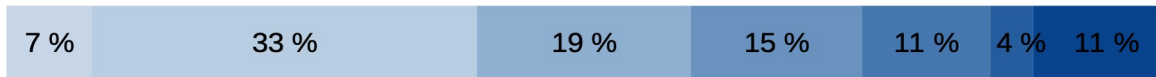
*Frage 6: "Finden Sie, dass das Berliner Lobbyregister die Politik in Berlin transparenter macht?"; Skala von 1 (kein Effekt) bis 7 (starker Effekt). n=27, Median: Kategorie 5. Hinweis: Der Skalenwert 1 wurde nicht ausgewählt.*

Die Begründung zum Berliner Lobbyregistergesetz nimmt in ihrem Eingangsstatement Bezug zur Rolle und Bedeutung einer funktionierenden Demokratie.<sup>30</sup> Eine funktionsfähige Demokratie wird vermutlich deshalb nicht als eigenständiges Ziel des Gesetzes formuliert, weil die Gründe für eine funktionsfähige Demokratie zu vielschichtig sind, als dass sie allein durch ein spezialisiertes Gesetz zum Thema Lobbytransparenz gesichert werden könne. Dennoch war es interessant, die Einschätzung der Befragten zu erfahren und sich diesem Aspekt mit einer Frage zu nähern. Um die Formulierung prägnant zu formulieren,

<sup>29</sup> Begründung Teil A zum Entwurf des Lobbyregistergesetzes, Drs. 18/3563, 13.4.2021, S. 4.

<sup>30</sup> In Drs. 18/3563, 13.4.2021, S. 4, heißt es: "Transparenz – das heißt Durchschaubarkeit und Nachvollziehbarkeit von staatlichen und gesellschaftspolitischen Meinungsbildungs- und Entscheidungsprozessen – und Öffentlichkeit sind zentrale Merkmale und Bedingungen einer funktionierenden Demokratie."

sie nicht ausufern zu lassen und sie an aktuellen politischen Themen auszurichten, wurde gefragt, ob das Berliner Lobbyregister geeignet ist, politischem Populismus entgegenzuwirken, da dieser grundsätzlich geeignet ist, demokratiezersetzend zu wirken (Frage 7). Wenig überraschend fällt die Einschätzung eher zurückhaltend aus, da von vielen Befragten geäußert wurde, dass sich politischer Populismus anderer Mittel bediene (beispielsweise Faktenferne, Skandalisierung und Mobilisierung über digitale Netzwerke) und ein Lobbyregister dies nicht adressieren könne. Allerdings gab es auch Einzelmeinungen, die einen positiven Effekt durch das Berliner Lobbyregister zur Vorbeugung von Populismus anerkannten.

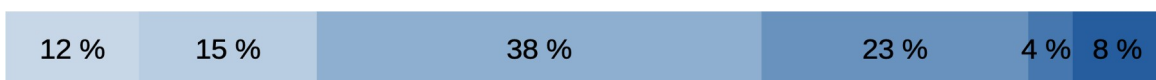


Frage 7: "Finden Sie, dass das Berliner Lobbyregister geeignet ist, politischem Populismus entgegenzuwirken?"; Skala von 1 (keine Auswirkung) bis 7 (starke Auswirkung). n=27, Median: Kategorie 3.

Neben diesen persönlichen Einschätzungen wurden die Stakeholder auch gebeten, ihre Einschätzung darüber abzugeben, wie andere Personen – aus ihrer Sicht – das Berliner Lobbyregister einschätzen. Die Gesprächspartnerinnen und -partner wurden vor beiden Fragen explizit darauf hingewiesen, dass es nun nicht um ihre persönlichen Erfahrungswerte geht, sondern um ihre Einschätzung darüber, wie andere das Lobbyregister wahrnehmen. Diese Fragen wurden auch vor dem Hintergrund gestellt, dass die interviewten Stakeholder als Expertinnen und Experten sehr erfahren im politischen Betrieb sind. Sie sollten durch die Fragen veranlasst werden, von der eigenen Erfahrung zu abstrahieren. Es zeigen sich geringfügige Verschiebungen im Vergleich zu Selbstwahrnehmung. Die Einschätzung über den Transparenzbeitrag des Berliner Lobbyregisters (Frage 8) fällt insgesamt etwas negativer im Vergleich zu Frage 6 aus, mit einer Mediankategorie von 4. Die Fremdeinschätzung zur Korruptionseindämmung, die auch schon bei der Selbsteinschätzung eher zurückhaltend ausfiel (Frage 5), blieb ähnlich. Allerdings ist die Streuung etwas geringer und die Antwortenden neigten stärker zu Mittelpositionen, also zu eher neutraleren Einschätzungen über die Wahrnehmung anderer in Hinblick auf die Korruptionseindämmung (Frage 9).



Frage 8: "Finden Sie, dass das Berliner Lobbyregister dazu führt, dass andere Menschen die Berliner Politik als transparenter wahrnehmen?" Skala von 1 (kein Effekt) bis 7 (starker Effekt). n=26, Median: Kategorie 4.



Frage 9: "Finden Sie, dass das Berliner Lobbyregister dazu führt, dass andere Menschen die Berliner Politik als korruptionsresistenter wahrnehmen?" Skala von 1 (kein Effekt) bis 7 (starker Effekt). n=26, Median: Kategorie 3. Hinweis: Der Skalenwert 7 wurde nicht gewählt.

## 2.4 Vergleichende Analyse mit anderen Bundesländern und auf föderaler Ebene

Neben Berlin haben mit Baden-Württemberg, Bayern und Thüringen bisher drei weitere Bundesländer einen legislativen oder exekutiven Fußabdruck eingeführt (Tabelle 4). Das Land Hamburg hat einen Fußabdruck beschlossen, der jedoch erst zum 1. September 2027 umgesetzt wird. Auf Bundesebene hat der Gesetzgeber mit der Reform des Lobbyregistergesetzes, die am 1. März 2024 in Kraft trat, sowie mit der Änderung der Gemeinsamen Geschäftsordnung der Bundesregierung (GGO), die am 1. Juni 2024 in Kraft trat, Elemente eingeführt, die einem legislativen und exekutiven Fußabdruck nahekommen. Alle anderen Bundesländer kennen keinen Fußabdruck, der über das hinausgeht, was in den Geschäftsordnungen der jeweiligen Exekutive zur Veröffentlichung von Stellungnahmen ohnehin geregelt ist (beispielsweise im Rahmen von Verbändeanhörungen). Eine Besonderheit stellt zurzeit Thüringen dar, das den Fußabdruck seit 2021 umsetzt, ihn in der aktuellen 8. Wahlperiode (seit September 2024) aber ausgesetzt hat, bis verfassungsrechtliche Fragen zur Einführung des Thüringer Lobbyregisters geklärt sind (vgl. Abschnitt 2.4.1b).

	exekutiv	legislativ	in Kraft
Fußabdruck vorhanden			
Berlin	ja	ja	Nov. 2021
Baden-Württemberg	ja		Mai 2021
Bayern	ja	ja	Januar 2022
Thüringen	ja	ja	März 2019
Bund	ja		Juni 2024
Fußabdruck wird eingeführt			
Hamburg	ja	ja	Sept. 2027
Länder ohne Fußabdruck			
Brandenburg, Bremen, Hessen, Mecklenburg-Vorpommern, Niedersachsen, Nordrhein-Westfalen, Rheinland-Pfalz, Saarland, Sachsen, Sachsen-Anhalt, Schleswig-Holstein			

Tabelle 4: Legislativer und exekutiver Fußabdruck in den Ländern und auf der Ebene Bund.

Im Folgenden werden die wichtigsten Regeln zum exekutiven und legislativen Fußabdruck im jeweiligen Bundesland bzw. auf Bundesebene sowie Erfahrungen mit ihrer Implementierung vorgestellt.

### 2.4.1 Regelungen auf Länderebene

#### a) Baden-Württemberg

Baden-Württemberg hat mit dem Transparenzregistergesetz (TRegG) vom 4. Februar 2021 ein Transparenzregister etabliert, das zum Start der 17. Wahlperiode am 1. Mai 2021 in Kraft getreten ist.<sup>31</sup> Es sieht im Wesentlichen die Einführung eines Lobbyregisters vor, in dem sich Interessengruppen, die Einfluss auf den Landtag oder die Exekutive in Baden-Württemberg nehmen, eintragen und ihre finanziellen Aufwendungen offenlegen. Explizit eingeschlossen in den Adressatenkreis sind Körperschaften öffentlichen Rechts, was unter anderem auch die Industrie- und Handelskammern mit einbezieht. Das Transparenzregister Baden-Württemberg entspricht konzeptionell dem

<sup>31</sup> Gesetz über ein Gesetz über ein Transparenzregister (Transparenzregistergesetz – TRegG) vom 4.2.2024, abrufbar unter <https://www.landesrecht-bw.de/perma?d=jlr-TRegGBWrahmen>.

Lobbyregister auf Bundesebene, auch wenn die Veröffentlichungspflichten deutlich eingeschränkter sind. Relevant für den vorliegenden Untersuchungsgegenstand des legislativen und exekutiven Fußabdrucks ist § 4 TRegG, der die Einführung eines ausschließlich exekutiven Fußabdrucks durch die Landesregierung vorsieht und durch eine Ergänzung der Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen) umgesetzt wurde, die am 27. Januar 2022 in Kraft trat.<sup>32</sup>

Der exekutive Fußabdruck in Baden-Württemberg wird durch Abschnitt 5.3.1 der VwV Regelungen umgesetzt. Er bezieht sich auf Gesetze und Verordnungen und sieht vor, dass die Landesregierung die Einbeziehung von Verbänden, Organisationen sowie Sachverständigen in der Begründung gesondert darstellen muss. Dabei sind Angaben über die Beteiligten inkl. eines Verweises auf Eintragungen im Transparenzregister vorzunehmen sowie der Zeitpunkt und Gegenstand der Befassung. Ebenfalls ist im Regelungsentwurf zu diskutieren, welche Auswirkungen der Beteiligungsbeitrag auf den Entwurf hat.

In der praktischen Umsetzung zur Abbildung von Beteiligungen in Baden-Württemberg sind insgesamt drei Portale vorhanden, die zumindest potenziell relevante Informationen enthalten könnten: Die Parlamentsdokumentation<sup>33</sup>, das Beteiligungsportal<sup>34</sup> und das Transparenzregister<sup>35</sup>. Das Beteiligungsportal wird für einen Vorgang durch die Exekutive geöffnet, wenn Entwürfe und Verordnungen für Kommentare durch Bürgerinnen und Bürger freigeschaltet werden und die Anhörung von Interessengruppen beginnt. Zu diesem Zeitpunkt sind noch keine Informationen über beteiligte Interessengruppen oder Sachverständigenmeinungen publiziert, weil diese erst mit der Publikation im Beteiligungsportal zur Abgabe schriftlicher Stellungnahmen eingeladen werden. Die Anhörung von Interessengruppen und Beteiligten und die Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger im Beteiligungsportal finden parallel statt. Im Beteiligungsportal geben diese (auf Wunsch anonymisierte) Kommentare zu dem Regelungsvorhaben ab, ähnlich einer Online-Kommentarfunktion von Tageszeitungen. Das Beteiligungsportal stellt zu allen Kommentaren gebündelt eine Antwort bereit, wobei die Antworttiefe je nach Gesetzentwurf variiert. Ob Kommentare im Bürgerportal schon Berücksichtigung im Regelungsgegenstand hatten, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden. Auch finden sich im Beteiligungsportal in der Regel keine Stellungnahmen von beteiligten Verbänden oder Interessengruppen, obwohl dies grundsätzlich möglich wäre.

Nach Ablauf der Beteiligungsphase und mit Einbringung des Entwurfs an den Landtag wird der Vorgang auf dem Beteiligungsportal mit Daten aus der Parlamentsdokumentation gefüttert oder direkt mit der Parlamentsdokumentation verlinkt. In der Vorlage zur

---

32 Verwaltungsvorschrift der Landesregierung und der Ministerien zur Erarbeitung von Regelungen (VwV Regelungen), abrufbar unter <https://www.landesrecht-bw.de/bsbw/document/VVBW-VVBW000040074>. Die durch das Transparenzregistergesetz implizierte Änderung der VwV Regelungen findet sich in GABl vom 26. Januar 2022, S. 3, abrufbar unter <https://www.landesrecht-bw.de/perma?d=VB-BW-AD-GABl2022-1-3>.

33 Parlamentsdokumentation: <https://parlis.landtag-bw.de/parlis/browse.tt.html>.

34 Beteiligungsportal: <https://beteiligungsportal.baden-wuerttemberg.de/de/startseite>.

35 Transparenzregister: <https://www.landtag-bw.de/de/der-landtag/transparenzregister>.

Beschlussfassung werden die Stellungnahmen in der Regel nicht direkt veröffentlicht, wohl aber zusammenfassend dargestellt und kritisch gewürdigt. Die Informationen über die Beteiligungsvorgänge sind auch nach Abschluss eines Gesetzgebungsverfahrens über das Beteiligungsportal und über die Parlamentsdokumentation einsehbar. Eine Verknüpfung zu Daten des Transparenzregisters existiert nicht. Auch wird nicht deutlich, zu welchem Zeitpunkt eine Stellungnahme eingegangen ist, sie lässt sich lediglich auf den kommunizierten Anhörungszeitraum einschränken.

Eine Suche im Transparenzregister des Landes Baden-Württemberg ist nicht geeignet, Stellungnahmen von Interessengruppen zu identifizieren, weil das Transparenzregister nicht mit den Daten der anderen Portale verknüpft ist. Damit ist es nicht ohne weiteres möglich nachzuvollziehen, auf welche Regelungsvorhaben bestimmte Interessengruppen Einfluss genommen haben. Zudem hat die Möglichkeit zur Beteiligung im Beteiligungsportal eher den Charakter eines Bürgerforums, auf dessen Eingaben oft pauschal und nur selten detailliert geantwortet wird. Ob Kommentare von Bürgern bereits Berücksichtigungen im Regelungsgegenstand fanden, kann an dieser Stelle nicht beantwortet werden.

Der Einfluss von Interessengruppen kann durch die Parlamentsdokumentation des Landes Baden-Württemberg nachvollzogen werden. Die Beteiligungsbeiträge im Rahmen der Exekutive werden in der Regel in der Übersendung an den Landtag diskutiert. Eine stichprobenartige Untersuchung deutet darauf hin, dass die Umsetzung des exekutiven Fußabdrucks heterogen ausgestaltet ist. Während häufig die beteiligten Interessengruppen genannt und deren Inhalte kritisch gewürdigt werden, lassen sich auch Ausreißer finden. Beispielsweise wird in der Begründung zur Einbringung zum "Gesetz für das schnellere Bauen" durch die Landesregierung erwähnt, dass in einem achtwöchigen Anhörungszeitraum 212 Verbände und öffentliche Stellen angehört wurden.<sup>36</sup> Die Stellungnahmen werden jedoch nicht ausführlich diskutiert und lassen sich auch nicht auf der Homepage des federführenden Ministeriums für Landesentwicklung und Wohnen finden. Im Gesetzentwurf zur Änderung des Landesbeamtengesetzes wird in der Begründung auf die Anhörung im Innenministerium verwiesen. Hier finden sich konkrete Kommentare zu zwei Änderungsvorschlägen, ansonsten wird die „bekannte ablehnende Auffassung zu dem Vorhaben“ verwiesen.<sup>37</sup> Ein anderer Gesetzesentwurf enthält hingegen nicht nur eine kritische Würdigung der Positionen der Beteiligten, sondern hängt die Stellungnahmen an die Übersendung direkt mit an.<sup>38</sup>

Der Fußabdruck, der mit dem Transparenzgesetz für Baden-Württemberg etabliert wurde, bezieht sich auf die Exekutive. Gemäß § 50a der Geschäftsordnung des Landtags<sup>39</sup> kann auch die Legislative Anhörungen bei der Initiierung eines Gesetzes oder im Rahmen von Ausschussanhörungen durchführen. Zwar lassen sich diese Dokumente in der Parlamentsdokumentation einsehen, eine systematische Suche nach Verfahren, in denen

---

36 Drs. 17/8022 des Landtags von Baden-Württemberg, 17.12.2024; hier Abschnitt V.

37 Drs. 17/4621 des Landtags von Baden-Württemberg, 18.4.2023, S. 7.

38 Drs. 17/6701 des Landtags von Baden-Württemberg, 30.4.2024, S. 32 ff.

39 Geschäftsordnung des Landtags von Baden-Württemberg vom 16. Oktober 2019 (GBl. S. 429), zuletzt geändert durch Beschluss vom 24. Juli 2025 (GBl. 2025 Nr. 75); abrufbar unter <https://www.landtag-bw.de/de/dokumente/rechtliche-grundlagen>.

Anhörungen durchgeführt wurden, existiert bisher nicht. Ebenso ist es nicht möglich, nach Beiträgen bestimmter Interessengruppen zu suchen, unaufgeforderte Stellungnahmen werden nicht auf einer Plattform veröffentlicht.

## *b) Thüringen*

Der Thüringer Landtag hat im Jahr 2019 ein Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz verabschiedet, das am 1. März 2019 in Kraft getreten ist und die Einführung eines legislativen und exekutiven Fußabdrucks vorsah. Das Gesetz wurde im Jahr 2022 intern evaluiert.<sup>40</sup> Im Jahr 2024 fand eine Novellierung statt, die den Fußabdruck um ein Lobbyregister zur Abbildung der finanziellen Ressourcen von Interessengruppen erweitert.<sup>41</sup> Die Inhalte zum schon bestehenden legislativen und exekutiven Fußabdruck wurden durch die Novellierung nicht geändert. Allerdings gibt es verfassungsrechtliche Fragen zur Einführung des Thüringer Lobbyregisters, die zurzeit noch nicht abschließend geklärt sind. Bis dies der Fall ist, wurden auch die Veröffentlichungen zum legislativen und exekutiven Fußabdruck unterbrochen, die sich in der Beteiligtentransparenzdokumentation.<sup>42</sup> Es lassen sich damit keine Informationen zum Fußabdruck für Vorgänge ab dem 1. Oktober 2024 (8. Wahlperiode) einsehen. Dieser Abschnitt stellt den gesetzlichen Rahmen des Fußabdrucks in Thüringen dar, alle Daten beziehen sich auf die Jahre 2019 bis zur (vorübergehenden) Unterbrechung der Veröffentlichung im September 2024.

Der legislative Fußabdruck bezieht sich auf Gesetzgebungsvorgänge, die von der Legislative oder Exekutive initiiert werden. Einzutragen sind ausschließlich schriftliche Stellungnahmen durch natürliche oder juristische Personen. Die Interessengruppen haben verpflichtend Zusammenfassungen der wesentlichen Beiträge zum jeweiligen Gesetzgebungsverfahren im Lobbyregister zu veröffentlichen sowie grundlegende Informationen über ihre Institution wie Name, Anschrift, Tätigkeitsbereich und eine Zusammenfassung der Stellungnahme.<sup>43</sup> Diese Informationen werden in einem Datenblatt zusammengefasst. Auf freiwilliger Basis können die Stellungnahmen selbst eingestellt werden. Wenn die Landesregierung ein Gesetz an den Landtag übermittelt, müssen mit der Einbringung auch die Informationen des Datenblatts übermittelt werden, d.h. Angaben zu den Interessenvertretern, die Einfluss auf das Gesetzgebungsverfahren genommen haben, sowie eine Zusammenfassung ihrer Stellungnahmen.<sup>44</sup> Eine Pflicht zur Kommentierung, welche Vorschläge in dem laufenden Verfahren berücksichtigt wurden, existiert nicht. Bis zur Novellierung des Gesetzes im Jahr 2024 waren keine Sanktionen bei Verstößen gegen die Veröffentlichungspflichten vorgesehen, mit der Novellierung wurden diese eingeführt. Als Sanktionsmechanismen gegen die Veröffentlichungspflichten

---

40 Eine Diskussion dieser Evaluation findet sich in Abschnitt 2.5.1.

41 Das Thüringer Beteiligtentransparenzdokumentations- und Lobbyregistergesetz vom 18. Juli 2024 (ThürBetdokLobregG) hat das Beteiligtentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteildokG) abgelöst. Es ist zum 1. Oktober 2024 in Kraft getreten und gilt für Vorgänge, die ab diesem Zeitpunkt in den Thüringer Landtag eingebracht werden, also faktisch für alle Vorgänge der im September 2024 beginnenden 8. Wahlperiode des Thüringer Landtags.

42 Abrufbar unter <https://beteiligenttransparenzdokumentation.thueringer-landtag.de/>.

43 § 4 Abs. 1 Nr. 4 ThürBetdokLobregG (bis Ende 8. WP: § 5 Abs. 1 ThürBeteildokG).

