

lein die Kosten für das dafür verwendete Fluggerät 120.450 € betrogen.⁸⁶

Zudem kommen schon jetzt – trotz der Vollzugsverantwortlichkeit der Länder – maßgeblich Ressourcen der Bundesverwaltung zum Einsatz, sei es das Auswärtige Amt bei der Koordination mit den Herkunftsstaaten und derer Auslandsvertretungen oder die umfangreiche Amtshilfe durch die Bundespolizei.⁸⁷ So wurden Abschiebungen im ersten Halbjahr 2024 insgesamt von 6.408 Beamtinnen und Beamten der Bundespolizei begleitet, wobei nur 188 begleitende Beamtinnen und Beamten der Länder eingesetzt wurden.⁸⁸ Auch ist bereits jetzt das BAMF und im Einzelfall auch die Bundespolizei im Wege der Amtshilfe für die Beschaffung von Heimreisedokumenten zuständig (§§ 75 Nr. 13, 71 Abs. 3 Nr. 7 AufenthG). Denn das BAMF ist ohnehin mit der Feststellung von Identität und Herkunft betraut (§§ 15 bis 16 AsylG) und anders als die Ausländerbehörden befähigt, einen retrograden Abgleich im europäischen Visainformationssystem (VIS) durchzuführen.⁸⁹ Aufgrund des offensichtlichen überregionalen Koordinierungsbedarfs ist ferner das Gemeinsame Zentrum zur Unterstützung der Rückkehr (ZUR) geschaffen worden, welches aber bisher vor allem bei der Vermittlung von Haftplätzen erfolgreich zu sein scheint.⁹⁰

Zuletzt lässt sich nicht argumentieren, dass die Zahl an Abschiebungen, die durch das BAMF verantwortet werden müssten, gegen die zentrale Erfüllbarkeit der *Aufgabe* selbst spreche, da es um eine typisierende Betrachtung geht. Ohnehin würde diese weit unter der Zahl der vom BAMF derzeit durchgeführten Asylverfahren liegen.

V. Fazit

Dieser Beitrag hat aufgezeigt, dass beim Vollzug von Abschiebungen eine historisch gewachsene defizitäre Zuständigkeitsverteilung zwischen Bund und Ländern besteht, die sich weder freiheitssichernd auf die Grundrechte der betroffenen Personen auswirkt noch in der örtlichen Verwurzelung der Verwaltungsaufgabe begründet ist. Aufgrund seiner spezifisch internationalen Expertise und dem Umstand, dass das BAMF ohnehin zuvor mit der Mehrzahl der ausreisepflichtigen Personen betraut war, wurde daher vorgeschlagen, diesem die Organisation von Abschiebungen zu übertragen. Dafür wäre nach der hier dargelegten Auffassung keine Grundgesetzänderung erforderlich, da sich die Zuständigkeitskonzentration beim Bund auf Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG stützen ließe. Denn bei einer typisierenden Betrachtung zeigt sich, dass Abschiebungen keine spezifischen Kenntnisse örtlicher Gegebenheiten im Bundesgebiet voraussetzen, sondern vor allem eine zielstaatsbezogene Koordinierungsleistung erfordern. Somit handelt es sich um eine zentral durch eine Bundesoberbehörde erfüllbare Aufgabe. Sofern Bund und Ländern also an einer Verbesserung des Vollzugs gelegen ist, wären diese gut beraten, statt immer weitgehenderen Grundrechtseingriffen eine Änderung der Zuständigkeitsverteilung anzugehen.