44 § 5 Abs. 2 ThürBetdokLobregG (bis Ende 8. WP: § 4 ThürBeteildokG).

sieht das Gesetz nun abgestufte Strafmaßnahmen vor, die von Abmahnungen durch den Präsidenten des Landtages bis zum Ausschluss von weiteren Beteiligungsverfahren gehen können. Bei Verstoß gegen die Registrierungspflichten im Lobbyregister können zudem Geldbußen bis zu 50.000 Euro im Rahmen des Ordnungswidrigkeitenrechts ergehen.<sup>45</sup>

In der Thüringer Beteiligentransparenzdokumentation finden sich Informationen zu Gesetzgebungsvorhaben beginnend im Jahr 2019 der 6. Wahlperiode (2015-2019) und zu Vorgängen der 7. Wahlperiode (2019-2024). Da der Thüringer Landtag am 1. September 2024 neu gewählt wurde, sich am 28. September konstituiert hat und die Neuregelungen des novellierten Lobbyregistergesetzes zum 1. Oktober 2024 in Kraft traten, ist davon auszugehen, dass die Gesetzesvorgänge der 7. Wahlperiode in der Beteiligendokumentation vollumfänglich abgebildet sind.

Insgesamt weist die Beteiligendokumentation für die 7. Wahlperiode 267 Einträge auf, für das Jahr 2019 der 6. Wahlperiode 24 Einträge. Die Vorgänge lassen sich nach üblichen Suchkriterien filtern, beispielsweise nach Datum, Einbringer oder dem Status des Vorgangs. Zwar ist keine Schlagwortsuche möglich, allerdings wird die Ergebnisliste bei Eingabe von Suchbegriffen in Echtzeit und ohne Verzögerung aktualisiert, so dass sich einzelne Gesetzgebungsvorgänge über die Suche schnell und komfortabel identifizieren lassen. Ist der Gesetzesvorgang identifiziert, lassen sich über einen Link die Beteiligteninformationen abrufen. Hierzu gehören die Datenblätter, die zusammenfassende Informationen über die Beteiligten enthalten. Diese werden allerdings nach sechs Monaten wieder gelöscht. Da das Register zurzeit nicht aktuell geführt wird, sind gegenwärtig keine Datenblätter abrufbar, so dass auch die Zusammenfassungen der Stellungnahmen nicht einsehbar sind. Ebenfalls aufgeführt wird der Name der beteiligten Institution sowie – soweit freigegeben – die Stellungnahme. Die Auflistung findet separiert danach statt, ob die Institution im Rahmen einer Anhörung Stellung genommen hat oder initiativ tätig wurde. Ergänzt werden die Angaben durch Links zur Parlamentsdokumentation sowie zum Diskussionsforum des Thüringer Landtags, in dem sich Bürgerinnen und Bürger zu Gesetzgebungsverfahren äußern können.

Sämtliche Dokumente, also die Drucksache zum Gesetzentwurf, die Beteiligungsbeiträge sowie eventuell vorhandene Diskussionsbeiträge lassen sich einzeln oder zusammengefasst in einem einzelnen PDF herunterladen. Diese umfassende Bereitstellung der Informationen wird zurzeit durch die bereits beschriebene Unterbrechung der Dokumentation getrübt, die allerdings nur temporär sein soll. Problematisch ist zudem, dass einzelne Beiträge inhaltlich nicht nachvollziehbar sind, weil die Datenblätter, die die Zusammenfassungen der Stellungnahmen enthalten, nach sechs Monaten gelöscht werden. Sofern der Beteiligte einer Veröffentlichung der Stellungnahme untersagt hat, stehen nach sechs Monaten keine inhaltlichen Informationen über den Beteiligungsbeitrag mehr bereit. Bekannt ist in diesem Fall dann nur, dass sich ein Beteiligter geäußert hat, aber nicht, wie.

---

45 § 6 ThürBetdokLobregG.

### c) Bayern

Das Bayerische Lobbyregistergesetz trat am 1. Januar 2022 in Kraft.<sup>46</sup> Es etabliert ein Lobbyregister ähnlich dem des Bundes, in dem sich Interessengruppen eintragen müssen und die finanziellen Ressourcen zur Einflussnahme und ihre Finanzierung über Zuwendungen und Spenden offenlegen. Eine namentliche Nennung von Interessenvertreterinnen oder Interessenvertreter unter Angabe ihrer vergangenen Tätigkeit im Landtag oder in der Regierung ist vorgesehen, es lässt sich aber nicht direkt danach suchen. Ins Lobbyregister eintragungspflichtig sind auch natürliche Personen, sofern sie nicht ausschließlich persönliche (auch unternehmerische) Interessen formulieren. Alle zwei Jahre ist ein Bericht über die Anwendung des Bayerischen Lobbyregisters zu veröffentlichen, zwei sind bisher erschienen.<sup>47</sup>

Das Gesetz etabliert einen legislativen und exekutiven Fußabdruck, der ausschließlich für die in das Lobbyregister eintragungspflichtigen Interessengruppen gilt. Da es Ausnahmen von der Eintragungspflicht unter anderem für Kirchen und Religionsgemeinschaften in kirchlichen Belangen, für Arbeitgeber- und Arbeitnehmervereinigungen im Rahmen ihrer Funktion als Tarifpartner und für die kommunalen Spitzenverbände gibt, sind diese auch von der Veröffentlichungspflicht im Rahmen des legislativen und exekutiven Fußabdrucks ausgenommen.<sup>48</sup> Eine Ausnahme für Körperschaften öffentlichen Rechts gibt es nicht, dennoch konnten keine Registereinträge für die Industrie- und Handelskammer München und Oberbayern oder für die Handwerkskammer München und Oberbayern gefunden werden, für andere Kammern, wie beispielsweise für die Bayerische Landeszahnärztekammer oder die Bayerische Landesärztekammer aber schon. Hintergrund ist offenbar eine von der Handwerkskammer für München und Oberbayern eingereichte Klage, wonach sie nicht eintragungspflichtig sei. Da nur Stellungnahmen registrierter Interessenvertreterinnen und -vertreter veröffentlicht werden müssen, wären diese damit nicht veröffentlichungspflichtig. Der Klage wurde mit Urteil vom 3. Juni 2025 des Bayerischen Verwaltungsgerichts München stattgegeben. Das Landtagsamt hat die Zulassung der Berufung beantragt.<sup>49</sup> Nicht veröffentlicht werden auch Stellungnahmen, die nach Übersendung an den Landtag eingereicht werden oder solche, die nicht an die Initiatorinnen und Initiatoren des Gesetzes übersandt werden.<sup>50</sup>

Der Fußabdruck bezieht sich ausschließlich auf schriftliche Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren, die über die Exekutive in den Landtag eingebracht werden oder aus dessen Mitte kommen.<sup>51</sup> Die Stellungnahmen sind gemeinsam mit dem

46 Bayerisches Gesetz- und Verordnungsblatt Nr. 13, 13. Juli 2021, S. 386.

47 Berichtspflicht gemäß § 7 Abs. 1 Bayerisches Lobbyregistergesetz (BayLobbyRG). Die bisher erschienen Berichte sind als Drs. 19/8216 und Drs. 19/30563 veröffentlicht, abrufbar unter <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/>.

48 Art. 2 BayLobbyRG.

49 "Erster Bericht über die Anwendung des Lobbyregisters", Drs. 18/30563 des Bayerischen Landtags, 15.9.2023, S. 8 f. "Zweiter Bericht über die Anwendung des Lobbyregisters", Drs. 19/8216 des Bayerischen Landtags, 30.9.2025, S. 5, abrufbar unter <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/> (vgl. auch Fußnote 47). Urteil Verwaltungsgericht München vom 3.6.2025, M 30 K 23.817 (abrufbar unter <https://oj.is/2529156>).

50 "Zweiter Bericht über die Anwendung des Lobbyregisters", Drs. 19/8216 des Bayerischen Landtags, 30.9.2025, S. 6 f.

51 Art. 4 Bayerisches Lobbyregistergesetz.

Gesetzesvorhaben bei Einbringung in den Landtag zu übermitteln, der sie veröffentlicht. Eine Pflicht zur Kommentierung der Stellungnahmen existiert nicht. Auch sind keine Datenblätter oder Zusammenfassungen zu übermitteln, da die Kerndaten bereits im Lobbyregister geführt werden. Wer Angaben zur Finanzierung aus einem schutzwürdigen überwiegenden Interesse im Lobbyregister verweigert, darf nicht an öffentlichen Anhörungen des Landtags teilnehmen. Bei Verstoß gegen die Vorgaben des Gesetzes kann der Zugang zum Landtag verweigert werden. Die im Gesetz vorgesehenen Bußgeldmaßnahmen im Rahmen von Ordnungswidrigkeitsverfahren gelten nicht für Verstöße gegen die Offenlegungspflichten des Fußabdrucks, sondern lediglich für Verstöße gegen die Veröffentlichungspflicht im Lobbyregister oder bei Verstößen gegen den Verhaltenskodex zur integren Interessenvertretung.

Das Lobbyregister des Bayerischen Landtags<sup>52</sup> enthält zum Stichtag 894 Einträge. Zu jedem Eintrag einer Interessensgruppe existiert ein Link zu den Stellungnahmen in der Parlamentsdokumentation. Allerdings lässt sich nicht direkt erkennen, ob es Stellungnahmen gibt. Die Datenbank der Parlamentsdokumentation erlaubt die gezielte Suche nach Stellungnahmen im Gesetzgebungsverfahren, auch differenziert nach registrierter Interessensgruppe. Für die laufende 19. Wahlperiode (2023-2028) finden sich aktuell 224 Treffer, für die vergangene 18. Wahlperiode (2018-2023) insgesamt 159 Treffer, wobei sich Veröffentlichungen erst seit Inkrafttreten zum 1. Januar 2022 finden. Die Daten aus der Parlamentsdokumentation sind vielfältig verlinkt, so dass sich beispielsweise alle Stellungnahmen zu einem Gesetzgebungsvorgang relativ leicht filtern lassen. Ebenso sind die Stellungnahmen zu den Registereintragungen der jeweiligen Interessengruppe im Lobbyregister verlinkt. Es ist nicht möglich, die Ergebnislisten in einem Datenformat herunterzuladen, das die elektronische Weiterverarbeitung ermöglicht. Allerdings bietet die Parlamentsdokumentation an, alle wesentlichen Informationen in einer "Vorgangsmappe zum Gesetzentwurf" als PDF-Datei herunterzuladen, in der die Stellungnahmen enthalten sind.

#### *d) Hamburg*

Das Hamburgische Lobbyregistergesetz (HmbLobbyRG) tritt am 1. September 2027 in Kraft, es gibt gegenwärtig noch keine Erfahrungen mit der praktischen Umsetzung.<sup>53</sup> Mit Inkrafttreten gibt sich der Stadtstaat ein Lobbyregister ähnlich dem des Bundes, das von der Hamburgischen Bürgerschaft, der Legislative, geführt wird und in das sich Interessengruppen einzutragen haben. Die im Lobbyregister abzubildenden Informationen sind wesentlich weniger umfangreich im Vergleich zum Bund. Beispielsweise müssen finanzielle Aufwendungen der Interessenvertretung nicht abgebildet werden, wohl aber die Namen der mit der Interessenvertretung betrauten Personen sowie mögliche Verbindungen innerhalb der letzten fünf Jahre in die Politik, die sich allerdings auf die Mitgliedschaft in der Hamburgischen Bürgerschaft oder im Senat beschränkt.

<sup>52</sup> Das Lobbyregister ist abrufbar unter <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/lobbyregister-aktiv/>, die Parlamentsdokumentation unter <https://www.bayern.landtag.de/parlament/dokumente/drucksachen/>.

<sup>53</sup> Hamburgisches Gesetz- und Verordnungsblatt, Ausgabe 22/9 vom 28.2.2025, S. 238-240; abrufbar unter [https://www.luewu.de/wp-content/uploads/2025/08/GVBL\\_HH\\_2025-9.pdf](https://www.luewu.de/wp-content/uploads/2025/08/GVBL_HH_2025-9.pdf). Der Vorgang und die Begründung findet sich unter der Drs. 22/17395, 2.1.2025, in der Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft, abrufbar unter <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/>.

Mit § 5 HmbLobbyRG wird ein exekutiver und legislativer Fußabdruck etabliert, der mit den Inhalten des Lobbyregisters verknüpft werden soll. Er bezieht sich auf schriftliche Stellungnahmen zu Gesetzgebungsverfahren, die von der Legislative oder Exekutive initiiert werden. Dabei wird laut Begründung auch explizit der Vorlauf zu Gesetzgebungsverfahren berichtspflichtig, sofern ein konkretes Zuordnungsverhältnis zu einem Vorgang möglich ist. Der Fußabdruck beschränkt sich auf die Veröffentlichung von Beiträgen in schriftlicher Form und schließt mündliche Beiträge in der Begründung aus. Stellungnahmen an die Exekutive sind unverzüglich auch der registerführenden Stelle in der Legislative zu übersenden, die diese unverzüglich im Lobbyregister veröffentlicht, also nicht erst mit der Übersendung eines Gesetzentwurfs an die Legislative. Die veröffentlichten Stellungnahmen sind mit den Eintragungen der Interessengruppen zu verlinken, ebenso mit den Vorgängen in der Parlamentsdokumentation. Für Interessengruppen, die sich freiwillig im Lobbyregister eintragen, besteht die Möglichkeit, die Veröffentlichung der Beiträge zu sperren. Bei Verstößen gegen die Veröffentlichungspflicht sieht das Gesetz Geldbußen im Rahmen von Ordnungswidrigkeitsverfahren bis zu einer Höhe von 50.000 Euro vor.<sup>54</sup>

#### 2.4.2 *Regelung auf Bundesebene*

Auf Bundesebene gibt es seit dem Jahr 2018 eine Vorgabe zur Veröffentlichung von Stellungnahmen im Rahmen von Verbändeanhörungen.<sup>55</sup> Demnach sind Stellungnahmen auf den Homepages des jeweiligen Ressorts zu veröffentlichen. Allerdings können die Verbände einer Veröffentlichung widersprechen. Zudem gibt es seit dem Jahr 2024 zwei Regelungen, die Elemente eines exekutiven und legislativen Fußabdrucks enthalten. Zum einen sieht die Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien vor, dass bei Gesetzesvorlagen und Verordnungen der Bundesregierung in der Begründung enthalten sein muss, inwieweit Interessengruppen wesentlichen Einfluss auf den Gesetzentwurf ausgeübt haben.<sup>56</sup> Diese Änderung ist für alle Gesetze gültig, die seit dem 1. Juni 2024 in den Bundestag eingebracht wurden. Ein Beitrag ist nur dann zu erwähnen, wenn er wesentlich zur Gesetzesänderung beigetragen hat. Das Merkmal der Wesentlichkeit der Einflussnahme ist von dem übersendenden Ministerium zu interpretieren. Dabei ist es laut Begründung zur Normänderung unerheblich, in welcher Form die Stellungnahme abgegeben wurde und auch, ob sich der Einfluss in der Verhinderung einer vorgesehenen Regel oder in der Etablierung einer neuen Regelung äußert.<sup>57</sup>

---

54 Vgl. § 8 Abs. 1 Nr. 4 in Verbindung mit § 8 Abs. 2 HmbLobbyRG.

55 Informationen zu diesem Vorgang sind aufrufbar unter [https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2019\\_02/592198-592198](https://www.bundestag.de/webarchiv/presse/hib/2019_02/592198-592198). Die "Vereinbarung zur Erhöhung der Transparenz in Gesetzgebungsverfahren" findet sich unter <https://www.bundesregierung.de/resource/blob/974430/1557560/94f79bff40a28b144aea4c49689d538b/2018-11-15-transparenz-gesetzgebungsverfahren-data.pdf?download=1>.

56 Die GGO ist abrufbar unter <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/moderne-verwaltung/verwaltungsmodernisierung/geschaeftsordnung-bundesministerien/geschaeftsordnung-bundesministerien-node.html>. Der exekutive Fußabdruck für Gesetzesvorlagen findet sich in § 43 Abs 1. Nr. 13 GGO, durch § 62 Abs. 2 GGO wird er auch auf Verordnungen angewandt.

57 Die Begründung zur Normänderung sowie weitere Informationen zum exekutiven Fußabdruck des Bundes finden sich unter <https://www.digitale-verwaltung.de/Webs/DV/DE/transformation/exekutiver-fussabdruck/exekutiver-fussabdruck-node.html>.

Laut Begründung zur Einführung des exekutiven Fußabdrucks ist es unerheblich, auf welchem Wege die Einflussnahme erfolgt ist. Dies schließt auch mündliche, telefonische oder informelle Einflussnahmen ein. Als Maßstab für die Erfassung gilt die rechtsstaatskonforme Aktenführung, beispielsweise im Rahmen von Gesprächs- oder Telefonvermerken. Die interne Dokumentation muss sicherstellen, dass eine wesentliche Einflussnahme identifiziert und nachvollzogen werden kann. Eine Verpflichtung zur Erfassung sämtlicher Gespräche besteht nicht. Perspektivisch ist laut Begründung zur Einführung des exekutiven Fußabdrucks vorgesehen, die Beteiligung von Dritten im Rahmen der E-Gesetzgebung über eine Plattform abzuwickeln und transparent zu machen.<sup>58</sup> Die Begründung nimmt zudem ausdrücklich Bezug zur Definition der Interessenvertretung nach dem Lobbyregistergesetz des Bundes. Dies schließt grundsätzlich auch natürliche Personen oder Netzwerke ein. In zeitlicher Hinsicht werden auch Vorgänge mit eingeschlossen, die bereits in der Initiierungsphase eines Gesetzesentwurfs stattgefunden haben. Voraussetzung hierfür ist die Wesentlichkeitsschwelle, d.h. die frühe Konsultation von Beteiligten muss grundlegende Inhalte des Regelungsvorhabens mitbestimmt haben. Berichtspflichtig im Sinne des exekutiven Fußabdrucks sind nicht die Interessengruppen, sondern die Ministerien, die die Auswirkung der Stellungnahmen auf das Regelungsvorhaben dokumentieren müssen.

Eine erste Auswertung durch die Allianz für Lobbytransparenz zeigt<sup>59</sup>, dass der auf diesem Weg eingeführte exekutive Fußabdruck bisher nicht umfassend mit Leben gefüllt wird. Für die im Zeitraum vom 1. Juni 2024 bis 15. Mai 2025 untersuchten 120 Gesetze wird der exekutive Fußabdruck in lediglich einem Viertel (n=30) aller Gesetzesbegründungen überhaupt erwähnt. In 22 dieser 30 Fälle wird das Merkmal der Wesentlichkeit verneint. Damit bleiben im untersuchten Zeitraum acht Gesetzesvorhaben, in denen das einbringende Ministerium Stellungnahmen mit wesentlichem Einfluss identifiziert. Für diese acht Fälle werden in vier Gesetzesvorhaben insgesamt acht Beteiligte namentlich genannt, in den anderen vier Vorhaben finden sich Hinweise auf Konsultationsvorhaben oder Vorarbeiten in Kooperation mit anderen, ohne einzelne Beteiligte namentlich zu nennen. Laut Begründung soll der exekutive Fußabdruck des Bundes bis Ende des Jahres 2025 durch das Bundesministerium des Innern evaluiert werden. Dieser Bericht ist zurzeit noch nicht veröffentlicht.

Die zweite Initiative, die auf Ebene des Bundes Elemente eines exekutiven und legislativen Fußabdrucks enthält, ist der neu eingeführte § 3 Abs. 1 Nr. 5 b) LobbyRG.<sup>60</sup> Er verpflichtet Interessengruppen, grundlegende Stellungnahmen im Lobbyregister des Bundes zu veröffentlichen. Dabei obliegt es den Interessengruppen selbst zu beurteilen, ob eine abgegebene Stellungnahme den Charakter hat grundlegend zu sein, eine Prüfinstanz gibt es nicht. Zum Stichtag waren über 10.000 Stellungnahmen im

---

58 Informationen zur E-Gesetzgebung finden sich unter <https://plattform.egesetzgebung.bund.de/cockpit/#/cockpit>.

59 <https://lobbytransparenz.com/wp-content/uploads/2025/06/20250601-Auswertung-Ein-Jahr-exekutiver-Fussabdruck.pdf>.

60 Das Lobbyregister des Bundes, die aktuelle Gesetzgebung sowie Informationen zum Gesetzgebungsvorgang finden sich unter <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite> in der Rubrik "Informationen/Hilfe".

Lobbyregister abrufbar<sup>61</sup>, so dass davon auszugehen ist, dass diese Regel weitgehend angenommen wird. Durch die Verknüpfung einer Stellungnahme mit dem dazugehörigen Gesetzgebungsvorgang, durch entsprechende Verlinkungen und durch Suchfunktionen lassen sich relativ zügig die eingestellten Stellungnahmen zu einem Gesetzgebungsvorgang oder einer Interessengruppe identifizieren. Zudem ist es möglich, die Ergebnisse im JSON-Format zur elektronischen Weiterverarbeitung herunterzuladen. Die downloadbare Ergebnisliste der Suche enthält auch Links zu den Stellungnahmen.

Inwiefern das Lobbyregister die tatsächlichen Einflussnahmen effektiv abbildet, ist offen. Nicht erfasst werden Einflussnahmen, die mündlich oder auf elektronischem Wege ausgeübt werden, beispielsweise per E-Mail. Zudem haben die Interessengruppen Spielraum zu entscheiden, welche Stellungnahmen sie als grundlegend einstufen. Damit ist nicht auszuschließen, dass Informationen im Lobbyregister verzerrt werden, wenn insbesondere die Interessengruppen, die transparent sein wollen, ihre Stellungnahmen veröffentlichen. Anderen lässt das Lobbyregister Raum, die Einflussnahme intransparent zu gestalten, beispielsweise indem Stellungnahmen als nicht grundlegend eingestuft und nicht veröffentlicht werden, oder wenn andere Wege der Einflussnahme gewählt werden, die das Lobbyregister nicht abbildet.

Ein legislativer Fußabdruck existiert auf Bundesebene bisher nicht. Die Beteiligung von Dritten im Rahmen von Sachverständigenanhörungen wird über die Parlamentsdokumentation abgebildet, zudem greifen die Regelungen des Lobbyregisters zur Veröffentlichung von Stellungnahmen auch für die Einflussnahme auf legislativer Ebene. Eine zentrale Plattform zur Abbildung von Einflussnahme im Rahmen der Legislative existiert bisher nicht.

## *2.5 Analyse von Evaluationsberichten anderer Bundesländer*

Für die legislativen und exekutiven Fußabdrücke im Bund und in den Ländern wurde bisher nur eine einzige Gesetzesevaluation für das Land Thüringen im Herbst 2022 vorgelegt. Sie wurde intern durchgeführt, Abschnitt 2.5.1 stellt wesentliche Elemente dieses Berichts vor. Der exekutive Fußabdruck auf Bundesebene wird zurzeit intern vom Bundesministerium des Innern evaluiert, ein Bericht liegt noch nicht vor.<sup>62</sup> Zudem existieren zwei Evaluationsberichte zu den Transparenzgesetzen in Hamburg und Rheinland-Pfalz. Diese Gesetze sind inhaltlich für den hier relevanten Evaluationsgegenstand nahezu unbedeutend, da die Gesetze so gut wie keine Elemente eines Fußabdrucks enthalten. Allerdings sind diese Evaluationen, im Gegensatz zur Evaluation in Thüringen, extern und von unabhängigen Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern durchgeführt worden, sie sind daher von methodischem Interesse. Abschnitt 2.5.2 gibt der Vollständigkeit halber deshalb auch einen kurzen Überblick über diese Berichte.

---

61 Leersuche unter <https://www.lobbyregister.bundestag.de> im Reiter "Stellungnahmen/Gutachten".

62 Die Initiative Lobbytransparenz hat eine vorläufige Beurteilung des exekutiven Fußabdrucks auf Bundesebene veröffentlicht; vgl. Fußnote 59.

## 2.5.1 Thüringen

Das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz (ThürBeteildokG), das im Jahr 2024 durch das Thüringer Beteiligentransparenzdokumentations- und Lobbyregistergesetz (ThürBetdokLobregG) abgelöst wurde (vgl. Abschnitt 2.4.1b), sah eine Evaluierung drei Jahre nach Inkrafttreten vor.<sup>63</sup> Die Evaluation wurde intern durchgeführt und dem Thüringer Landtag durch den Landtagsvorstand im Herbst 2022 vorgelegt.<sup>64</sup> Der Berichtszeitraum umfasst das Jahr der Einführung 2019 bis zum Stichtag am 31. Juli 2022. Die Beteiligendokumentation soll die Gesetzgebungsverfahren des Landes Thüringen dokumentieren.

Im Berichtszeitraum wurden 173 Gesetzentwürfe in den Landtag eingebracht (vgl. Tabelle 5). Von diesen brachte die Landesregierung 45 Gesetzesvorlagen ein, in 28 Fällen hat die Landesregierung die Informationen über die beteiligten Interessenvertreter übermittelt, so wie es das Gesetz gemäß § 4 ThürBeteildokG vorsieht.<sup>65</sup> Insgesamt werden im Berichtszeitraum 1.604 Beiträge in der Beteiligendokumentation genannt, von denen zwei Drittel auch direkt als Stellungnahme veröffentlicht wurden. Bei ca. einem Drittel der Beiträge<sup>66</sup> haben die Interessenvertreter gegen eine Veröffentlichung ihrer Stellungnahmen votiert. Da auch die Zusammenfassungen zurzeit nicht einsehbar sind, ist davon auszugehen, dass – sofern sich diese Zahlen nicht systematisch verändert haben – auch aktuell für ca. ein Drittel aller Beteiligungsbeiträge nicht mehr nachvollziehbar ist, welches Interesse eine Interessengruppe im Verfahren verfolgte. Die Mehrheit der Beteiligungen entstanden im Rahmen von Anhörungen (83,5 %).<sup>67</sup>

Inhalte der Beteiligendokumentation	
Anzahl Gesetzentwürfe	173
Anzahl Beteiligungen, davon	1.604
in Anhörungen	83,5 %
keine Veröffentlichung der Stellungnahme:	32,0 %
Grund: Datenblatt nicht übersendet: (Bezug nur 7. WP)	7,1 %
Anteil der Gesetze mit von der Landesregierung übermittelten Einbringerdaten	62,2 %
Nutzerverhalten	
Durchschnittliche unterschiedliche Nutzer pro Monat	ca. 250-300
Durchschnittliche Anzahl Besuche pro Monat	ca. 800-1.200
Durchschnittliche Verweildauer	ca. 6 Min.
Anteil Besuche mit Intensivnutzung (> 15 Min)	10,3 %

*Tabelle 5: Daten zur Thüringer Beteiligendokumentation gemäß Evaluationsbericht. Alle Daten beziehen sich auf den Zeitraum von 2019 bis zum 31. Juli 2022. Quelle: Evaluationsbericht Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz, Drs. 7/6467 des Thüringer Landtags, 14.9.2022.*

63 § 7 Abs. 2 ThürBeteildokG.

64 Drucksache 7/6467 des Thüringer Landtags vom 14.9.2022.

65 Ebd., S. 16. In drei Fällen wurden lediglich Listen der Beteiligten übermittelt, da die Erarbeitung des Gesetzentwurfs vor Inkrafttreten des ThürBeteildokG abgeschlossen war.

66 Ebd., Tabelle 4, S. 18: In 1090 Fällen wurde die Zustimmung erteilt, in dem Rest der Fälle (514) wurde die Zustimmung entweder nicht erteilt oder das Datenblatt nicht übermittelt.

67 Ebd., Tabelle 1, S. 16.

Grundsätzlich bescheinigt die Evaluierung ein gutes Funktionieren des Gesetzes, was bei einer internen Evaluation aber auch nicht überraschen sollte. Der Bericht betont, dass die Rückmeldungen eines Teils der Dokumentationspflichtigen naheliegen, dass die Veröffentlichung schriftlicher Stellungnahmen auch von Seiten der Interessengruppen erwünscht wird.<sup>68</sup> In Einzelfällen haben Beteiligte die Pflicht zur Einreichung des Formblatts nicht erfüllt, was dann von der Landtagsverwaltung übernommen wurde, allerdings ohne Erstellung einer Zusammenfassung. Laut Evaluationsbericht kam das in 89 von 1.249 Fällen vor (ca. 7 % aller Fälle).<sup>69</sup>

Die Kosten der Beteiligendokumentation fasst Tabelle 6 zusammen.<sup>70</sup> Zur technischen Umsetzung wurde ein externes Unternehmen beauftragt, was mit Kosten in Höhe von ca. 50.000 Euro einherging. Der Personaleinsatz in der Verwaltung wird mit insgesamt 25 Stunden pro Woche für Bürosachbearbeitung und ca. sieben Stunden pro Woche auf Referentenebene angegeben. Diese Aufgaben wurden vom bestehendem Mitarbeiterpool übernommen, neue Planstellen gab es nicht. Der Arbeitsaufwand auf Seiten der Legislative (Geschäftsstellen der Ausschüsse) wird mit durchschnittlich acht Stunden pro Woche im mittleren und sechs Stunden im gehobenen Dienst aufgeführt. Zusätzlich werden ein bis drei Stunden für die Pflege des IT-Backends in der Verwaltung anberaumt.

Bereich	Aufwand
<b>IT</b>	
technische Umsetzung	50.000 Euro
Pflege Backend	1-3 h / Woche
<b>Verwaltung</b>	
Sachbearbeitung	25 h / Woche
Referenten	7 h / Woche
<b>Ausschüsse</b>	
mittlerer Dienst	8 h / Woche
gehobener Dienst	6 h / Woche

*Tabelle 6: Aufwand der Thüringer Beteiligendokumentation gemäß Evaluationsbericht. Quelle: Evaluationsbericht Thüringer Beteiligentransparenzdokumentationsgesetz, Drs. 7/6467 des Thüringer Landtags, 14.9.2022.*

Die Analyse des Nutzerverhaltens zeigt, dass die Beteiligungsdokumentation ca. 250-350 verschiedene Nutzer monatlich nutzen, mit durchschnittlich knapp vier Besuchen pro Nutzer. Die durchschnittliche Aufenthaltsdauer betrug 5-6 Minuten, wobei etwas mehr als 10 % der Besuche als Intensivnutzung mit einer Verweildauer von mindestens 15 Minuten verstanden werden kann.<sup>71</sup>

Der Evaluationsbericht diskutiert auch Aspekte der praktischen Umsetzung der Beteiligendokumentation. Insgesamt wird sie als gut funktionierend dargestellt, einige Aspekte bedurften jedoch einer Klarstellung im Laufe der Zeit. So wurde festgelegt, dass auch Landesbeauftragte der Dokumentationspflicht in der Beteiligendokumentation unterliegen, ebenso der Rechnungshof des Landes Thüringen. Dies gilt auch für Beiträge, die nicht an Ausschüsse, sondern eigeninitiativ an Fraktionen gesendet werden. In

68 Ebd., S. 31.

69 Ebd., Tabelle 4, S. 18.

70 Ebd., Abschnitt 3 b.

71 Ebd., Abschnitt 2, S. 20, insbesondere Tabellen 7 und 8.

Hinblick auf die Datenschutzkonformität der Veröffentlichungen, insbesondere zur Art. 9 Datenschutzgrundverordnung (DSGVO), die sich auch auf den Ausdruck politischer Meinungen bezieht, fällt der Evaluationsbericht kein abschließendes Urteil. Bezüglich des grundrechtlich geschützten Petitionsverfahrens erkennt der Evaluationsbericht ein Spannungsverhältnis zwischen dem Transparenzanliegen der Beteiligendokumentation und dem Schutzbedürfnis eines grundsätzlich nichtöffentlichen Petitionsverfahrens an. Dies soll durch eine Kompromisslösung adressiert werden, in der die Beteiligten nicht verpflichtet, aber gebeten werden, die Pflichtangaben für das Datenblatt zu machen. Praktische Relevanz hatte diese Fragestellung im betrachteten Berichtszeitraum jedoch kaum. Auch im Falle des Sammelns von Unterschriftenlisten wird deutlich gemacht, dass nicht jede unterzeichnende Person als Beteiligte zu betrachten ist, sondern einmalig der gesamte Vorgang. In der Beteiligendokumentation wird dann die gescannte, um die Adressen der Personen bereinigte Unterschriftenliste eingestellt. Klargestellt wird ebenfalls, dass eine Aussage, nicht als Sachverständiger im Rahmen einer Anhörung teilnehmen zu wollen, nicht als inhaltliche Stellungnahme zu werten ist, diese also nicht der Dokumentationspflicht unterliegt. Ebenfalls wurde klargestellt, dass mündliche Stellungnahmen nicht der Dokumentationspflicht unterliegen.

### *2.5.2 Transparenzgesetze Hamburg und Rheinland-Pfalz*

Das Deutsche Forschungsinstitut für öffentliche Verwaltung in Speyer hat das Hamburgische Transparenzgesetz und das Landestransparenzgesetz Rheinland-Pfalz extern evaluiert und die Berichte in den Jahren 2017 bzw. 2021 vorgelegt.<sup>72</sup> Die Berichte evaluieren die Gesetze nach wissenschaftlichen Methoden mit einem Fokus auf juristische und empirische Aspekte. Durch die Vorstellung eines Wirkmodells und die Anwendung der Methodentriangulation, u.a. durch die Auswertung vorhandener Daten und Stakeholder-Interviews, sind sie in methodischer Hinsicht mit dem vorliegenden Bericht verwandt, was insbesondere für die Evaluation des Transparenzgesetzes Rheinland-Pfalz gilt. Nähe besteht auch in den Zielen der Evaluationen, die die Analyse der administrativen Auswirkungen, die Implementierung der Gesetze in der Praxis, den Zielerreichungsgrad und mögliche nicht-intendierte Effekte erfassen soll.

Allerdings zeigt eine Analyse der Berichte bzw. ihrer Gegenstände, dass die Themenbereiche zwar verwandt zum vorliegenden Analysegegenstand des legislativen Fußabdrucks im Land Berlin sind, sich inhaltlich aber kaum Überschneidungen ergeben. Sie werden daher an dieser Stelle nur der Vollständigkeit halber kurz vorgestellt. In Hamburg verfolgt das Transparenzgesetz das Ziel, die demokratische Meinungs- und Willensbildung zu fördern und die Kontrolle staatlichen Handelns zu ermöglichen, indem ein Transparenzportal Benutzerinnen und Benutzern Zugang zu amtlichen Informationen der Exekutive bereitstellt.<sup>73</sup> Berichtspflichtig sind Behörden, zu den im Transparenzportal zu veröffentlichenden Informationen zählen u.a. Mitteilungen des Senats an die

72 Der Evaluationsbericht Hamburgisches Transparenzgesetz (HmbTG) ist abrufbar unter <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0246-opus4-27582>. Der Evaluationsbericht zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz (LTranspG) ist als Drucksache 18/678 des Landtags Rheinland-Pfalz veröffentlicht, abrufbar unter <https://dokumente.landtag.rlp.de/landtag/drucksachen/678-18.pdf>.

73 Die Zielsetzung definiert § 1 Abs. 1 HmbTG, das Portal ist abrufbar unter <https://transparenz.hamburg.de/>.

Bürgerschaft, in öffentlicher Sitzung gefasste Beschlüsse nebst den zugehörigen Protokollen und Anlagen, Geodaten, Verwaltungsvorschriften oder Verträge der Daseinsvorsorge.<sup>74</sup> Nicht Gegenstand des Transparenzgesetzes sind legislative Vorgänge, die bereits von der Parlamentsdatenbank erfasst werden.<sup>75</sup> Inhaltliche Überschneidung des Evaluationsgegenstands in Hamburg mit dem hier von Interesse stehenden Fußabdruck im Land Berlin sind insgesamt gering. Dies wird auch dadurch deutlich, dass das Land Hamburg am 19. Februar 2025 ein Lobbyregistergesetz verabschiedet hat, das einen exekutiven und legislativen Fußabdruck enthält, der jedoch erst zum 1. September 2027 in Kraft tritt (vgl. Abschnitt 2.4.1d). Ähnliches gilt für den Evaluationsbericht zum Transparenzgesetz Rheinland-Pfalz, das inhaltlich dem Hamburger Gesetz ähnelt. Adressat der Veröffentlichungspflicht ist die Verwaltung, die zu veröffentlichen Informationen gleichen denen in Hamburg.<sup>76</sup> Legislative Vorgänge bildet die Parlamentsdokumentation des Bundeslandes ab.<sup>77</sup> Einen legislativen oder exekutiven Fußabdruck hat Rheinland-Pfalz bisher nicht. Die Inhalte der Evaluationsberichte zu den Transparenzgesetzen in Hamburg und Rheinland-Pfalz sind damit neben den angewandten Methoden nicht weiter von Belang für den hiesigen Evaluationsgegenstand.

### 3. *Praktische Umsetzung*

Fragen der praktischen Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes umfassen Aspekte zum Bürokratieaufwand aus Sicht der Parlamentsverwaltung, zur Vollständigkeit der Informationen, zu Aspekten der Nutzerfreundlichkeit des Lobbyregisters und zu möglichen nicht-intendierten Effekten des vorliegenden Gesetzes. Die empirische Evaluation in diesem Abschnitt fußt im Wesentlichen auf den Stakeholderinterviews, die zu jedem Teilaspekt eigene Fragenkomplexe beinhalteten.

#### 3.1 *Umsetzungsaufwand aus Sicht der Verwaltung*

Gesetze können im Land Berlin durch die Exekutive oder Legislative initiiert werden. Die 19. Wahlperiode ist aufgrund der Wiederholungswahl im Jahr 2023 besonders, da sich das Abgeordnetenhaus zweimal in unterschiedlichen Zusammensetzungen konstituierte und verschiedene Regierungen hatte: Der Senat unter der Regierenden Bürgermeisterin Franziska Giffey (im Folgenden: "Senat Giffey") bestand zwischen 2021 und 2023 mit einer Regierungskoalition aus SPD, Grünen und Linke; der Senat unter dem Regierenden Bürgermeister Kai Wegner (im Folgenden: "Senat Wegner") besteht seit 2023 bis heute mit einer Koalition aus CDU und SPD. In dieser 19. Wahlperiode wurde die Hälfte der

---

74 Berichtspflichtig sind gemäß § 2 Abs. 3 HmbTG Behörden der Freien und Hansestadt Hamburg im Sinne des § 1 Abs. 2 Hamburgisches Verwaltungsverfahrensgesetz. Die Gegenstände der Veröffentlichungspflicht definiert § 3 HmbTG, vorbehaltlich der in den §§ 3 bis 7 und § 9 HmbTG definierten Gegenstände.

75 Vgl. Antwort der Bürgerschaft der Freien und Hansestadt Hamburg auf dem Portal Fragenstaat.de, <https://fragdenstaat.de/anfrage/begrundung-fur-nichtveroeffentlichung-der-parldok-daten-im-hamburgischen-transparenzportal/>. Die Parlamentsdatenbank der Hamburgischen Bürgerschaft ist über <https://www.buergerschaft-hh.de/parldok/> erreichbar.

76 Das Portal ist abrufbar unter <https://open.rlp.de/de/transparenz>. § 1 Abs. 1 LTranspG definiert die Verwaltung des Bundeslandes Rheinland-Pfalz als Adressat des Gesetzes, § 7 in Verbindung mit §§ 14 bis 17 LTranspG die zu veröffentlichenden Informationen.

77 Die Parlamentsdokumentation des Landes Rheinland-Pfalz ist abrufbar unter <https://opal.rlp.de/>.

insgesamt 260 im Berliner Lobbyregister aufgeführten Gesetze jeweils durch die Exekutive (n=131) bzw. Legislative (n=129) initiiert. Der Initiierung durch die Exekutive kommt eine größere Bedeutung zu, da Initiierungen aus dem Abgeordnetenhaus heraus überproportional häufig auf Oppositionsparteien beruhen, die nur selten eine Chance auf Erfolg haben. Von den 260 Vorgängen im Berliner Lobbyregister sind 140 im Gesetz- und Verordnungsblatt aufgeführt, d.h. verabschiedet worden. Davon wurden rund ein Viertel (n=33, 24 %) aus dem Abgeordnetenhaus und drei Viertel (n=107, 76 %) aus der Exekutive heraus initiiert. Umschlagrechnungen zeigen, dass diese Aufteilung, wonach Vorlagen aus der Exekutive heraus eine wesentlich wichtigere Rolle zukommt, relativ verlässlich erscheint. Auch wenn beiden Häusern bei der Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes eine wichtige Rolle zukommt, hat insbesondere die Berücksichtigung der Vorgaben durch das Berliner Lobbyregistergesetz auf Seiten der Exekutive eine besondere Bedeutung.

Um die Arbeitsaufwände im Senat und im Abgeordnetenhaus einzuschätzen, sind die Abläufe in den Senatsverwaltungen und im Abgeordnetenhaus bei der Initiierung von Gesetzen nachzuvollziehen. Hinzu kommt der Aufwand für die Umsetzung im Abgeordnetenhaus durch die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter in der Verwaltung.

Wenn der Senat ein Gesetz initiiert, erarbeitet er eine Vorlage zur Beschlussfassung. Die Vorlage zur Beschlussfassung wird über die Geschäftsstelle der Berliner Senatskanzlei an das Abgeordnetenhaus eingebracht. Mit der Einbringung in das Abgeordnetenhaus aktiviert sich die Veröffentlichungspflicht im Berliner Lobbyregister gemäß § 3 Satz 2 BerlLG. Die zuständige Senatsverwaltung hat mit der Einbringung alle Beteiligungsbeiträge, die bei ihr schriftlich eingegangen sind, sowie die von den Beteiligten auszufüllenden Datenblätter mit den Zusammenfassungen der Beteiligungsbeiträge an das Abgeordnetenhaus zu übersenden. Beteiligungsbeiträge können entweder unaufgefordert bei der zuständigen Senatsverwaltung eingehen, oder – was der Regelfall ist – im Rahmen von Anhörungen stattfinden. Es ist nicht obligatorisch, Stellungnahmen im Rahmen von Anhörungen zu verschriftlichen. Wird verschriftlicht, fällt der Beteiligungsbeitrag unter die Veröffentlichungspflicht im Berliner Lobbyregister. Wird keine schriftliche Stellungnahme abgegeben, gilt der Beteiligungsbeitrag als mündlich erteilt, er fällt dann nicht unter die Veröffentlichungspflicht des Lobbyregisters. Zu den Anhörungen werden in der Regel Wortprotokolle erstellt, so dass sich rein mündliche Stellungnahmen über die Parlamentsdokumentation recherchieren lassen.