86 BT-Drucks. 20/11471, 19.

87 Vgl. etwa dazu die Auflistung in der Anlage zu BT-Drucks. 20/11471.

88 BT-Drucks. 20/12626, 15 f.

89 BT-Drucks. 19/10047, 47.

90 BT-Drucks. 20/10520, 21 f.; Rietig/Günnewig, DGAP 2020 (3), 1 (35).

Im Schatten des Lobbyregisters: Arbeitgeberverbände und Gewerkschaften

von Dr. Tilman Hoppe LL.M., Berlin*

Erstmals hat die Bundestagsverwaltung ein Bußgeld verhängt, weil sich ein Interessenverband nicht in das Lobbyregister eingetragen hat.¹ Der Interessenverband beruft sich auf die gesetzliche Ausnahme für Tarifpartner. Das wirft drei Fragen auf: 1. Gilt die Ausnahme nur für tarifliche Angelegenheiten oder auch für allgemeinpolitische Interessenvertretung? 2. Wie lassen sich tarifliche Angelegenheiten von allgemeinpolitischer Interessenvertretung abgrenzen? 3. Ist die Ausnahme überhaupt verfassungsrechtlich geboten?

I. Ausgangssituation

1. Registrierungspflicht und Ausnahme

Das 2021 verabschiedete LobbyRG² verpflichtet Interessenvertreter, sich in ein »Lobbyregister« einzutragen. Nach § 2 Abs. 2 Nr. 7 des Gesetzes entfällt die Registrierungspflicht für Interessenvertreter, »wenn und soweit sie [...] als Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband (Artikel 9 Absatz 3 des Grundgesetzes) Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen«.

Ende 2024 hatten sich rund 6.000 Interessenvertreter in das Register eingetragen. Darunter finden sich auch Einträge mehrerer Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände.³ Zahlreiche Tarifpartner bleiben aber unregistriert.⁴ Zum Teil werden

* Der Verf. ist Fachbereichsleiter bei den Wissenschaftlichen Diensten des Deutschen Bundestages. Der Beitrag gibt allein seine persönliche Auffassung wieder. Der Verf. dankt David Wellstein für wesentliche Ideen zu diesem Text.

1 DER SPIEGEL 41/2024 (03.10.2024), Bundestag gegen Fischerei-Verband, <https://bit.ly/42SBDv4>.

2 Gesetz zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – LobbyRG), v. 16.04.2021 (BGBl. I S. 818), zuletzt geändert durch Art. 4 des Gesetzes v. 12.06.2024 (BGBl. I Nr. 190).

3 Stichwortsuche »Arbeitgeber« und »Arbeitnehmer« oder »Gewerkschaft« im Titel der Interessenvertreter.

4 So jedenfalls die Vermutung im Hinblick auf in Deutschland tätige dutzende Gewerkschaften (https://de.wikipedia.org/wiki/Liste_von_Gewerkschaften_in_Deutschland); allein in der Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände sind 14 überfachliche Landesvereinigungen und 46 Bundesfachspitzenverbände Mitglied (<https://arbeitgeber.de/mitglieder/>).

sich Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände nicht eingetragen haben, weil sie keine Interessen gegenüber Bundestag oder Bundesregierung vertreten, zum Teil wohl aufgrund der Ausnahme in § 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG. Dies führt zu der Frage, wie weit die Ausnahme reicht.

2. Reichweite der Ausnahme

Befreit die Ausnahme Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände pauschal von der Pflicht zur Eintragung ins Lobbyregister? Dagegen spricht schon der Wortlaut von § 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG. Er knüpft nicht an den Status als Arbeitgeber- oder Arbeitnehmerverband an, sondern an ein Handeln (»wenn und soweit sie [...] Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen«). Zugleich wirkt die Befreiung nicht pauschal, sondern nur »soweit« diese Einflussnahme reicht. Damit sind Tarifpartner nicht generell als Akteure ausgenommen, sondern nur für bestimmte Tätigkeiten. Bei Lobbying zu allgemeinpolitischen Themen verbleibt es bei der Registrierungspflicht.⁵ Ähnlich ist auch die vergleichbare Ausnahme im BayLobbyRG zu verstehen (»soweit sie ihre Funktion als Tarifpartner wahrnehmen«). In der Gesetzesbegründung heißt es hierzu: »Andere Tätigkeiten können hingegen eine Registrierungspflicht auslösen.«⁶ Die Herausforderung besteht darin, »andere Tätigkeiten« trennscharf abzugrenzen.