Auf Senatsseite besteht der zusätzliche Aufwand durch das Lobbyregister im Wesentlichen darin, auf Referatsebene in den einzelnen Senatsverwaltungen darauf zu achten, schriftlich eingereichte Stellungnahmen in die Vorlage zur Beschlussfassung aufzunehmen, damit sie an das Abgeordnetenhaus übersendet werden können. Das Lobbyregister muss also im Wesentlichen "mitgedacht" werden. Zusätzlich entsteht Aufwand durch die Einforderung der Datenblätter und das notwendige Nachfassen, sowie durch die Klärung von kritischen Fragen, beispielsweise wenn sich einzelne Akteure als nicht berichtspflichtig ansehen. Auch war zu klären, ob beispielsweise Elternräte unter die Veröffentlichungspflichten des Berliner Lobbyregistergesetzes fallen. In den Interviews wurde deutlich, dass ggf. jede Senatsverwaltung ihre Ausnahmefälle definiert, die weder

öffentlich einsehbar noch an einer Stelle bekannt gegeben werden. Auch in den Verbindungsstellen der Senatsverwaltungen entsteht etwas Mehraufwand, weil die Vorgaben durch das Lobbyregister mitgedacht und ggf. in den Referaten nachgehakt werden muss. Insgesamt ist der Mehraufwand durch das Berliner Lobbyregistergesetz für die Senatsverwaltungen in den Interviews als relativ überschaubar eingestuft worden.<sup>78</sup>

Wenn ein Gesetzesvorgang durch den Senat oder aus der Mitte des Abgeordnetenhauses eingebracht wird, greifen die Veröffentlichungspflichten für Stellungnahmen an das Abgeordnetenhaus. Adressaten können in der Legislative die Ausschüsse, Fraktionen oder Abgeordnete sein (bzw. ihre Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter), wenn sie direkt durch Stellungnahmen adressiert werden. Das Berliner Lobbyregistergesetz schützt die Freiheit des Abgeordnetenmandats, indem den Abgeordneten selber keine Pflichten aus dem Gesetz auferlegt werden. Die Pflicht zur Veröffentlichung liegt gemäß § 4 Abs. 1 BerlLG ausschließlich bei den Beteiligten. In der Praxis sind damit im Wesentlichen zwei Fälle zu unterscheiden: Wenn ein Beitrag an einen Ausschuss gesendet wird, ist es Aufgabe der Ausschussreferentinnen und -referenten, die Vorgaben des Lobbyregisters mitzudenken und die Beteiligungsbeiträge an die registerführende Stelle zu übersenden. Dies funktioniert nach Informationen aus den Stakeholderinterviews bereits gut und ist mit einem Mehraufwand verbunden, der als vernachlässigbar gering eingeschätzt wurde. Wird ein Beitrag direkt an ein Mitglied des Abgeordnetenhauses, eine Partei oder eine Fraktion gesendet, obliegt es den Beteiligten, selbst aktiv zu werden und die Pflichten aus dem Berliner Lobbyregistergesetz umzusetzen, d.h. den Beteiligungsbeitrag inkl. Datenblatt an die registerführende Stelle zu übersenden.<sup>79</sup> Die Daten im Berliner Lobbyregister weisen darauf hin, dass dies noch nicht hinreichend gelebt wird.<sup>80</sup>

Auf Seiten der Parlamentsverwaltung im Berliner Abgeordnetenhaus entsteht Mehraufwand bei der registerführenden Stelle (Referat II ID Dok 4). Für die Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes wurde eine neue Stelle geschaffen. Auf diese entfällt ca. ein Drittel bis die Hälfte der Arbeitszeit mit Aufgaben zur Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes. Hier ist anzumerken, dass ein Großteil der Fälle nur wenig Zeit in Anspruch nimmt, während einige wenige kritische Fälle den Großteil der Bürokratiekosten ausmachen. Diese entstehen durch ein Nachhaken bei nicht übersendeten Stellungnahmen bzw. Datenblättern oder bei der Digitalisierung von nicht-maschinenlesbar eingereichten Stellungnahmen. Es bestehen einerseits durch eine aktivere Anwendung der bestehenden Regeln auf Seiten der Adressaten und durch eine bessere Zusammenarbeit

---

78 Einzelne (nicht repräsentative) Einschätzungen im Rahmen der Stakeholderinterviews gehen von einem sehr geringen, fast nicht meßbaren Mehraufwand aus (deutlich im niedrigen einstelligen Prozentbereich der gesamten Arbeitszeit) oder sie machen deutlich, dass sich der Aufwand kaum sinnvoll schätzen lässt. Viele Gesprächspartnerinnen und -partner weisen darauf hin, dass ein eventueller Mehraufwand hauptsächlich durch Beteiligte entsteht, die den Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes nicht folgen möchten.

79 Erreichbar über die Funktionsadresse [lobbyregister@parlament-berlin.de](mailto:lobbyregister@parlament-berlin.de).

80 Es finden sich nur sehr wenige Beiträge im Berliner Lobbyregister, die direkt an Mitglieder des Abgeordnetenhauses gerichtet sind. Es ist zu vermuten, dass dies nicht an fehlenden Beiträgen liegt, sondern daran, dass die Beteiligten die Vorgaben aus dem Berliner Lobbyregistergesetz nicht kennen oder nicht berücksichtigen. Ein positives Beispiel ist der Beteiligungsbeitrag der Lidl Immobilien und Dienstleistung GmbH & Co. KG, die direkt an einen Abgeordneten gerichtet wurde und im Berliner Lobbyregister veröffentlicht wurde (Beteiligungsbeitrag zur Drs. 19/1858).

zwischen dem Abgeordnetenhaus und den Senatsverwaltungen Einsparungspotentiale; andererseits könnte in Zukunft Mehraufwand durch höhere Fallzahlen entstehen, sollten die Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes umfassender angewendet werden (vgl. dazu Abschnitt 4.2.1). Zudem entsteht ein Mehraufwand in der Verwaltung des Abgeordnetenhauses durch die Diskussion und den Austausch zu kritischen Fällen, was die Beteiligten insgesamt aber mit einem geringen Arbeitsaufwand im einstelligen Prozentbereich der Arbeitszeit einschätzen. Gelegentlich wird auch der Bereich Wissenschaftliche Dienste (Justizariat) zur Klärung kritischer Fragen eingebunden, was in der Regel mündlich geschieht. Im laufenden Betrieb ist der bürokratische Aufwand bei der registerführenden Stelle insgesamt als überschaubar einzustufen, er wird im Wesentlichen durch Einzelfälle verursacht. Die überwiegende Mehrheit der veröffentlichten Stellungnahmen generiert nur wenig zusätzlichen Arbeitsaufwand und die Arbeitsabläufe funktionieren in der Regel gut.<sup>81</sup>

Weiterhin entsteht finanzieller Aufwand durch den IT-Dienstleister, der das Lobbyregister technisch umsetzt. Im Zuge der Evaluation konnten diese Kosten nicht separat ausgewiesen werden, da der Dienstleister auch die IT-Infrastruktur für die Parlamentsdokumentation bereitstellt. Es wurde in den Interviews berichtet, dass die Zusammenarbeit mit dem Dienstleister reibungslos verläuft und kein administrativer Mehraufwand an dieser Schnittstelle entsteht.

Insgesamt wurde in sehr vielen Interviews sowohl auf Seiten des Senats als auch auf Seiten des Abgeordnetenhauses der relativ geringe Bürokratieaufwand hervorgehoben, der mit dem Berliner Lobbyregistergesetz verbunden ist, da die bestehenden Regeln auf der Veröffentlichung vorhandener Informationen aufbauen. Ein besonderer Aufwand in Hinblick auf die Schwärzung personenbezogener Daten oder DSGVO-Vorgaben (§ 6 BerlLG) wurde nicht berichtet. Dieser Aspekt wurde auch auf Seiten der interviewten Interessengruppen hervorgehoben, die den Mehraufwand durch das Ausfüllen des Datenblattes und die Erstellung der Zusammenfassung weitgehend als gering einstufen.

Zusammenfassend ist in Hinblick auf die Bürokratiekosten anzumerken, dass diese insbesondere dann entstehen, wenn eine Haltung des Nicht-Wollens auf Seiten einzelner Interessengruppen dazu führt, dass alle Beteiligten Aufwand betreiben. Diese Haltung ist offenbar bei einigen wenigen professionellen Playern vorzufinden, die es trotz ihrer finanziellen Ressourcen bevorzugten, einfache Angaben zu verweigern. Dies kontrastiert insbesondere zu den vielen ehrenamtlich Tätigen, beispielsweise im Bereich der Bildungspolitik. Sie zeigten in den Interviews ein großes Engagement den Transparenzvorgaben nachzukommen und sich gesetzeskonform zu verhalten, so wie ein Großteil der professionellen Akteure auch.

### *3.2 Umfang der bereitgestellten Informationen*

Abschnitt 2.3.1 zeigt, dass das Berliner Lobbyregister bisher nur eine geringe Außenwirkung entfaltet. Ein möglicher Grund könnte darin liegen, dass das Lobbyregister

---

<sup>81</sup> In den Interviews wurde deutlich, dass der Mehraufwand bei der Einführung des Lobbyregisters höher war, sich dies mit Etablierung der Arbeitsabläufe aber gelegt habe.

nicht die Informationen bereitstellt, die sich potentielle Nutzer wünschen und die notwendig wären, um die Transparenz in der Berliner Politik zu erhöhen. Zu untersuchen sind dabei zwei Aspekte: Zum einen stellt sich die Frage, ob das Lobbyregister die Informationen, die es laut Gesetzesauftrag abbilden soll, tatsächlich vollumfänglich abbildet oder ob es Lücken bei der Umsetzung gibt. Zum anderen ist zu analysieren, ob das Gesetz den Gegenstand der Transparenzvorgaben hinreichend definiert, um das selbstgesetzte Ziel zu erreichen.

### 3.2.1 Vollständigkeit der Informationen

In den Interviews wurden die Stakeholder gefragt, ob das Berliner Lobbyregister die Informationen aus ihrer Sicht vollständig abbildet. Die Einschätzung fiel relativ zurückhaltend aus (Frage 10), mit lediglich 12 % der Antworten in den höchsten beiden Kategorien und 12 % der Antworten in den beiden niedrigsten Kategorien, d.h. einer überwiegenden Mehrheit der Antworten im eher neutralen mittleren Bereich.



*Frage 10: "Haben Sie den Eindruck, dass das Berliner Lobbyregister die relevanten Informationen vollständig abbildet oder halten Sie die Informationen eher für lückenhaft?"; Skala von 1 (eher lückenhaft) bis 7 (vollständig). n=25, Median: Kategorie 4. Hinweis: Der Skalenwert 1 wurde nicht ausgewählt.*

#### a) Gründe für fehlende Informationen

Nach Gründen gefragt äußerten die Gesprächspartnerinnen und -partner verschiedene Aspekte. Einige Stakeholder aus dem Bereich der Interessengruppen berichteten von Stellungnahmen, von denen sie aus ihrer praktischen Arbeit wüssten, die aber nicht im Lobbyregister auftauchten. Dies umfasst zum Teil auch E-Mails, die eigentlich abzubilden sind, sich im Lobbyregister aber nur selten finden. Grundsätzlich ist es nicht plausibel davon auszugehen, dass in der gesamten 19. Legislaturperiode bisher nur 319 Stellungnahmen von Beteiligten zu insgesamt 260 Gesetzesvorhaben eingegangen sind. Dies gilt insbesondere dann, wenn auch der E-Mail-Verkehr zu berücksichtigen ist. Allein schon in Bezug auf die regelmäßigen Haushaltsverhandlungen ist davon auszugehen, dass das Berliner Lobbyregister die Einflussnahme nicht vollumfänglich abbildet.

Ein möglicher Grund für das Fehlen dieser Information ist sicherlich darin zu finden, dass Stellungnahmen – auch E-Mails – die direkt an Abgeordnete oder Fraktionen gesendet werden, nicht automatisch an die registerführende Stelle weitergeleitet werden. Diese Pflicht obliegt gemäß § 4 Abs. 1 BerlLG alleine den Beteiligten, nicht den Abgeordneten. Dies führt in der Praxis zu einer Umsetzungslücke, da nicht davon auszugehen ist, dass die Anzahl der Stellungnahmen so gering ist, wie es das Berliner Lobbyregister ausweist. Hierfür gibt es mehrere Gründe: Zum einen sind die Vorgaben des Berliner Lobbyregisters möglicherweise noch nicht allen Stakeholdern bekannt, d.h. auch die Interessengruppen müssen lernen, dass aus den Vorgaben des Berliner Lobbyregisters Pflichten erwachsen, die umzusetzen sind. Zum anderen führen die fehlenden Sanktionen dazu, dass eine möglicherweise bewusste Umgehung der Veröffentlichungspflichten nicht geahndet

werden kann. In den Gesprächen haben die Stakeholder in überwiegender Mehrheit gewünscht, dass die Einflussnahme durch Stellungnahmen und E-Mails an Abgeordnete im Lobbyregister abgebildet wird, da dieser Kommunikationsweg eine wichtige Rolle spiele. Verwiesen wurde unter anderem auf die regelmäßigen Haushaltsberatungen, zu denen das Lobbyregister nur eingeschränkte Informationen bereitstelle. Wichtig sei es zudem, sinnvolle Anwendungsregeln zu finden, die beispielsweise massenhaft versendete Rundmails und E-Mails von Privatpersonen ausnehme, so dass nur relevante Informationen institutioneller Einflussnahme im Lobbyregister auftauchen.

Zudem wurde auf die Rolle von Gesprächen verwiesen, die zwar nicht Gegenstand der Abbildung im Berliner Lobbyregister sind, in der Praxis aber auch eine Rolle spielen. Eine einzelne Stimme äußerte, dass wichtige Dinge ohnehin nicht im Rahmen von Anhörungen formuliert würden. Auch wurde kritisch angemerkt, dass bestimmte Akteure nicht im Berliner Lobbyregister auftauchen, obwohl sie im Berliner Politikbetrieb aktiv seien, u.a. lose Bündnisse ohne Rechtsformen. Die Verwaltung des Abgeordnetenhauses hat diesbezüglich deutlich gemacht, dass sie bestrebt sei auch solche Bündnisse aufzunehmen, wenn sie davon in Kenntnis gesetzt wird. Insgesamt wird die mündliche Kommunikation eher als komplementärer Weg zur Schriftform angesehen, der aber durchaus eine Rolle spiele. Die Furcht, dass die Veröffentlichungspflichten im Rahmen des Lobbyregisters zu einer Flucht ins Mündliche führen<sup>82</sup>, teilen die Gesprächspartner überwiegend nicht. Die Stakeholder vertraten überwiegend die Meinung, dass mündliche Kommunikation nicht im Lobbyregister abzubilden sei. Dies sei nicht praktikabel, erzeuge zu viel Bürokratie, die Abgrenzung wesentlicher Äußerungen zu irrelevanter Information sei nur schwer möglich und möglicherweise werde Partizipation abgeschreckt. Auch wird die Bedeutung geschützter Kommunikationsräume betont. Da auf der anderen Seite der mündlichen Kommunikation Relevanz beigemessen wird, wird zum Teil auf die Möglichkeit zur Kontaktabbildung verwiesen (vgl. die Diskussion zu diesem Thema in Abschnitt 4.2.2).

Ein weiterer Grund für die Unvollständigkeit der Information liegt in der offenbar uneinheitlichen Implementierung der Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes durch die Senatsverwaltungen des Landes Berlin. Die registerführende Stelle im Abgeordnetenhaus ist auf die Zusendung der Informationen aus den Senatsverwaltungen angewiesen. Sofern die Senatsverwaltung diese Information nicht übersendet, sind der Verwaltung des Abgeordnetenhauses bisher die Hände gebunden. Von mehreren Seiten wurde berichtet, dass die Senatsverwaltungen den Verpflichtungen aus dem Lobbyregister in unterschiedlichem Ausmaße nachkommen (vgl. Abschnitt 2.1 und insbesondere auch Abschnitt 2.2.3). Wenn eine Senatsverwaltung keine Beiträge schickt, tauchen diese im Lobbyregister nicht auf. Ebenfalls spielt eine Rolle, dass die Senatsverwaltungen offenbar unterschiedliche Auffassungen vertreten, wer unter die Veröffentlichungspflicht des Lobbyregisters fällt und wer von einer Ausnahme profitiert. Ob diese Ausnahmen einheitlich über alle Senatsverwaltungen angewendet werden, ließ sich nicht systematisch ermitteln, da dies nicht nach außen kommuniziert und dokumentiert wird.

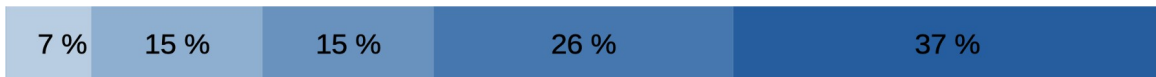
---

82 Diese Bedenken wurde von einem Abgeordneten in einer Anhörung zum Berliner Lobbyregistergesetz geäußert (Inhaltsprotokoll Recht 18/73, 19. Mai 2021, S. 9; abrufbar unter <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/AusschussPr/r/r18-073-ip.pdf>).

Eng mit diesem Aspekt verwandt sind zwei Fragen, die im Rahmen der Stakeholderinterviews als Skalenfrage gestellt wurden und die auf die Begründung im Berliner Lobbyregistergesetz abzielen. Laut Begründung zu § 2 Abs. 1 BerlLG soll die tatsächliche Beteiligung und der konkrete inhaltliche Beitrag Dritter im Lobbyregister abgebildet werden. Zudem zielt die Begründung zu § 3 BerlLG auf die Prozesse im Politikbetrieb ab, die durch das Lobbyregister transparent zu machen sind. Die Einschätzungen hierzu fielen etwas positiver im Vergleich zur Frage 10 über die Vollständigkeit der Informationen aus, so dass dem Lobbyregister durchaus Informationsgehalt beigemessen wird, die Informationen aber insgesamt als lückenhaft angesehen werden (Fragen 11 und 12).



*Frage 11: "Laut Begründung zu § 2 Abs. 1 BerlLG-RefE soll die "...tatsächliche Beteiligung und [der] konkrete inhaltliche[n] Beitrag Dritter..." im Lobbyregister abgebildet werden. Wird das Lobbyregister diesem Anspruch aus Ihrer Sicht gerecht?"; Skala von 1 (wird dem nicht gerecht) bis 7 (wird dem vollkommen gerecht). n=26, Median: Kategorie 5.*



*Frage 12: "Laut Begründung zu § 3 BerlLG-RefF existiert die Zielsetzung, "... die inhaltlichen Arbeitsabläufe der parlamentarischen Vorhaben und Verfahren offenzulegen und nachvollziehbar zu dokumentieren...". Auf einer Skala von 1 bis 7: In welchem Ausmaß wird das Berliner Lobbyregister diesem Anspruch aus Ihrer Sicht gerecht?"; Skala von 1 (in geringem Ausmaß) bis 7 (in hohem Ausmaß). n=27, Median: Kategorie 5. Hinweis: Die Skalenwerte 1 und 7 wurden nicht ausgewählt.*

In den Interviews wurde auch der uneinheitliche Umgang mit den Informationen aus den Stellungnahmen in den Vorlagen zur Beschlussfassung durch die Senatsverwaltungen an das Abgeordnetenhaus angesprochen. Einzelne Vorlagen zur Beschlussfassung setzen die Vorgaben aus der GGO II detailliert um, andere zeigen ein eher entspanntes Verhältnis zu dem Geist der Regelungen und liefern nur absolut notwendige Informationen. In den Gesprächen wurde deutlich, dass dies durchaus kritisch betrachtet werden kann, ein einheitliches Bild ergab sich nicht. Betont wurde unter anderem auch die Vielfalt in der Gesetzgebung, die eine gewisse Flexibilität der Senatsverwaltungen zur Erfüllung der Transparenzvorgaben als sinnvoll erscheinen lasse.

#### *b) Die Rolle von Sanktionen*

Bisher sieht das Berliner Lobbyregistergesetz keine Sanktionsmöglichkeiten vor, wenn Interessengruppen ihren Verpflichtungen aus dem Gesetz nicht nachkommen. Diese Pflichtverstöße können zum einen darin bestehen, dass schriftliche Stellungnahmen nicht zur Veröffentlichung im Lobbyregister übersendet werden. Zum anderen besteht die Möglichkeit, die Pflichtangaben aus den Datenblättern, insbesondere auch die Zusammenfassung, zu verweigern, so dass keine veröffentlichbaren Informationen existieren. Bereits im Gesetzgebungsverfahren zum Berliner Lobbyregistergesetz war dieses Thema Gegenstand der Beratungen. Die Datenschutzbeauftragte hat für die Einführung von Sanktionen plädiert. Ein Abgeordneter der damaligen Regierungskoalition

sprach sich dafür aus, zunächst keine Sanktionen einzuführen, da das Gesetz neu und die Evaluation der bestehenden Regeln zunächst abzuwarten sei.<sup>83</sup>

Grundsätzlich haben sich viele Stakeholder in den Interviews für die Einführung von Sanktionen ausgesprochen, auch wenn es einzelne Positionierungen dagegen gab. Dabei wurde betont, dass Sanktionen die Wirkmächtigkeit und Autorität des Gesetzes deutlich machen und die Einführung von Sanktionen letztendlich dazu dienen, ihre Anwendung durch Motivation zu gesetzeskonformen Verhalten überflüssig zu machen. Es wurde auch die Rolle der intrinsischen Motivation zur Umsetzung des Gesetzes betont, d.h. das Lobbyregister solle einen Mehrwert bieten, der auch aus Sicht der Interessengruppen erkennbar sei und einen Anreiz zur gesetzeskonformen Teilnahme biete. Dabei wurde vereinzelt auch auf die Rolle von Compliance in der Gesetzesanwendung verwiesen. Es wurde deutlich, dass potentielle Sanktionen nicht die Mitarbeitenden der Verwaltungen, sondern Interessengruppen in ihrer Veröffentlichungspflicht gegenüber der Allgemeinheit adressieren sollten.

Welche Sanktion befürwortet werden, wurde kontrovers beantwortet. Grundsätzlich wären Bußgelder im Rahmen von Ordnungswidrigkeitsverfahren denkbar, ähnlich dem Lobbyregister des Bundes, aber auch andere Maßnahmen, beispielsweise ein Ausschluss von Anhörungen oder eine Veröffentlichung der Namen derjenigen, die nicht den Vorgaben des Gesetzes nachkommen. Für Sanktionen spreche der hohe Grad der Abschreckung aus Sicht vieler Gesprächspartner, dagegen spreche, dass sie nur selten verhängt werden, sie gegenüber finanzstarken Interessengruppen weniger abschreckend wirken als gegenüber anderen Gruppen und dass die Drohung mit Sanktionen dem positiven Partizipationsgedanken widerspräche, insbesondere bei ehrenamtlich Tätigen. Ein Ausschluss von der Teilnahme an Ausschusssitzungen als Sanktion wurde eher kritisch gewürdigt, da dies dem Partizipationsgedanken widerstrebe. Maßregelungsmöglichkeiten in Form von Geldbußen oder durch öffentliche Nennung wurden tendenziell bevorzugt.

### *3.2.2 Definitionsbereich der abzubildenden Informationen*

Das Berliner Lobbyregister soll schriftliche Stellungnahmen (einschließlich E-Mail-Verkehr) in Gesetzgebungsverfahren abbilden, die von juristischen Personen oder natürlichen Personen, die im Auftrag Dritter agieren, geäußert werden. Der Zeitpunkt der Veröffentlichungspflicht entsteht mit der Einbringung des Gesetzesentwurfs in das Abgeordnetenhaus (Vorlage zur Beschlussfassung). Damit werden bestimmte Informationen aus den Gesetzgebungsvorhaben nicht abgebildet, was im Folgenden kritisch zu diskutieren ist und im Rahmen der Stakeholderinterviews zur Sprache kam.

#### *a) Abbildung exekutiven Handelns*

Das Berliner Lobbyregister bildet keine Einflussnahme auf Verordnungen der Exekutive ab oder auf exekutives Handeln allgemein. Zudem besteht die Veröffentlichungspflicht erst mit der Einbringung der Vorlage zur Beschlussfassung durch die Geschäftsstelle des Senats der Berliner Senatskanzlei an das Abgeordnetenhaus. Die Einflussnahme auf

---

<sup>83</sup> Vgl. Inhaltsprotokoll KTDat 18/40, vom 17. Mai 2021, S. 5 (abrufbar unter <https://pardok.parlament-berlin.de/starweb/adis/citat/VT/18/AusschussPr/kttd/kttd18-040-ip.pdf>).

Seiten des Senats wird durch das Lobbyregister damit nur in Teilen und zeitlich verzögert abgebildet.

In den Interviews zeigte sich ein heterogenes Bild, ob die Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes erweitert werden sollten. Gegen eine Ausweitung des Geltungsbereichs spricht der Schutz des Kernbereichs exekutiven Handelns<sup>84</sup>, Fragen der Abgrenzung und der Praktikabilität, sowie ein erhöhter Bürokratieaufwand. Trotzdem haben kritische Stimmen betont, dass auch die Exekutive ein Transparenzgebot gegenüber der Öffentlichkeit hat, die mit der gegenwärtigen Ausgestaltung des Berliner Lobbyregistergesetzes nicht befriedigt werde.

Die Stimmen, die die Rolle der Exekutive in Hinblick auf das Transparenzgebot betonen, verweisen insbesondere auf die Bedeutung, die der Umsetzung von Verordnungen für die Berliner Landespolitik zukommt, sowie auf die Rolle des exekutiven Handelns auf Landesebene insgesamt, auf die Einfluss ausgeübt werde. Hierbei wurden immer wieder verschiedene Politikbereiche genannt, die von besonderer Bedeutung sind und maßgeblich durch exekutives Handeln mitgestaltet werden, u.a. im Bereich Bauen, Immobilien, Ansiedlung und Miete, oder in den Bereichen Umwelt und Verkehr, aber auch in der Kulturförderung und der Vergabe von Mitteln. Zudem wurde betont, dass auch bei der Umsetzung von Verordnungen Anhörungen in der Exekutive stattfinden können und es nicht ersichtlich sei, warum diese Informationen nicht für die Öffentlichkeit interessant seien und damit zeitnah im Lobbyregister bereitgestellt werden sollten.

#### *b) Mündliche Äußerungen*

Die Stakeholder zeigten sich insgesamt kritisch gegenüber der Idee, dass das Lobbyregister auch mündliche Stellungnahmen abbilde. Abschnitt 3.2.1 hat bereits die verschiedenen Sichtweisen darauf im Kontext der Vollständigkeit der Informationen diskutiert.

#### *c) Äußerungen natürlicher Personen*

Eine mögliche Abbildung von Stellungnahmen natürlicher Personen im Berliner Lobbyregister wurde von den Stakeholdern weitgehend ablehnend beurteilt. Betont wurde die Rolle der Partizipation in einer offenen Demokratie sowie Probleme bei der Abgrenzung, die Äußerungen als normales Bürgergespräch oder als Einflussnahme im Sinne des Gesetzes bewerten. Zudem wurde vereinzelt die mangelnde Relevanz einzelner Stellungnahmen in Hinblick auf Tiefe und Qualität betont, was die Gefahr mit sich bringe, dass das Lobbyregister mit unsachgemäßen Beiträgen geflutet werde.

Allerdings wurde in einzelnen Stimmen auch deutlich, dass natürliche Personen durchaus Einfluss auf die Gesetzgebung nehmen können, beispielsweise als Influencer über digitale Netzwerke. Von einigen Stakeholdern wurde die Einführung eines Bürgerportals

---

<sup>84</sup> Vgl. dazu beispielsweise BVerfG Urteil zum Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung vom 27.4.2021, 2 BvE 4/15 (abrufbar unter [https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/04/es20210427\\_2bve000415.html](https://www.bundesverfassungsgericht.de/SharedDocs/Entscheidungen/DE/2021/04/es20210427_2bve000415.html)) oder Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages (2006), "Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung", WD 3 – 383/06, abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/412760/1e98af44462dee55fd1ee3925501dbf4/wd-3-383-06-pdf-data.pdf>.

befürwortet, in dem sich natürliche Personen zu Gesetzgebungsverfahren öffentlich äußern können und auch Antworten erhalten, ähnlich der Umsetzung in Baden-Württemberg (vgl. Abschnitt 2.4.1a).

#### *d) Mündliche Anhörungen, die in der Parlamentsdokumentation dokumentiert sind*

Im Falle öffentlicher Anhörungen können Stellungnahmen schriftlich vorgelegt werden. Ist dies der Fall, sind sie im Lobbyregister zu veröffentlichen. Wird keine Verschriftlichung vorgenommen, lassen sich die Stellungnahmen in der Regel über die Wortprotokolle der Ausschusssitzungen recherchieren, sie tauchen aber nicht im Lobbyregister als Beteiligungsbeitrag auf (vgl. Abschnitt 2.1). Für Nutzerinnen und Nutzer des Berliner Lobbyregisters und der Parlamentsdokumentation sind damit alle Äußerungen zwar verfügbar, sie lassen sich allerdings nicht über ein einheitliches Webinterface recherchieren. Zudem ist fraglich, ob davon auszugehen ist, dass die Zielgruppe des Lobbyregisters Kenntnis davon hat, dass Informationen jenseits des Lobbyregisters in der Parlamentsdokumentation bereitstehen. Die Suche nach Beteiligungsbeiträgen im Rahmen von Anhörungen ist zudem aufwendig, da die entsprechenden Ausschusssitzungen identifiziert und die Wortprotokolle eingesehen werden müssen, um die Beteiligten und ihre inhaltlichen Stellungnahmen zu identifizieren.

In den Stakeholderinterviews wurde häufig der Wunsch geäußert, dass eine Verlinkung zwischen den Wortprotokollen und dem Berliner Lobbyregister stattfindet, so dass alle ohnehin dokumentierten Beteiligungsbeiträge, ob schriftlich über Stellungnahmen und/oder mündlich in Ausschusssitzungen geäußert, über ein Portal identifizierbar seien. Dabei wurde auch betont, dass es möglich sein müsse, dass Stellungnahmen im Rahmen von Anhörungen weiterhin nur mündlich erfolgen können, um den Partizipationsgedanken im politischen Prozess zu stärken. Betont wurde in diesem Zusammenhang, dass Beiträge nicht nur von professionellen Interessengruppen, sondern auch von natürlichen Personen im Rahmen von Ehrenämtern getätigt werden und ein Zwang zur Verschriftlichung gerade diese besonders wünschenswerte Beteiligungsform entmutigen könne.

#### *e) Anhörungen ohne Gesetzesinitiative*

Es gibt in der Berliner Legislative Anhörungen, die zu keiner Gesetzesinitiative gehören und auch zu keiner führen. Diese Anhörungen sind über die Wortprotokolle der Ausschusssitzungen recherchierbar, werden aber nicht im Lobbyregister aufgeführt. Die Stakeholder haben sich eher kritisch geäußert, solche Beiträge auch im Berliner Lobbyregister abzubilden. Allerdings wurde vereinzelt betont, dass manche Gesetzgebungsvorgänge viele Jahre Vorlauf haben, so dass diese Vorläufe durchaus Relevanz haben können. Da aber kaum sinnvoll abzugrenzen sei, was relevant ist, stehen die Stakeholder einer Abbildung solcher Vorgänge im Berliner Lobbyregister eher ablehnend gegenüber.

#### *f) Ausnahmereiche*

Das Berliner Lobbyregistergesetz sieht in § 5 Abs. 2 BerlLG Ausnahmen von den Berichtspflichten für Religions- und Glaubensgemeinschaften sowie Arbeitnehmer- und

Arbeitgebervertretungen vor. Diese haben alle Angaben des Datenblatts gemäß § 5 Abs. 1 BerlLG zu tätigen, sind aber von einer Pflicht zur Veröffentlichung der Stellungnahme gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 4 ausgenommen. Eine Veröffentlichung auf freiwilliger Basis ist grundsätzlich möglich. Eine generelle Ausnahme für juristische Personen des öffentlichen Rechts, so wie es beispielsweise das Lobbyregister des Bundes in § 2 Abs. 2 Nr. 6 LobbyRG vorsieht, gibt es im Berliner Lobbyregistergesetz nicht.

Die Interessengruppen, die unter diese Ausnahmeregelung fallen, verhalten sich unterschiedlich zu den Veröffentlichungspflichten des Gesetzes. Einige Gruppen veröffentlichen die Datenblätter und Stellungnahmen auf freiwilliger Basis, andere kommen ihrer Veröffentlichungspflicht nicht nach. Beispielsweise finden sich weder Stellungnahmen noch Zusammenfassungen von der Handwerkskammer Berlin oder der IHK Berlin, obwohl diese im Rahmen von Anhörungen Stellungnahmen abgegeben haben und damit auch Datenblätter einreichen sollten. Sie vertreten die Sichtweise, dass sie als Körperschaften des öffentlichen Rechts nicht unter den Geltungsbereich des Berliner Lobbyregistergesetzes fallen. Andere Kammern, wie beispielsweise die Architektenkammer Berlin, kommen ihrer Veröffentlichungspflicht nicht nur im Rahmen der Datenblätter und der Zusammenfassungen nach, sondern veröffentlichen auch die Stellungnahmen auf freiwilliger Basis. Auch auf Seiten der Gewerkschaften und Kirchen zeigt sich ein uneinheitliches Bild, beispielsweise finden sich mehrere Beteiligungsbeiträge der Gewerkschaft GEW im Berliner Lobbyregister und zumindest ein Beitrag des Deutschen Gewerkschaftsbundes.

Die Stakeholder äußerten sich in den Interviews überwiegend so, dass aus inhaltlichen Gründen auch die genannten Gruppen ihre Beteiligungsbeiträge im Berliner Lobbyregister veröffentlichen sollten. Es wurde durchgehend betont, dass diese Gruppen zumindest teilweise eigene Partikularinteressen vertreten, was auch im Lobbyregister abgebildet werden sollte. Dabei wird die wichtige Rolle betont, die die Akteure in der Berliner Landespolitik spielen. Die Mehrheit dieser Stakeholder plädiert dafür, dass der verfassungsmäßige Kernbereich der Akteure (also beispielsweise religiöse Belange bei Kirchen und Glaubensgemeinschaften) von der Veröffentlichungspflicht ausgenommen, ansonsten aber eine Berichtspflicht bestehen sollte. Dies wurde insbesondere auch in Hinblick auf eine Veröffentlichung der Kammern (beispielsweise IHK Berlin, Handwerkskammer Berlin) betont, die von einer großen Mehrheit gefordert wird, da diese nicht nur in ihren Kernbereichen Interessenvertretung betreiben und eine wichtige Rolle in der Berliner Politik spielen.

### *3.3 Nutzerfreundlichkeit*

In den Stakeholderinterviews zeigten sich die Befragten insgesamt zufrieden mit der Nutzerfreundlichkeit des Berliner Lobbyregisters (Frage 13). Im Wesentlichen wurde geäußert, dass das Lobbyregister funktioniere, wie man es erwarte. Vereinzelt wurde kritisiert, dass die Benutzeroberfläche zwischen dem Lobbyregister und der Parlamentsdokumentation wechsele, ohne dass dies offenkundig sei und ohne genau zu verstehen, in welchem Verhältnis diese beiden Seiten zueinander stehen. So führt eine

Suche im Berliner Lobbyregister automatisch zu einer Ergebnisliste in der Parlamentsdokumentation des Berliner Abgeordnetenhauses. Beispielsweise bietet das Lobbyregister eine Suche unter dem Begriff "Drucksachenummer des Gesetzentwurfs" an, in der Parlamentsdokumentation heißt die entsprechende Rubrik "Dokumentnummer". Gibt man beispielsweise als Suchbegriff die Drucksachenummer 2624 ein, landet man über beide Suchmasken auf einer Homepage, die mit dem Reiter "Suche" (anstelle von "PARDOK" oder "Lobbyregister") bezeichnet wird und mit "Suche in der PARDOK Datenbank" überschrieben wird. Dabei werden die unterschiedlichen Suchoptionen aus dem Lobbyregister bzw. der Parlamentsdokumentation beibehalten. Einige Stakeholder finden diese Benutzerführung verwirrend. Als weiterer Kritikpunkt wurde von einigen Interviewpartnern die fehlende Barrierefreiheit der Homepage bemängelt. So ist es beispielsweise nicht möglich, sich Ergebnislisten vorlesen zu lassen oder auf die Inhalte der Stellungnahmen barrierefrei zuzugreifen.



*Frage 13: "Wie hoch ist Ihre Zufriedenheit mit der Nutzeroberfläche des Berliner Lobbyregisters?"; Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch). n=23, Median: Kategorie 5. Hinweis: Die Skalenwerte 1 und 2 wurden nicht ausgewählt.*

Auffällig während der Recherchen zu diesem Evaluationsbericht waren die langen Ladezeiten, die ein Aufruf des Berliner Lobbyregisters im Vergleich zu anderen Webseiten mit sich brachte. Messungen an verschiedenen Tagen deuten darauf, dass dies mit einer Verzögerung der Antwort des Servers beim Aufruf des Berliner Lobbyregisters zurückzuführen ist. Abbildung 11 dokumentiert diese beispielhaften Messungen, die Verzögerungen durch die Antwort des Servers sind durch helle Balken markiert. Bei häufiger Nutzung des Berliner Lobbyregisters können diese Verzögerungen das Nutzererlebnis negativ beeinflussen, sie sollten durch den IT-Dienstleister Glomas abgestellt werden.

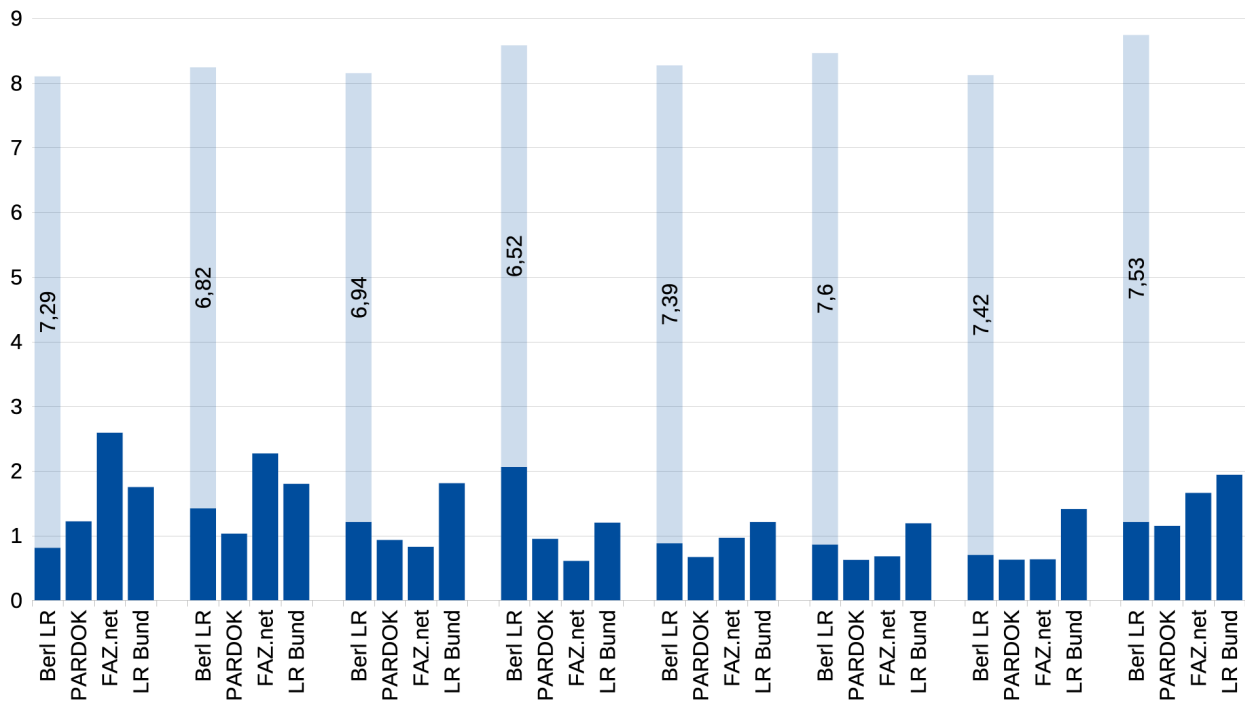
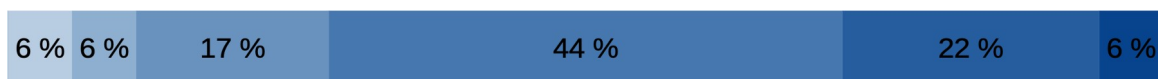


Abbildung 11: Mit dem Aufruf des Berliner Lobbyregisters ist eine lange Wartezeit verbunden, die sich durch eine Verzögerung durch die Antwort des Servers erklärt ("Waiting for server response" beim Aufruf der Datei "lobbyregister.tt.html"). Diese Verzögerung ist hell für das Berliner Lobbyregister dargestellt, die Daten im Balken repräsentieren die damit verbundenen Verzögerungszeiten in Sekunden. Der dunkle Teil des Balkens repräsentiert die restliche Ladezeit der Homepage zum Berliner Lobbyregister. Zum Vergleich sind hier auch die Ladezeiten zum selben Zeitpunkt für die Berliner Parlamentsdokumentation, die Homepage des Lobbyregisters des Bundes und die Homepage der Tageszeitung FAZ dokumentiert. Gemessen wurde an acht verschiedenen Tagen zwischen September und November 2025. Hinweis: Aufruf und Messung mit dem Developer Tool des Brave-Browsers bei aktivierter "Disable Cache"-Option.