II. Abgrenzung zur »Allgemeinpolitik«

Selbst ausgesprochen allgemeinpolitische Themen wie Ausrüstung und Umweltschutz lassen sich als Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen begreifen (z.B. über betrieblichen Umweltschutz oder die Anzahl der Arbeitsplätze bei Ab- und Aufrüstung). Wie lässt sich daher »Einflussnahme auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen« sinnvoll von Interessenvertretung zu »Allgemeinpolitik« abgrenzen?

Sowohl § 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG als auch die Gesetzesbegründung⁷ nehmen Bezug auf Art. 9 Abs. 3 GG. Hiernach ist das »Recht, zur Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen Vereinigungen zu bilden, [...] für jedermann und für alle Berufe gewährleistet.« Damit schützt Art. 9 Abs. 3 GG »die Koalitionen selbst in ihrem Bestand, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit, soweit diese gerade in der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen besteht.«⁸ Hierzu gehört dem BVerfG zufolge insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen⁹ oder die Interessenvertretung in Personalräten.¹⁰ Ebenfalls umfasst ist die »freie Darstellung der in ihnen organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien.«¹¹ Darüberhinausgehende allgemeinpolitische Interessenvertretung der Tarifpartner schützt Art. 9 Abs. 3 GG dagegen nicht: »Die Wahlwerbung von [gewerkschaftlichen] Koalitionen vor allgemeinen politischen Wahlen ist verfassungsrechtlich weder stärker noch schwächer geschützt als die Wahlwerbung aller anderen Gruppen.«¹²

Essenzielle Eigenschaft von allgemeinpolitischen Themen ist es somit, dass sie nicht Gegenstand von Tarifverhandlungen, Personalvertretung oder vergleichbaren Maßnahmen sind oder sein können: Das Recht aus Art. 9 Abs. 3 GG »schützt alle koalitionsspezifischen Verhaltensweisen. Es umfasst insbesondere die Tarifautonomie, die im Zentrum der den Koalitionen eingeräumten Möglichkeiten zur Verfolgung ihrer Zwecke steht. Das Aushandeln von Tarifverträgen ist

ein wesentlicher Zweck der Koalitionen [...]. Geschützt ist insbesondere der Abschluss von Tarifverträgen [...]. [E]rfasst sind auch Arbeitskämpfmaßnahmen [...].«¹³ Daher sind z.B. Reformen des Mindestlohns oder der Wochenendarbeit¹⁴ »koalitionsspezifisch«; Reformen der Einkommensteuer, des Strafrechts oder öffentlicher Subventionsvergabe sind hingegen »allgemeinpolitisch« – sie können nicht Gegenstand eines Tarifvertrags sein.

III. Verfassungsrechtliche Notwendigkeit der Ausnahme?

Die Abgrenzung zwischen tariflichen und allgemeinpolitischen Angelegenheiten erschwert die Anwendung des LobbyRG. Würde ein LobbyRG ohne Ausnahme für Tarifpartner Art. 9 Abs. 3 GG verletzen?