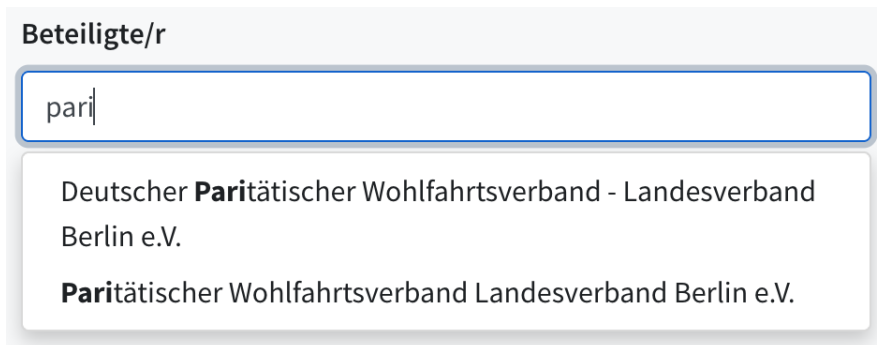
Speziell auf die Suchfunktion des Lobbyregisters angesprochen, äußerten sich die Stakeholder etwas zurückhaltender, zeigten sich aber dennoch insgesamt zufrieden (Frage 14). Vereinzelt wurde eine gewisse Sperrigkeit und mangelnde Flexibilität der Suche kritisiert, was mit der bereits diskutierten Kritik einhergeht. Es wurde geäußert, dass sich die Suche insgesamt wenig flexibel in Hinblick auf Begrifflichkeiten zeige, weil man den entsprechenden Begriff sehr genau kennen und eingeben muss, um zu einem positiven Suchergebnis zu kommen.



Frage 14: "Wie hoch ist die Benutzerfreundlichkeit der Suchfunktion des Berliner Lobbyregisters?"; Skala von 1 (sehr gering) bis 7 (sehr hoch). n=18, Median: Kategorie 5. Hinweis: Der Skalenwert 1 wurde nicht ausgewählt.

Beispielhaft lässt sich die Inflexibilität der Suchfunktion wie folgt veranschaulichen: Die Eingabe des Suchbegriffs "Paritätischer Wohlfahrtsverband" im allgemeinen Suchfeld ergibt keinen Treffer, obwohl der Verband im Lobbyregister durch mehrere Stellungnahmen vertreten ist. Die Trefferliste bleibt auch dann leer, wenn man diesen Suchbegriff unter der Suchoption "Beteiligte/r" eingibt, was für einige Nutzer aber bereits eine Hürde darstellen dürfte, da davon auszugehen ist, dass das Hauptsuchfeld pauschal für den gesuchten Begriff verwendet wird. Bei Eingabe der ersten Buchstaben ("pari") im

Suchfeld "Beteiligte/r" werden automatisch passende Suchbegriffe, die die Datenbank kennt, ergänzt. Diese automatische Filterung erleichtert die Suche stark, ist jedoch nur im Feld "Beteiligte/r" möglich, nicht aber im Hauptsuchfeld. Zudem existieren für den Paritätischen Wohlfahrtsverband zwei verschiedene Suchbegriffe (vgl. Abbildung 12). Sofern im Hauptfeld einer dieser Suchbegriffe exakt und vollständig eingegeben wird, erhält man eine positive Trefferliste. Wird nur ein Teil eingegeben, bleibt die Ergebnisliste leer. Wird der Teil durch den Platzhalter (\*) ergänzt, also beispielsweise durch Suche nach "Paritätischer wohlfahrtsverband\*", (oder auch "pari\*"; Groß- und Kleinschreibung spielen keine Rolle) erhält man Treffer zurück. Dieses Verhalten ist insgesamt inkonsistent und nicht benutzerfreundlich.



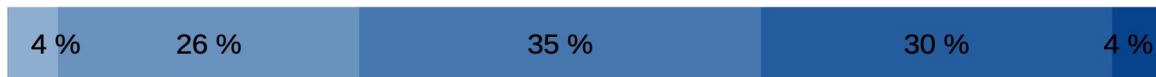
The image shows a search interface with a label "Beteiligte/r" above a text input field. The input field contains the text "pari". Below the input field is a dropdown menu with two suggestions: "Deutscher **Paritätischer** Wohlfahrtsverband - Landesverband Berlin e.V." and "**Paritätischer** Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V.".

*Abbildung 12: Ein Beispiel für die unflexible und uneinheitliche Suche des Berliner Lobbyregisters anhand der Suche nach dem "Paritätischen Wohlfahrtsverband". Die Suche im Hauptfeld ergibt überhaupt keinen Treffer, wenn nicht exakt einer der aufgelisteten Begriffe oder das Sternchen (\*) als Platzhalter verwendet wird.*

Ebenfalls in Hinblick auf die Suche wurde von einigen Gesprächspartnerinnen und -partnern thematisiert, dass eine Suche nach Schlagwörtern und eine Filterfunktion hilfreich wären. Die Suche nach Schlagwörtern ist im Lobbyregister über die erweiterte Suche unter der Rubrik "Schwerpunkt" durchaus möglich. Auch ist eine Filterung der vorhandenen Suchergebnisse durch die angebotene Suchmaske auf der Ergebnisliste möglich. Die Benutzerfreundlichkeit des Berliner Lobbyregisters ist in Hinblick auf bestimmte Aspekte durchaus gegeben, aber die Suchoptionen sind nicht intuitiv zugänglich.

Die Inhalte des Berliner Lobbyregisters werden als Liste der Beteiligungsbeiträge aufgeführt, die einzelnen Beteiligungsbeiträge lassen sich als PDF abrufen. Es ist nicht möglich, den Datensatz zur Weiterverarbeitung in elektronischer Form (beispielsweise im JSON-Format) oder die gesamte Ergebnisliste in einer gebündelten PDF-Mappe herunterzuladen. Im Rahmen der Interviews wurde abgefragt, wie zufrieden die Stakeholder mit dieser Präsentation der Suchergebnisse im Berliner Lobbyregister sind (Frage 15). Insgesamt zeigen sich die Nutzerinnen und Nutzer zufrieden mit der Art und Weise, wie die Daten präsentiert und bereitgestellt werden. Auch an dieser Stelle wurde auf das Thema Barrierefreiheit als wünschenswerte Option hingewiesen. Den Wunsch, dass die gesamte Ergebnisliste als PDF-Mappe, ähnlich wie beim Lobbyregister in Thüringen, heruntergeladen werden kann, äußerten einige wenige Gesprächspartner, andere vermissten diese Möglichkeit nicht. Vereinzelt wurde auch der Wunsch genannt,

die Daten über eine Schnittstelle zur Verfügung zu stellen, um sie elektronisch weiterverarbeiten zu können.



*Frage 15: "Wie angemessen halten Sie die Aufbereitung der Daten des Berliner Lobbyregisters in Form von Listen und PDFs?"; Skala von 1 (wenig hilfreich) bis 7 (sehr hilfreich). n=23, Median: Kategorie 5. Hinweis: Die Skalenwerte 1 und 2 wurden nicht ausgewählt.*

In den Stakeholderinterviews wurden die Interessengruppen, die die Daten für das Lobbyregister bereitstellen, gefragt, ob es in Bezug auf die Bereitstellung der Daten Wünsche gibt. Einige Gesprächspartner äußerten den Wunsch, die Daten über ein Webinterface direkt hochladen zu können, so dass sie von der registerführenden Stelle nur noch freigegeben werden müssen, während sich andere mit der gegenwärtigen Bereitstellung über ein PDF zufrieden zeigten. Insgesamt wurde gelobt, dass die Prozesse und Aufgaben klar kommuniziert und bei eventuellen Rückfragen Ansprechpartner bekannt seien.

### 3.4 Unbeabsichtigte Nebenwirkungen

Die Ergebnisse der Evaluation und die mit den Stakeholdern geführten Interviews deuten darauf hin, dass es keine wesentlichen nicht-intendierten Effekte durch das Berliner Lobbyregistergesetz gibt. Dies könnte zum einen in der noch relativ geringen Ausstrahlungskraft des Lobbyregisters liegen, allerdings gibt es auch kaum Hinweise, dass diese zu erwarten sind. Trotz Nachfragen bei allen interviewten Stakeholdern haben nur wenige Einschätzungen zu möglichen Nebenwirkungen abgegeben. Ein Großteil hat die Existenz verneint in dem Sinne, dass das Gesetz tue, was es soll. Dies ist grundsätzlich positiv zu bewerten.

#### 3.4.1 Partizipation

Ein naheliegender nicht-intendierter Effekt der Lobbyregulierung ganz allgemein besteht darin, dass durch Transparenz- und Veröffentlichungspflichten Partizipationsanreize beeinflusst werden. Hier ist naheliegend, dass die Transparenzvorgaben möglicherweise Teilnahme abschreckt, was grundsätzlich nicht wünschenswert wäre, sofern die Einflussnahme nach den allgemeinen Regeln und im Wettbewerb der Interessengruppen stattfindet. Diese Furcht wurde jedoch nur von sehr wenigen Gesprächsteilnehmern und auch nur auf Nachfrage geäußert, so dass dieser potentiell negative Nebeneffekt im Kontext des Berliner Lobbyregistergesetzes nicht als bedeutend eingestuft wird. Eng verwandt mit diesem Aspekt ist, dass einzelne Akteure womöglich Umgehungsstrategien zur Veröffentlichungspflicht entwickeln könnten. Hierzu wurden alle Gesprächspartner befragt, die überwiegende Meinung äußerte jedoch, dass die Schriftform unabdingbar sei und beispielsweise mündliche Beiträge eher komplementär zur Schriftform seien und ohnehin getätigt würden, unabhängig von den Transparenzvorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes.

Einige Gesprächsteilnehmer haben eine mögliche positive Wirkung auf die Partizipationsbereitschaft von Interessengruppen in Erwägung gezogen. Diese kann

dadurch entstehen, dass sich Interessengruppen, gerade im zivilgesellschaftlichen Bereich, als stärker wahrgenommen empfinden und Wertschätzung durch die Außenwirkung erfahren. Wenn diese Hypothese zutrifft, würde das Berliner Lobbyregistergesetz die Partizipation als nicht-intendierten Nebeneffekt eher fördern als behindern. Ob dies letztendlich der Fall ist, muss an dieser Stelle offen gelassen werden. Die Untersuchung deutet eher darauf hin, dass nicht-intendierte Effekte auf die Partizipation im Interessengruppenwettbewerb – ob negativ oder positiv – keine bedeutenden Rollen spielen.

#### *3.4.2 Wahrnehmung von Politik*

Ein weiterer Aspekt, der durch das Berliner Lobbyregistergesetz als Nebeneffekt entstehen könnte, besteht in der Wahrnehmung der Politik und ihrer Prozesse. Dieser nur von vereinzelt Gesprächsteilnehmern thematisierte Aspekt könnte negative oder positive Wirkungen entfalten. So wurden sehr vereinzelt Bedenken geäußert, dass durch die unvollständige Abbildung der Beteiligungen im Berliner Lobbyregister (vgl. Abschnitt 3.2) ein verzerrtes Bild des politischen Betriebs entstehen könne. Im Gegenzug wurde (ebenfalls nur sehr vereinzelt) positiv angemerkt, dass das Lobbyregister dazu beitragen könne, politische Prozesse in der Öffentlichkeit besser wahrnehmbar und ihre Abläufe verständlicher zu machen. Auch dieser Aspekt scheint als nicht-intendierter Effekt in der Praxis kaum eine Rolle zu spielen.

### *4. Vorschläge zur Weiterentwicklung*

Dieser Abschnitt erarbeitet zunächst die Stärken und Schwächen des Berliner Lobbyregistergesetzes. Anschließend wird der Anpassungsbedarf in dreierlei Hinsicht diskutiert: Zunächst werden Vorschläge zur Verbesserung innerhalb des bestehenden Gesetzesrahmens gemacht, die im Wesentlichen auf eine verbesserte Implementierung der vorhandenen Regeln abzielen. Dann wird diskutiert, wie das Berliner Lobbyregistergesetz als legislativer und exekutiver Fußabdruck ausgestaltet werden könnte, um eine stärkere Außenwirkung zu entfalten und den Zielen des Gesetzes – einer Erhöhung der Transparenz der Berliner Politik – näher zu kommen. Abschließend werden komplementäre Maßnahmen jenseits eines Fußabdrucks skizziert, die geeignet sein könnten, die Transparenz in der Berliner Politik zu erhöhen.

#### *4.1 Analyse der Stärken und Schwächen*

Dieser Abschnitt diskutiert zunächst die wesentlichen Stärken des Berliner Lobbyregistergesetzes, im Anschluss seine Schwächen.

*Stärke: Das Berliner Lobbyregister existiert und hat Potential.*

Eine wesentliche Stärke des Berliner Lobbyregisters ist seine Existenz. Das Land Berlin ist eines der ersten Bundesländer, das mit der Etablierung eines legislativen und exekutiven Fußabdrucks ein klares Signal für die Bedeutung von Transparenz im Lobbyismus auf Landesebene setzt. Auch wenn es noch Mängel in der Umsetzung gibt, so bildet das vorhandene Gesetz eine solide Basis für die Weiterentwicklung des Fußabdrucks, damit er

mehr Relevanz in der Öffentlichkeit und den Medien entfalten kann. Der Fußabdruck wird erst seit der aktuellen 19. Wahlperiode umgesetzt, die veröffentlichten Informationen werden im Laufe der Zeit stetig anwachsen. Auch ist zu erwarten, dass sich das Instrument weiter etablieren und damit die Implementierung der vorhandenen Regeln in Zukunft verbessert wird. Eine Stärke des Berliner Lobbyregistergesetzes besteht in seinem Potential, zu mehr Transparenz in der Berliner Politik beizutragen.

*Stärke: Der bürokratische Aufwand ist gering.*

Eine weitere Stärke des Berliner Lobbyregistergesetzes ist der relativ geringe Bürokratieaufwand, der mit seiner Umsetzung einhergeht. Der bürokratische Aufwand in der registerführenden Stelle des Berliner Abgeordnetenhauses ist relativ gering. Die Umsetzung der Vorgaben durch das Lobbyregistergesetz auf Ausschussebene des Berliner Abgeordnetenhauses und in den Senatsverwaltungen ist mit geringen bürokratischen Zusatzkosten verbunden. Die Interessengruppen schätzen die zusätzlichen Aufwendungen, die mit den Vorgaben des Lobbyregisters einhergehen, als gering ein. Dies könnte zwar in Zukunft etwas ansteigen, wenn die Vorgaben aus dem Berliner Lobbyregister umfänglicher gelebt werden, allerdings ist nicht mit einem unverhältnismäßigem bürokratischen Aufwand zu rechnen. Der niedrige Bürokratieaufwand des Berliner Lobbyregistergesetzes ist insgesamt eine Stärke des gewählten Ansatzes.

*Stärke: Es gibt eine hohe Akzeptanz bei vielen Stakeholdern.*

Eine weitere Stärke des Berliner Lobbyregistergesetzes ist eng mit dem Thema des Aufwands verbunden. Vielleicht gerade weil sich die Vorgaben recht schlank in die täglichen Arbeiten integrieren lassen, werden sie von vielen Stakeholdern akzeptiert und umgesetzt. Die Daten deuten darauf hin, dass das Gesetz keine Anlaufschwierigkeiten hatte und wichtige Stakeholder – insbesondere auf Seiten der Interessengruppen – die Regeln von Beginn an umsetzten. Diese Stärke wurde nahezu durchgehend in den Stakeholderinterviews bestätigt.<sup>85</sup> Sie wird durch einige wenige Akteure gemindert, die ihren Veröffentlichungspflichten nicht nachkommen wollen und Bürokratiekosten verursachen. Dies leitet zu den Schwächen des gegenwärtigen Gesetzesrahmens und seiner Umsetzung über.

*Schwäche: Es gibt eine mangelnde Wahrnehmung in der Öffentlichkeit.*

Eine Schwäche des Berliner Lobbyregisters besteht darin, dass es möglicherweise Erwartungen weckt, die es nicht erfüllt. Die Bezeichnung des Fußabdrucks als "Lobbyregister" ist unglücklich gewählt, da mit diesem Begriff üblicherweise ein Verzeichnis über Interessengruppen assoziiert wird, nicht ein exekutiver und legislativer Fußabdruck. Zudem tragen, die Informationen, die aktuell im Lobbyregister abgebildet werden, zur Transparenz über Berliner Politik bei, es bleiben aber auch viele Leerstellen.

<sup>85</sup> Hier ist allerdings zu berücksichtigen, dass dies auch Ausdruck von Selbstselektion sein könnte: Diejenigen, die das Lobbyregister gut finden, stehen eher für Interviews bereit als diejenigen, die es ohnehin ablehnen. Bei der Anbahnung der Interviews wurde dies nur bei einem potentiellen Gesprächspartner deutlich, der mit der Begründung absagte, dass er das Berliner Lobbyregister für nicht sinnvoll erachte. Hingegen gab es auch Gesprächspartnerinnen und Gesprächspartner, die trotz ihrer selbst geäußerten kritischen Haltung für ein Interview zur Verfügung standen.

Möglicherweise ist dies ein Grund für die geringe Akzeptanz des Berliner Lobbyregisters auf Seiten potentieller Nutznießer. Während es für Interessengruppen durchaus nachvollziehbar ist, dass sie ihr Politikfeld ausreichend kennen und nicht kritisch auf die im Lobbyregister abgebildeten Informationen angewiesen sind, ist dies von den Medien und der interessierten Öffentlichkeit nicht zu erwarten. Die geringe Wahrnehmung und Relevanz des Berliner Lobbyregisters bei diesen Stakeholdern weist darauf hin, dass das Lobbyregister noch nicht die Informationen bereitstellt, die zum Verständnis über Berliner Politikprozesse beitragen und einen hohen Mehrwert bringen, so dass sich Medien und die interessierte Öffentlichkeit stärker für die bereitgestellten Informationen interessieren.

*Schwäche: Die Informationen im Berliner Lobbyregister sind nicht vollständig.*

Die noch geringe Wahrnehmung des Berliner Lobbyregisters ist vermutlich auf die dort enthaltenen Informationen zurückzuführen, bzw. auf die Informationen, die man dort nicht findet. Die Unvollständigkeit der Informationen hat mehrere Aspekte: Trotz der insgesamt guten Akzeptanz des Lobbyregisters bei den Stakeholdern gibt es auch einige wenige, die den Geist des Gesetzes nicht leben möchten. Auf Seite der Berliner Senatsverwaltungen scheint die Anwendung nicht immer einheitlich zu sein. Zudem führen die Anwendungen der Regeln auf Seiten der Senatsverwaltungen dazu, dass von außen nicht ersichtlich ist, welche Gruppen Informationen im Register bereitstellen und welche davon befreit wurden. Hinzu kommt, dass einige Interessengruppen für sich beanspruchen, nicht berichtspflichtig im Sinne des Gesetzes zu sein und eine Veröffentlichung ihrer Stellungnahmen weitgehend verweigern, zum Teil, indem sie Datenblätter nicht ausfüllen. Es ist nicht davon auszugehen, dass diese Verweigerungshaltung inhaltlich begründet ist, sondern im Selbstverständnis der jeweiligen Gruppen liegt. Beiträge, die direkt an die Mitglieder des Abgeordnetenhauses gerichtet werden, werden bisher kaum im Berliner Lobbyregister abgebildet. Zuletzt stellt sich die Frage, ob das Berliner Lobbyregistergesetz die Berichtspflichten adäquat definiert, indem es alleine auf schriftliche Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren fokussiert. Wichtige Aspekte der Berliner Politik werden durch exekutives Handeln geprägt. Es stellt sich die Frage, ob nicht auch diese relevanten Informationen im Lobbyregister abzubilden sind.

*Diskussion der Stärken und Schwächen im Lichte des Kriterienkatalogs*

In Hinblick auf den in Abschnitt 1.4 erstellten Kriterienkatalog erfüllt das Berliner Lobbyregistergesetz die Kriterien der Relevanz und der Nachhaltigkeit, da das Gesetz geeignet ist, zu mehr Transparenz in der Berliner Politik beizutragen. Es ist zu erwarten, dass dies nachhaltig geschieht, da die Datenbank und der Informationsstand im Laufe der Zeit anwachsen wird. In Hinblick auf das Ziel der Korruptionseindämmung sind die Maßnahmen des Gesetzes weder besonders relevant noch effektiv. Zwar ist davon auszugehen, dass ein Mehr an Transparenz grundsätzlich auch korruptionsdämmend wirkt. Im vorgegebenen Rahmen ist die Wirkung aber so diffus, dass kaum von einem effektiven Beitrag zur Korruptionseindämmung auszugehen ist.