1. Eingriff in den Schutzbereich von Art. 9 Abs. 3 GG

Jede Regelung des geschützten Verhaltens greift in das Grundrecht ein, soweit sie nicht eine Ausgestaltung darstellt.¹⁵ Es erscheint zweifelhaft, ob eine Registrierung nur mit Namen und Anschrift als Regelung der Koalitionsfreiheit anzusehen ist. Allerdings gehen die Inhalte des Lobbyregisters darüber vor allem in zwei Aspekten hinaus: Müssen insbesondere Gewerkschaften die Zahl ihrer Mitglieder oder ihre finanziellen Mittel (§ 3 Abs. 1 Nr. 2 Buchst. e), Abs. 8 LobbyRG) offenlegen, lassen sich hieraus Rückschlüsse ziehen für künftige Arbeitskämpfe (»Streikkasse«).¹⁶ Insoweit ist die Koalitionsfreiheit betroffen. Hier ließe sich an eine Ausnahme für Tarifpartner denken. Das BayLobbyRG sieht bei einem »schutzwürdigen überwiegenden Interesse« eine solche Ausnahme für Finanzangaben bereits vor (Art. 3 Abs. 3); diese Ausnahme ließe sich nötigenfalls auf Angaben über Mitgliederzahlen ausweiten. Das LobbyRG des Bundes sieht eine solche Ausnahme zwar nicht explizit vor, die »registerführende Stelle« bietet diese Ausnahme aber mit dem Argument verfassungskonformer Auslegung an: »Um im Rahmen der dann erfolgenden Registereintragung im Einzelfall den Schutz grundrechtlich sensibler Angaben, beispielweise zur Mitgliederstärke bei Arbeitnehmerverbänden oder zu eventuellen Streikkassen im Rahmen der bereitzustellenden Rechenschaftsberichte (vgl. etwa BVerfG, Beschluss vom 17. Januar 2022, 1 BvR 2727/21,

5 So auch C. Zentner, in: Austermann/Schwarz (Hrsg.), LobbyRG, 2022, § 2 Rn. 45: »Die Ausnahme ist also gerade nicht pauschal gefasst, sondern bezieht sich eng auf die Interessenvertretung im Hinblick auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen. Eine Interessenvertretung zu anderen, hiervon nicht erfassten Betätigungen, führt ggf. zur Registrierungspflicht. Das gilt etwa für allgemeinpolitische Aktivitäten sowie die Werbung vor allgemeinen politischen Wahlen.«

6 LT-Drucks. 18/15463, S. 8, zu § 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b).

7 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters, BT-Drucks. 19/22179, S. 9.

8 BVerfGE 88, 103 (114) = DVBl 1993, 545.

9 BVerfGE 88, 103 (114) = DVBl 1993, 545.

10 BVerfGE 19, 303.

11 BVerfGE 28, 295 (305); BAG, NJW 2005, 1596 (1597): gewerkschaftliche Unterschriftenaktion zur Werbung für Forderung nach mehr Stellen im Polizeidienst, dazu Nichtannahmebeschluss des BVerfG, NZA 2007, 394.

12 BVerfGE 42, 133 (139) = DVBl 1976, 709.

13 BVerfGE 146, 71 (114–115) = DVBl 2017, 1093.

14 Siehe z.B. BVerfGE 138, 261 (288); OVG NRW, GewA 2019, 33.

15 H. D. Jarass, in: Jarass/Pieroth (Hrsg.), GG, 18. Aufl. 2024, Art. 9 Rn. 45.

16 Hierauf nimmt auch das BVerfG Bezug, Beschl. v. 17.01.2022 – 1 BvR 2727/21, Rn. 20, NJW 2022, 685.

Rn. 20), zu gewährleisten, kann in begründeten Fällen nach Abstimmung mit der registerführenden Stelle von der Veröffentlichung der betreffenden Daten abgesehen werden.«¹⁷

Demgegenüber ist die Koalitionsfreiheit nicht beeinträchtigt durch die Vorgabe des LobbyRG, »Stellungnahmen und Gutachten zu [aktuellen, geplanten oder angestrebten] [...] Regelungsvorhaben in anonymisierter und hinsichtlich des Textinhalts maschinenlesbarer Form« im Register zu veröffentlichen (§ 3 Abs. 5). Art. 9 Abs. 3 GG schützt nur die Möglichkeit, gegenüber staatlichen Stellen eigene Interessen zu verfolgen, nicht aber die Möglichkeit, staatliche Stellen heimlich zu beeinflussen: Das Grundgesetz sieht einen Vertrauensschutz von Informationen nur ausnahmsweise und nur für Abgeordnete¹⁸ vor (Art. 47).

Festzuhalten ist damit, dass schon ein Eingriff in den Schutzbereich eher fernliegend ist, bezieht man die Auslegung und Anwendung des Gesetzes durch die registerführende Stelle mit ein.