In Hinblick auf die Kriterien Effektivität und Ausmaß der Zielerreichung besteht Anpassungsbedarf. Zwar ist das Gesetz grundsätzlich geeignet, das gesetzte Ziel der Transparenz zu erreichen. Die Akzeptanz bei den Stakeholdern ist groß, insgesamt

besteht ein guter Wille, den Geist des Gesetzes zu leben. Allerdings verhindert der relativ begrenzte Geltungsbereich des Gesetzes die Effektivität der Transparenzmaßnahme. Zudem werden die Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes noch nicht in dem Ausmaß von allen Beteiligten umgesetzt, wie es wünschenswert wäre. Verbesserungsfähig sind Aspekte der Regeltreue (Compliance) und die Ausgestaltung der vorhandenen Regeln. Das Kriterium der Effektivität ist insofern erfüllt, als dass keine nicht-intendierte Effekte identifiziert werden konnten. In Hinblick auf das Kriterium der Kohärenz ist festzustellen, dass sich das Berliner Lobbyregistergesetz und seine Umsetzung gut in die vorhandene Parlamentsdokumentation einfügen. Es sind weitere komplementäre Gesetzgebungsmaßnahmen denkbar, die das Berliner Lobbyregistergesetz ergänzen könnten (vgl. Abschnitt 4.2.3).

## *4.2 Diskussion des Anpassungsbedarfs*

Die noch geringe Relevanz des Berliner Lobbyregisters ist zum Teil in seiner fehlenden Vollständigkeit begründet. Im Folgenden werden zunächst Vorschläge zur besseren Implementierung der vorhandenen Gesetzesgrundlage gemacht. Anschließend wird diskutiert, wie die Gesetzesgrundlage erweitert werden könnte, damit ein größerer Mehrwert für die interessierte Öffentlichkeit entsteht. Zuletzt werden kurz weitere Maßnahmen zur Lobbytransparenz skizziert, die jenseits eines Fußabdrucks geeignet sein könnten, die Transparenz über Politik und seine Prozesse zu erhöhen. Diese Maßnahmen sind komplementär zum Berliner Fußabdruck und ergänzen ihn.

### *4.2.1 Implementierung der vorhandenen Regeln*

#### *a) Benutzerfreundlichkeit*

Das Berliner Lobbyregister wird insgesamt als benutzerfreundlich wahrgenommen. Dennoch haben sich im Laufe der Untersuchung und im Rahmen der Stakeholderinterviews verschiedene Aspekte herauskristallisiert, wie die Benutzerfreundlichkeit verbessert werden könnte.

#### *Benutzerfreundlichkeit: Suchfunktion & Handling*

Die Suchfunktion des Berliner Lobbyregisters – insbesondere die im zentralen Hauptsuchfeld – sollte flexibler und fehlertoleranter gestaltet werden. Hilfreich wäre es beispielsweise, wenn bei Eingabe einiger Buchstaben automatisch eine Filterfunktion mitläuft, die der suchenden Person in Echtzeit Ergebnisse oder Schlagwörter aus der Datenbank präsentiert. Die Suche im Lobbyregister des Landes Thüringen bietet eine solche Funktion, auch die Suche unter der Rubrik "Beteiligte/r" im Berliner Lobbyregister setzt dies bereits um. Die Daten und die Stakeholdergespräche weisen darauf hin, dass die meisten Interessierten die exakten Fachbegriffe zu den gesuchten Informationen zunächst nicht kennen und Tippfehler bei der Eingabe machen. Eine deutlich flexiblere und fehlertolerantere Suche würde die Nutzer bei ihrem Sachstand abholen und es

erleichtern, relevante Informationen zu identifizieren. Zudem könnte die Benutzerfreundlichkeit dadurch erhöht werden, dass ein Hinweis auf die Suche mit Platzhaltern ("Sternchen: \*") direkt bei der Suchmaske angezeigt wird und logische Verknüpfungen angeboten werden.

*Benutzerfreundlichkeit: Springen zwischen Lobbyregister und Parlamentsdokumentation vermeiden*

Eine Suche im Berliner Lobbyregister führt auf die Homepage der Berliner Parlamentsdokumentation, die – sofern die Suche nicht erfolgreich war – über einen eigenen Reiter auf der Homepage als "Suche" markiert wird. Dies ist von der Benutzerführung her verwirrend, da sich nicht nur die Suchmasken leicht unterscheiden, sondern die suchende Person nicht weiß, auf welcher Homepage des Berliner Abgeordnetenhauses sie sich gerade befindet. Es sollte entweder über eine Vereinheitlichung und Integration beider Homepages nachgedacht werden oder die suchende Person sollte – sofern die jetzige Zweiteilung beibehalten werden soll – auf der Homepage des Lobbyregisters verbleiben, sofern sie ausschließlich im Lobbyregister recherchiert. Ein Hinweis auf die Existenz der Parlamentsdokumentation wäre sinnvoll, ein Wechsel vom Lobbyregister in die Parlamentsdokumentation sollte klar kommuniziert werden.

*Benutzerfreundlichkeit: Einheitliche Verschlagwortung der Interessengruppen*

Die Namen der Interessengruppen sollten einheitlich verschlagwortet werden.<sup>86</sup> Hierzu ist zu überlegen, welche Rolle den Datenblättern und der registerführenden Stelle zukommen sollte. Die registerführende Stelle sollte die Entscheidungsbefugnis erhalten, Angaben zu korrigieren und Namen zu vereinheitlichen. Dies wird auch im Interesse der Interessengruppen liegen, da nicht-einheitliche Angaben zu Namen vermutlich nicht intendiert sind.

*Benutzerfreundlichkeit: Verzögerung beim Laden*

Die unnötige Verzögerung der Homepage des Berliner Lobbyregisters beim Aufruf der Homepage sollte abgestellt werden.

*Benutzerfreundlichkeit: Umbenennung des missverständlichen Namens*

Der Name des Berliner Lobbyregisters ist missverständlich. Unter einem Lobbyregister versteht man üblicherweise eine Datenbank, die Informationen über Interessengruppen und Beteiligte bereitstellt, beispielsweise in Hinblick auf ihre finanziellen Ressourcen, beteiligte Personen oder Gegenstände der Einflussnahme. Das Berliner Lobbyregistergesetz etabliert einen legislativen und exekutiven Fußabdruck. Dies sollte im Namen deutlich werden, der gewählte Begriff weckt eine falsche Assoziation. Grundsätzlich könnte auch überlegt werden, vom Ausdruck des "Lobbyismus" wegzugehen und allgemeiner von "Beteiligten", "Interessengruppen" oder einem "Transparenzregister" zu sprechen. Dabei sollten Wortungetüme wie im Land Thüringen vermieden werden, die Idee der dortigen "Beteiligendokumentation" als Begrifflichkeit ist

---

86 Vgl. das Beispiel in Abbildung 12.

aber klarer als die in Berlin verwendete Terminologie eines Lobbyregisters. Auch wäre es denkbar, den vorhandenen Fußabdruck um ein echtes Lobbyregister zu ergänzen und den Namen beizubehalten, was allerdings über die Frage einer reinen Implementierung hinausgeht (vgl. Abschnitt 4.2.3).

#### *Benutzerfreundlichkeit: Barrierefreiheit*

Die Homepage des Berliner Lobbyregisters sollte möglichst barrierefrei ausgestaltet werden. Exemplarisch (und nicht abschließend) könnte beispielsweise darüber nachgedacht werden, ob sich Ergebnislisten nicht auch vorlesen lassen sollten. Auch sollte sichergestellt werden, dass die eingestellten PDFs maschinenlesbar sind und nicht als gescannte Bilder angeboten werden, so dass beispielsweise auch Personen mit Sehschwäche Zugang zu den Informationen haben.

#### *Benutzerfreundlichkeit: Webinterface für die Einreichung der Stellungnahmen*

Es ist kritisch zu hinterfragen, ob der momentane Prozess der Zusendung des Datenblatts und der Stellungnahme an die registerführende Stelle zeitgemäß ist. Dies funktioniert zwar insgesamt zufriedenstellend und ließe sich durch die noch relativ geringen Fallzahlen rechtfertigen. Ein Webinterface wäre aber fehlerfreier, da die Interessengruppen nur einmalig ihre Stammdaten einpflegen müssten, diese vereinheitlicht vorlägen und der Veröffentlichungsvorgang automatisiert stattfinden könnte. Die registerführende Stelle hätte dann nur noch die Aufgabe, die eingestellten Daten zu prüfen und für die Veröffentlichung freizuschalten. Auch ließe sich vermeiden, dass eingescannte Datenblätter, die als Bild eingereicht werden, über eine Texterkennungssoftware manuell "digitalisiert" werden – ein Vorgang, der bei dem jetzigen Verfahren zeitweilig noch durchgeführt werden muss.

#### *b) Praktische Umsetzung*

Folgende Vorschläge zur Verbesserung der praktischen Umsetzung der vorhandenen Regeln werden gemacht:

Umsetzung: Bericht über die Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes

Es wird angeregt, einen regelmäßigen Bericht über die Umsetzung des Berliner Lobbyregistergesetzes zu veröffentlichen, der einen Überblick über die vorhandenen Informationen, grundlegende Statistiken und aktuelle kritische Fragen gibt. Ähnliche Berichtspflichten sind auch in anderen Institutionen verankert, beispielsweise für das Lobbyregister des Bundes oder im Land Bayern.<sup>87</sup> Der Bericht könnte von der registerführenden Stelle erstellt werden, beispielsweise im jährlichen oder zweijährlichen Rhythmus, und sollte auch an die Verwaltungen des Berliner Senats und an die Mitglieder des Abgeordnetenhauses aktiv verschickt werden. Eine Rückmeldung der registerführenden Stelle an die Verwaltungen stärkt die Motivation zu regelkonformem

---

<sup>87</sup> Für das Lobbyregister des Bundes findet sich die Vorschrift in § 9 Abs. 1 LobbyRG, für das Land Bayern in § 7 Abs. 1 BayLobbyRG. Der Bericht zum Lobbyregister des Bundes ist auf <https://www.lobbyregister.bundestag.de/informationen-und-hilfe/aktuelles-863556> abrufbar, die bisher erschienen zwei Berichte des Landes Bayern als Drs. 19/8216 und Drs. 19/30563, abrufbar unter <https://www.bayern.landtag.de/lobbyregister/> vgl. auch Fußnote 47).

Verhalten, indem deutlich wird, mit welchem Zweck die Informationen gesammelt werden. Zudem ließe sich auf diese Art Wirksamkeit nach außen entfalten, indem man Medien über die vorhandenen Informationen und die gelebte Transparenz in der Berliner Politik informiert.

#### *Umsetzung: Fehlende Datenblätter selbstständig ausfüllen*

Fehlende Datenblätter können ein Hindernis zur Veröffentlichung eigentlich vorliegender Stellungnahmen sein. Um dies zu verhindern, empfiehlt sich ein pragmatischer Ansatz, ähnlich wie in Thüringen. Wenn eine Interessengruppe die Informationen des Datenblatts nicht übermittelt, sollte die registerführende Stelle ermächtigt werden, die Kerninformationen selbst auszufüllen und den Beitrag online zu stellen. Kritische Informationen, wie beispielsweise eine Zusammenfassung der Stellungnahme, könnten zunächst ausgelassen werden. Der Interessengruppe sollte dieses Vorgehen mitgeteilt werden, sie erhält die Gelegenheit, die Informationen innerhalb einer Frist zu vervollständigen und ggf. zu korrigieren, ohne dass dies einer unmittelbaren Veröffentlichung zuwiderläuft. Es ist auch zu überlegen, ob im Fall der Verweigerung des Datenblatts eine Zusammenfassung der Stellungnahme durch eine geeignete KI vorgenommen werden könnte, dies wäre im Lobbyregister zu kennzeichnen. Alternativ könnte auch darüber nachgedacht werden, die Pflicht zur Einstellung einer Zusammenfassung ganz fallen zu lassen, insbesondere wenn dies als Mittel zur Verhinderung der Veröffentlichung von Stellungnahmen eingesetzt wird.

#### *Umsetzung: Öffentlichkeitsarbeit*

Das Berliner Lobbyregister ist bisher weitgehend unbekannt. Das Berliner Abgeordnetenhaus sollte anstreben, die Gesetzgebung zur Politiktransparenz bekannter zu machen und für seine Inhalte zu werben. Eine erhöhte Transparenz ist demokratiefördernd und stärkt die Partizipation, was auch im Interesse des Berliner Abgeordnetenhauses ist. Wege wären beispielsweise Informationen auf der Homepage des Abgeordnetenhauses, Flyer, Informationen bei Besuchergruppen oder Hinweise auf das Lobbyregister zu verschiedenen Gelegenheiten.

#### *c) Vollständigkeit der Informationen*

Folgende Vorschläge zur Vollständigkeit der vorhandenen Informationen im Berliner Lobbyregister werden gemacht:

##### *Vollständigkeit: Berichtspflicht von Kammern und anderer Beteiligter*

Einzelne Kammern, wie die Industrie- und Handelskammer Berlin oder die Handwerkskammer Berlin, aber auch einzelne Akteure zur Vertretung von Arbeitgeber-/Arbeitnehmerinteressen beanspruchen für sich, nicht berichtspflichtig im Sinne des Berliner Lobbyregistergesetzes zu sein. Allerdings kennt § 1 BerlLG keine Ausnahmeregelungen für Körperschaften des öffentlichen Rechts, so wie es beispielsweise das Lobbyregister des Bundes in § 2 Abs. 2 Nr. 6 LobbyRG definiert.<sup>88</sup> Auf

---

<sup>88</sup> Diese Ausnahme gilt im Übrigen auch nur, wenn die Interessenvertretung nicht außerhalb des öffentlichen Aufgabenkreises stattfindet. Vgl. Deutscher Bundestag (2024), "Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister, Stand: 1. März

sachlicher Ebene vertreten diese Akteure das Interesse der sie repräsentierenden gewerblichen Wirtschaft. Dies sind Partikularinteressen im gesamtgesellschaftlichen Spektrum. Damit betreiben sie wie andere Akteure normale Interessenvertretung, was sie auf ihren Homepages teilweise deutlich herausstellen.<sup>89</sup> Es sollte grundsätzlich klargestellt werden, dass auch diese Akteure berichtspflichtig im Sinne des Berliner Lobbyregistergesetzes und ihre Stellungnahmen inkl. Datenblätter einzustellen sind, so wie es andere Kammern, beispielsweise die Architektenkammer Berlin, selbstverständlich ebenfalls tun. Eventuell könnte es motivierend wirken darauf hinzuweisen, dass Interessenvertretung bzw. Lobbyismus nicht grundsätzlich schädlich ist. Vielmehr ist Interessenvertretung ein wichtiges Element einer offenen Gesellschaft, die der Teilnahme an politischen Verfahren durch die Betroffenen dient und transparent abzubilden ist.

#### *Vollständigkeit: Präzisierung und Umsetzung des § 5 Abs. 2 BerlLG*

In Hinblick auf die Ausnahmeregelungen des § 5 Abs. 2 BerlLG sollte deutlich gemacht werden, dass die Ausnahme nur im Bereich der grundgesetzlich geschützten Tätigkeit gilt, ähnlich wie es das Lobbyregister auf Bundesebene in Hinblick auf Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände vorsieht<sup>90</sup> und wie es der Wissenschaftliche Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin für Religionsgemeinschaften angeregt hat<sup>91</sup>. Des Weiteren bezieht sich die Ausnahmeregelung ausschließlich auf eine obligatorische Veröffentlichung der Stellungnahme, die aber freiwillig erfolgen kann. Die Angaben aus dem Datenblatt, insbesondere die Zusammenfassung der Stellungnahme gemäß § 5 Abs. 1 Nr. 5 BerlLG, werden durch die Ausnahmeregelung nicht berührt. Es ist darauf hinzuwirken, dass auch die Gruppen, die unter diese Ausnahmeregelung fallen, die gesetzlichen Vorgaben vollumfänglich erfüllen und die Datenblätter inkl. Zusammenfassungen bereitstellen.

#### *Vollständigkeit: Einheitliche Linie der Berliner Senatsverwaltungen*

Die Vorgaben des Berliner Lobbyregistergesetzes sollten in den Senatsverwaltungen einheitlich umgesetzt werden. Mitteilungen, welche Gruppen nach Ansichten der Senatsverwaltungen nicht berichtspflichtig sind, sollten einheitlich angewendet und begründet nach außen kommuniziert werden, beispielsweise auf der Homepage des Berliner Lobbyregisters. Die Senatsverwaltungen sollten dabei die Perspektive des Nutzers bzw. der Nutzerin einnehmen, aus deren Sicht deutlich werden muss, welche Informationen im Lobbyregister abgebildet sind und warum bestimmte Ausnahmen

---

2024 (Version 2.0)", S. 21; abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/871508/Handbuch.pdf>.

89 Vgl. beispielsweise [www.hwk-berlin.de](http://www.hwk-berlin.de), zweiter Reiter rechts oben ("Interessenvertretung"). Die IHK Berlin hat nun auch eine Stellungnahme zur Überarbeitung des Lebensmittelüberwachungs-transparenzgesetzes in das Berliner Lobbyregister eingestellt (Stellungnahme der IHK Berlin vom 27.8.2024 zum Vorgang Drs. 19/2702).

90 Vgl. Deutscher Bundestag (2024), "Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister, Stand: 1. März 2024 (Version 2.0)", S. 22; abrufbar unter <https://www.bundestag.de/resource/blob/871508/Handbuch.pdf>.

91 Wissenschaftlicher Parlamentsdienst des Abgeordnetenhauses von Berlin (2021), "Stellungnahme zu einigen Rechtsfragen im Zusammenhang mit der Einführung eines Lobbyregisters beim Abgeordnetenhaus (Lobbyregistergesetz)", 22.3.2021, S. 9; abrufbar unter <https://www.parlament-berlin.de/media/download/2131>.

notwendig erscheinen. Grundsätzlich sind Ausnahmeregelungen restriktiv anzuwenden, um dem Transparenzinteresse der Öffentlichkeit nachzukommen. Die Berichtspflicht sollte durch die registerführende Stelle nach außen kommuniziert werden.

#### *Vollständigkeit: Stärkung der Regeltreue (Compliance)*

Die Regeltreue könnte gestärkt werden, indem allgemein stärker auf die Existenz und die Regeln der Berliner Lobbyregisters hingewiesen wird, beispielsweise direkt auf der Homepage des Berliner Abgeordnetenhauses. Zudem könnte das Abgeordnetenhaus Informationen an Interessengruppen bereitstellen, die über die Pflichten aus dem Gesetz aufklären und Hilfestellung zur Umsetzen geben.

In der Verwaltung des Berliner Abgeordnetenhauses und in einigen Senatsverwaltungen werden die Vorgaben aus dem Berliner Lobbyregister bereits gelebt und gut umgesetzt. Gerade in Bezug auf die Senatsverwaltungen wäre eine Stärkung der Regeltreue wünschenswert, so dass alle Senatsverwaltungen den Geist des Gesetzes leben und die Vorgaben aus dem Berliner Lobbyregistergesetz aktiv umsetzen. Dem kommt auch vor dem Hintergrund der Personalfuktuation eine besondere Rolle zu, da Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter über die Regeln in Kenntnis gesetzt und die Anwendung trainiert werden müssen. So wäre denkbar, in regelmäßigen Abständen per E-Mail auf die Regeln und ihre Umsetzung hinzuweisen und ggf. Hilfestellungen zu geben.

Die Regeltreue bezüglich Stellungnahmen, die direkt an die Mitglieder des Abgeordnetenhauses bzw. Fraktionen adressiert werden, könnte durch indirekte Maßnahmen gestärkt werden. Die Mitglieder des Abgeordnetenhauses haben selber keine Berichtspflichten aus dem Berliner Lobbyregistergesetz, diese obliegt alleine den beteiligten Interessengruppen. Deren Regeltreue könnte gestärkt werden, indem auf die Pflichten aus dem Berliner Lobbyregistergesetz aktiv hingewiesen wird, beispielsweise auf der Homepage der Berliner Abgeordnetenhauses. So könnte man im Zuge einer Stärkung der Regeltreue darauf hinarbeiten, bei den Mitgliedern des Abgeordnetenhauses, bei Ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern und bei den Fraktionen für die Umsetzung der Transparenzvorgaben aus dem Berliner Lobbyregistergesetz zu werben und aktiv auf die Vorgaben des Gesetzes hinzuweisen, so dass diese bei Ansprache durch Interessengruppen freiwillig auf die Veröffentlichungspflichten für die Beteiligten hinweisen. Dies könnte die Regeltreue der Berichtspflichtigen unterstützen. Denkbar wäre auch, auf freiwilliger Basis auf Fraktionsebene die Prozess- und Informationssysteme so anzupassen, dass Beteiligte automatisch an ihre Berichtspflichten hingewiesen werden (beispielsweise bei einer Initiierung aus der Legislative heraus). Zuletzt könnte die Regeltreue auch durch die Einführung von Sanktionen unterstützt werden, wenn Beteiligte bewusst die Veröffentlichungspflichten durch das Berliner Lobbyregistergesetz umgehen. Bisher haben die Präsidentin des Abgeordnetenhauses bzw. die Mitarbeitenden der Verwaltung keine Möglichkeit, aktiv die Einhaltung der Regeln durch Androhung von Sanktionen zu stärken.

### *Vollständigkeit: Transparenz bei Rechtsanwälten*

Sofern eine Verlinkung im Berliner Lobbyregister auf die Wortprotokolle der Parlamentsdokumentation vorgenommen wird, ist sicherzustellen, dass bei Stellungnahmen von Rechtsanwältinnen und Rechtsanwälten deutlich wird, für wen und in wessen Auftrag sie sprechen. Dies ist bei Stellungnahmen, die sich im Berliner Lobbyregister finden, bereits der Fall.

### *Diskussion der Implementierungsvorschläge im Lichte des Kriterienkatalogs*

In Hinblick auf den in Abschnitt 1.4 erstellten Kriterienkatalog tragen die vorgeschlagenen Maßnahmen dazu bei, die Effektivität des Gesetzes und das Ausmaß der Zielerreichung zu verbessern. Die Vorschläge zur Benutzerfreundlichkeit sind geeignet, die vorhandenen Informationen besser auffindbar und das Lobbyregister attraktiver zu machen, was das Ausmaß der Zielerreichung erhöht. Ein Vermeiden des Springens zwischen Berliner Lobbyregister und Parlamentsdokumentation stärkt die Kohärenz des Gesetzes. Die Vorschläge zur besseren Implementierung der vorhandenen Regeln stärken die Effektivität und das Ausmaß der Zielerreichung. Durch die Beseitigung der Hemmnisse einer Veröffentlichung bei fehlenden Datenblättern durch Handeln der registerführenden Stelle, durch die Maßnahmen zur Stärkung der Regeltreue (Compliance) und die Berichtspflicht würden alle Stakeholdergruppen weiter lernen, das Berliner Lobbyregistergesetz noch besser im Alltag zu leben und umzusetzen.

Die Maßnahmen zur Vollständigkeit tragen dazu bei, das Ausmaß der Zielerreichung zu erhöhen. In Hinblick auf die Effektivität des Gesetzes gibt es zwar auch Lücken bezüglich seines Geltungsbereichs, dennoch wirken unabhängig davon auch Verbesserungen bei der Implementierung positiv auf das Ausmaß der Zielerreichung und die Nachhaltigkeit der Regelungen. Da nicht zu erwarten ist, dass die vorgeschlagenen Maßnahmen mit substantiellem bürokratischen Aufwand verbunden sind, ist auch bei einer verbesserten Implementierung weiterhin mit einer hohen Effizienz des Gesetzes zu rechnen.

#### *4.2.2 Erweiterung des Gesetzes*

Der bestehende Gesetzesrahmen bezieht sich auf die Pflicht zur Veröffentlichung von schriftlichen Stellungnahmen in Gesetzgebungsverfahren. Der Gesetzgeber sollte überlegen, ob der Anwendungsbereich des Gesetzes erweitert werden sollte, so dass das Lobbyregister mehr relevante Informationen für die Öffentlichkeit abbildet. Der Gesetzestext zum legislativen und exekutiven Fußabdruck könnte erweitert werden.

##### *a) Erweiterter Geltungsbereich des Gesetzes*

Folgende Vorschläge zur Erweiterung des Geltungsbereichs des Berliner Lobbyregistergesetzes werden gemacht:

##### *Geltungsbereich: Verlinkung der Protokolle aus der Parlamentsdokumentation*

In den parlamentarischen Materialien (z.B. Wortprotokolle) in der PARDOK-Datenbank finden sich zum Teil Stellungnahmen, die nicht im Lobbyregister abgebildet werden. Aus Nutzerperspektive ist weder ersichtlich, welche zusätzlichen Informationen in den

parlamentarischen Materialien vorhanden sind, noch, dass dort überhaupt relevante Informationen abgebildet sind, die nicht im Lobbyregister auftauchen. Es ist zu empfehlen, dass diese Wortprotokolle auch in das Berliner Lobbyregister einbezogen werden. Die Verwaltung des Berliner Abgeordnetenhauses könnte dies auf verschiedene Wege umsetzen: So könnte für jede Stellungnahme in den parlamentarischen Materialien (z.B. Wortprotokolle) ein Eintrag im Lobbyregister erstellt werden, mit Verlinkung auf die Quelle der dazugehörigen Information in der Parlamentsdokumentation. Denkbar wäre auch, dass das Wortprotokoll von der registerführenden Stelle zusätzlich ausgewertet wird und – ähnlich wie eine Stellungnahme – direkt im Lobbyregister abrufbar ist, so dass die Nutzerin oder der Nutzer unter Angabe der Seitenzahl direkt auf die Information zugreifen kann. Da alle relevanten Informationen bereits vorliegen und nur eine fehlende Verknüpfung das Auffinden der Informationen erschwert, wäre dies ein Weg, mit relativ geringem bürokratischen Aufwand merklich zur Vervollständigung der Informationen beizutragen. Falls eine entsprechende Einbeziehung nur auf Grundlage einer Gesetzesänderung umgesetzt werden könnte, wird eine solche Änderung empfohlen.

#### *Geltungsbereich: Verordnungen und exekutives Handeln*

Der Exekutive kommt in der Berliner Politik eine besondere Rolle zu, da sie in zahlreichen Politikfeldern Maßnahmen umsetzt, die für die Öffentlichkeit eine hohe Relevanz haben und dort auch diskutiert werden. Dabei ist der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung zu berücksichtigen. Es sollte diskutiert werden, ob die Regeln zur Veröffentlichungspflicht des Berliner Lobbyregistergesetzes auch auf Verordnungen zu erweitern sind, wie es beispielsweise in Baden-Württemberg der Fall ist<sup>92</sup>, oder allgemeiner auf bestimmte Bereiche exekutiven Handelns. Denkbar wäre es, Politikfelder zu definieren, in denen eine höhere Transparenz erzielt werden soll (beispielsweise in Politikbereichen mit hoher landespolitischer Relevanz wie Bildung, Bauen, Mittelvergabe in der Kulturförderung etc.). Als Maßstab, auch für die Einbeziehung mündlich geäußerter Stellungnahmen, könnten analog zur Begründung des exekutiven Fußabdrucks auf Bundesebene die Vorgaben für eine rechtsstaatskonforme Aktenführung gelten.<sup>93</sup> Ein Grundsatz könnte dabei sein, dass der Einfluss einer Interessengruppe auf die Entscheidungsfindung der Exekutive als berichtspflichtige Maßnahme gilt, während die Teilnahme an einem exekutiven Verfahren selbst, beispielsweise im Rahmen einer Ausschreibung, nicht unter den Gegenstand des Berliner Lobbyregistergesetzes fällt.

#### *b) Sanktionen*

Das Berliner Lobbyregistergesetz sieht in seiner jetzigen Fassung keine Sanktionen vor, falls sich Interessengruppen nicht an die Veröffentlichungspflichten halten. Es sollte überlegt werden, Sanktionen einzuführen, so wie es auch die Berliner Datenschutzbeauftragte gefordert hatte.<sup>94</sup> Grundsätzlich erhöhen Sanktionen die

92 VwV Regelungen, 5.3.1 (vgl. Fußnote 32).

93 Begründung zum exekutiven Fußabdruck auf Bundesebene, S. 5 (abrufbar unter [https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/ggo-fussabdruck-synopsenpflicht.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=1](https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/downloads/DE/veroeffentlichungen/2024/ggo-fussabdruck-synopsenpflicht.pdf?__blob=publicationFile&v=1); vgl. Fußnote 57).

94 Berliner Beauftragte für Datenschutz und Informationsfreiheit (2021), "Jahresbericht 2021. Datenschutz und Informationsfreiheit", S. 169 (abrufbar unter [https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user\\_upload/pdf/jahresbericht/BIInBDI-Jahresbericht-2021-](https://www.datenschutz-berlin.de/fileadmin/user_upload/pdf/jahresbericht/BIInBDI-Jahresbericht-2021-)

Akzeptanz eines Gesetzes, sie unterstreichen die Bedeutung der vorhandenen Regeln und geben Anreiz zu gesetzeskonformem Verhalten. Abgestufte Sanktionen, wie es beispielsweise der Freistaat Thüringen vorsieht, erscheinen zielgerecht. Denkbar wäre eine öffentliche Rüge durch die Präsidentin des Abgeordnetenhauses oder der öffentliche Ausweis von Interessengruppen, die sich nicht an die Transparenzvorgaben halten, auf der Homepage des Berliner Abgeordnetenhauses oder des Berliner Lobbyregisters. Auch wäre denkbar, dass – sofern bei Anhörungen schriftliche Stellungnahmen abgegeben werden – eine Interessengruppe nur bei Vorlage der vollständigen Unterlagen (Stellungnahmen und Datenblatt) angehört wird. Sofern sich der Gesetzgeber für eine Sanktionierung durch eine Einschränkung der Partizipation entscheiden sollte, wäre einerseits ein ex ante Verbot der Teilnahme an einer Anhörung bei Verweigerung der relevanten Unterlagen denkbar, andererseits ex post ein Verbot der Teilnahme an zukünftigen Anhörungen bei wiederholten Verstößen in der Vergangenheit. Geldbußen, wie sie beispielsweise in Hamburg vorgesehen sind, wären ebenfalls eine mögliche Sanktionsmaßnahme.

#### *Diskussion der Erweiterungsvorschläge im Lichte des Kriterienkatalogs*

In Hinblick auf den in Abschnitt 1.4 erstellten Kriterienkatalog tragen die vorgeschlagenen Maßnahmen zur Erweiterung des Berliner Lobbyregistergesetzes dazu bei, die Effektivität und das Ausmaß der Zielerreichung zu erhöhen. Dies bezieht sich insbesondere auf einen erweiterten Geltungsbereich des Gesetzes, der stärker das exekutive Handeln und damit die für die Landespolitik relevanten Politikbereiche abbilden könnte. Dies würde auch das Kriterium der Nachhaltigkeit stärken. Ein Konflikt mit anderen Rahmenbedingungen ist nicht zu erwarten, sofern der Kernbereich des exekutiven Handelns adäquat berücksichtigt wird. Das Kriterium der Kohärenz wäre erfüllt. Entsprechende erweiterte Berichtspflichten wären nicht aufwandsneutral umzusetzen, was in Hinblick auf das Kriterium der Effizienz von Bedeutung ist. Hier ist es Aufgabe des Gesetzgebers, das Kosten-/Nutzenverhältnis im Auge zu behalten und eine Abwägung zu treffen, die beide Aspekte adäquat vereinbringt.

Die Einführung von Sanktionen wäre geeignet, die Effektivität des Gesetzes und das Ausmaß der Zielerreichung zu fördern. Die Erweiterung des Gesetzes um Sanktionsmöglichkeiten sollte in Hinblick auf das Kriterium der Effizienz so gewählt werden, dass mögliche Sanktionen als Drohszenarien Wirkung entfalten, ohne wirklich angewendet werden zu müssen. Dies würde das Ausmaß der Zielerreichung durch eine bessere Implementierung der Regeln fördern. Sollten Sanktionen ausnahmsweise zur Anwendung kommen, sind sie so auszugestalten, dass sie aus Gründen der Effizienz mit überschaubarem Aufwand umsetzbar sind.

#### *4.2.3 Komplementäre Maßnahmen*

Transparenz im Lobbyismus kann durch Maßnahmen erhöht werden, die einen exekutiven und legislativen Fußabdruck ergänzen.<sup>95</sup> An dieser Stelle werden nur solche Maßnahmen

---

[Web.pdf](#)).

95 Verschiedene Aspekte der Lobbyismusregulierung auf Bundesebene diskutieren Polk, Andreas: Lobbyismus in Deutschland, in: Polk, Andreas / Mause, Karsten (Hrsg.), *Handbuch Lobbyismus*,

kurz vorgestellt, die das Berliner Lobbyregistergesetz ergänzen und in direktem Zusammenhang zu ihm stehen. Andere Aspekte der Lobbyismusregulierung, wie Fragen der Karenzzeitregelung, zu Nebentätigkeiten von Abgeordneten oder zu Parteispenden bleiben an dieser Stelle außen vor.<sup>96</sup>

### *Register von Interessengruppen (Lobbyregister)*

Der Gesetzgeber sollte erwägen, den legislativen und exekutiven Fußabdruck durch ein Lobbyregister zu ergänzen, in das sich Interessengruppen und Beteiligte verpflichtend eintragen und relevante Basisinformationen veröffentlichen. In welchem Umfang Informationen bereitgestellt werden sollten, wäre Gegenstand einer Abwägung vom Nutzen dieser Informationen auf Landesebene und dem damit verbundenen bürokratischen Aufwand. Diese Frage kann hier nicht ad hoc beantwortet werden. Es ist fraglich, ob die umfänglichen Vorgaben des Lobbyregisters auf Bundesebene auch für die Landesebene geeignet sind. Allerdings werden dort nur finanzielle Aufwendungen für die Bundesebene abgebildet, eine Komplementierung dieser Daten durch die Landesebene würde das Bild vervollständigen. Dies würde allerdings voraussetzen, dass alle Bundesländer Lobbyregister etablieren. Unabhängig von dieser – hier bewusst offen gelassenen – Frage zeigt die Umsetzung im Freistaat Bayern, wie Informationen über Interessengruppen aus einem Lobbyregister mit Informationen aus dem legislativen und exekutiven Fußabdruck verknüpft werden könnten. Hierdurch kann durchaus Mehrwert mit einem vertretbaren bürokratischen Aufwand realisiert werden. Andere Bundesländer (Thüringen, Hamburg) möchten diesen Weg ebenfalls gehen oder haben das bereits getan.

### *Kontaktabbildung*

Auch mündliche Kontakte, Telefonate oder Treffen auf institutionalisierten Veranstaltungen spielen eine Rolle bei der Interessenvertretung, diese sind häufig komplementär zu schriftlichen Stellungnahmen. Vor dem Hintergrund des bürokratischen Aufwands könnte darüber nachgedacht werden, ob insbesondere die Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Exekutive dazu angehalten werden sollten, ihre Netzwerke durch eine Kontakttransparenz offenzulegen. Die Europäische Kommission setzt dies in Ansätzen bereits um.<sup>97</sup> Da besonders auch auf Landesebene dem exekutiven Handeln eine wichtige Bedeutung zukommt, könnte eine Kontaktabbildung geeignet sein, die Transparenz über Berliner Politik und ihre Prozesse zu erhöhen. Wie diese Vorgaben bürokratieschonend auszugestalten sind, ist nicht einfach zu beantworten und soll hier nicht vorweggenommen

---

Wiesbaden: Springer 2023, S. 501-524; Mause, Karsten / Polk, Andreas: Lobbyregulierung in Deutschland: eine kritische Bestandsaufnahme, in: *Zeitschrift für Politik* 71(2024), S. 310-328.

96 Ebenda. Interessant sind auch die Deutschland-Berichte der Group of States Against Corruption (GRECO) des Europarats (<https://www.coe.int/en/web/greco/evaluations/germany>), sowie die verschiedenen Stellungnahmen zu Fragen der Lobbytransparenz von spezialisierten Interessengruppen wie Lobbycontrol (<https://www.lobbycontrol.de>), Transparency International Deutschland e.V. (<https://www.transparency.de>) oder Abgeordnetenwatch (<https://www.abgeordnetenwatch.de>).

97 Die Europäische Kommission veröffentlicht Informationen über Treffen mit Interessenvertretern hier: <https://data.europa.eu/data/datasets/european-commission-meetings-with-interest-representatives?locale=en>. Diese Informationen werden beispielsweise von Integrity Watch EU anschaulich aufbereitet (<https://www.integritywatch.eu/ecmeetings.php>).

werden. Geklärt werden müsste unter anderem, auf welcher Seite des Lobbyismus eine Offenlegungspflicht der Einflussnahme bestünde.

### *Beteiligungsportal*

Die Transparenz der Gesetzgebung und der Partizipationsgedanke könnten durch die Etablierung eines Beteiligungsportals gestärkt werden, in dem laufende Gesetzgebungsverfahren vorgestellt und zur öffentlichen Diskussion freigegeben werden. Das Land Baden-Württemberg geht einen solchen Weg bereits. Sofern eine Verlinkung der Informationen aus einem Bürgerportal mit den parlamentarischen Vorgängen und den Daten aus dem Lobbyregister stattfinden würde, wäre dies geeignet, die Transparenz über Berliner Politik zu erhöhen und die Partizipation der Bürgerinnen und Bürger zu stärken.

### *Diskussion der komplementären Maßnahmen im Lichte des Kriterienkatalogs*

In Hinblick auf den in Abschnitt 1.4 erstellten Kriterienkatalog wären die komplementären Maßnahmen geeignet, das Berliner Lobbyregister kohärent zu erweitern und die Zielerreichung – eine Erhöhung der Transparenz in der Berliner Politik – effektiv zu ergänzen. Die vorgeschlagenen Maßnahmen sind mit zusätzlichem Umsetzungsaufwand verbunden. Der Gesetzgeber sollte deshalb in Hinblick auf Umsetzung und Implementierung Augenmaß walten zu lassen und Kosten und Nutzen sinnvoll miteinander abwägen. Ein Register von Interessengruppen – so wie es andere Bundesländer bereits kennen – könnte die Transparenz in der Berliner Politik erhöhen und den vorhandenen Fußabdruck kohärent ergänzen. Dies gilt auch für den Vorschlag einer Kontaktabbildung. Ein Beteiligungsportal könnte den Partizipationsgedanken in der Berliner Politik stärken, was kohärent zum Ziel der erhöhten Transparenz in der Politik ist.

## C. Anhang: Liste der geführten Stakeholderinterviews

### Verwaltung Abgeordnetenhaus von Berlin

Wissenschaftlicher Parlamentsdienst, AbtL. II (Fr. Dr. Reiter)

Parlamentsdokumentation II ID Dok (Fr. Herzberg)

Parlamentsdokumentation II ID Dok 4 (Fr. Dr. Oltersdorf)

Plenar- und Ausschussdienst III P (Fr. Dr. Kruse)

Plenar- und Ausschussdienst III P 1; Ausschuss Gesundheit und Pflege (Fr. Ketteler)

Plenar- und Ausschussdienst III H 2; Ausschuss Wissenschaft und Forschung (Fr. Hensel)

### Senatsverwaltungen

Senatskanzlei, III G (Hr. Glöckler)

Senatsverwaltung für Bildung, Jugend und Familie (Fr. Mech-Borgmann)

Senatsverwaltung für Finanzen (Hr. Gründel / Hr. Hannemann; schriftlich)

Senatsverwaltung für Inneres und Sport (Fr. Petersen; schriftlich)

Senatsverwaltung für Justiz und Verbraucherschutz (Fr. Paster)

### Mitglieder des Abgeordnetenhauses

Grüne Fraktion Berlin (Hr. Walter; Parlamentarischer Geschäftsführer)

Die Linke Fraktion Berlin (Hr. Schrader; Parlamentarischer Geschäftsführer)

Die Linke Fraktion Berlin (Hr. Dr. Efler)

### Interessengruppen

Architektenkammer Berlin (Hr. Gorys)

Berufliche Bildung Berlin e.V. (Hr. Rahmig)

Deutscher Journalistenverband – DJV Berlin – JVBB e.V. (Hr. Scholz)

Deutscher Paritätischer Wohlfahrtsverband Landesverband Berlin e.V. (Hr. Wischnewski)

Evangelische Hochschule Berlin (Hr. Prof. Dr. Schröer-Werner)

Handelsverband Berlin-Brandenburg e.V. (Hr. Busch-Petersen)

IHK Berlin (Hr. Vagt)

Landeselternausschuss Berlin (Hr. Heise)

Stiftung Reerdigung gGmbH (Hr. Litwischuh-Barthel)

### NGOs mit Fokus auf Transparenz in der Politik

Abgeordnetenwatch.de / Parlamentwatch e.V. (Fr. Sievers)

FragDenStaat.de / Open Knowledge Foundation Deutschland e.V. (Hr. Wiedmann)

LobbyControl – Initiative für Transparenz und Demokratie e.V. (Hr. Lange)

Transparency International Deutschland e.V.; AG Politik (Hr. Dr. Jäckle / Hr. Löckel)

Transparency International Deutschland e.V.; RG Berlin Brandenburg (Fr. Nawrocki)