2. Rechtfertigung

Selbst wenn man von einem Eingriff ausginge, wäre dieser gerechtfertigt. Dabei kommt es in der bisherigen Diskussion weniger auf die Geeignetheit und Erforderlichkeit, sondern darauf an, ob a. das Gesetz einem Ziel von Verfassungsrang dient, und b. der Eingriff in einem angemessenen Verhältnis zu diesem Ziel steht.

a. Ziel von Verfassungsrang

Verfassungsrangige Ziele sind dem BVerfG zufolge »Grundrechte Dritter sowie sonstige mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte und Gemeinwohlbelange«. ¹⁹ Für das LobbyRG ist dies das Demokratieprinzip (Art. 20 Abs. 1 GG). Ein »freier und offener Prozess der Meinungsbildung und Willensbildung des Volkes« ist Leitbild »der demokratischen Grundordnung des Grundgesetzes«. ²⁰ Das VG München hat im Eilverfahren zur Verfassungsmäßigkeit des BayLobbyRG festgestellt: ²¹ »Es erscheint vielmehr durchaus denkbar und nicht fernliegend, dass sich aus dem Demokratie- oder Rechtsstaatsprinzip ein verfassungsunmittelbarer Transparenzgrundsatz ableiten lässt, der als verfassungsimmanente Schranke geeignet ist, Eingriffe in die Koalitionsfreiheit zu rechtfertigen ([...] das Bundesverfassungsgericht spricht von einem »allgemeinen Öffentlichkeitsprinzip der Demokratie« [...]).«²²

Auf die Gefahr »verdeckter Beeinflussung« und die Bedeutung von Transparenz für die Demokratie hat das BVerfG in seinem Urteil zu Nebentätigkeiten von Abgeordneten hingewiesen: »Interessenverflechtungen und wirtschaftliche Abhängigkeiten der Abgeordneten sind für die Öffentlichkeit offensichtlich von erheblichem Interesse. Diesbezügliche Kenntnis [...] sichert [...] das Vertrauen der Bürger [...] in die parlamentarische Demokratie. [...] Transparenzregeln finden danach ihre grundsätzliche Rechtfertigung im Vorrang der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Deutschen Bundestages gegenüber dem Privatinteresse des Abgeordneten an informationeller Abschirmung [...].« Transparenz ist dabei nicht nur für Bürger, sondern auch für »Mit-Abgeordnete« wichtig: Sie »haben ein legitimes Interesse, zu wissen, welchen Interessenverbindungen ihre Kollegen unterliegen, weil dies für die Einschätzung, nach welcher Richtung hin deren Argumente besonders wachsamere Prüfung bedürfen, von Bedeutung sein kann.«²³

Die Argumentation des BVerfG lässt sich auf Lobbying übertragen.²⁴ Bei Nebentätigkeiten oder Parteienfinanzierung wirkt der finanzielle Einfluss direkt, bei Lobbying indirekt: Einzelne finanzstarke Verbände investierten im Jahr 2023 zweistellige Millionenbeträge in Lobbying.²⁵ Die Ausgaben für Lobbying eines besonders aktiven Verbands sind damit fünfmal höher als die Summe aller Großspenden an alle Parteien im Jahr 2023.²⁶ Dabei wirkt Lobbying auf möglichst viele Abgeordnete, eine Nebentätigkeit hingegen wirkt nur auf den betroffenen Abgeordneten. Könnten daher insbesondere finanzstarke Lobbyisten ihren Einfluss weitgehend verdeckt ausüben, wäre das Vertrauen der Bürger in die parlamentarische Demokratie gefährdet. Transparenz vermag den finanziellen Nachteil durchschnittlicher Bürger im »Interessenwettbewerb«²⁷ nicht auszugleichen, kann aber zumindest den Einfluss für alle sichtbar machen. Diese Sichtbarkeit brauchen auch Abgeordnete, um nachvollziehen zu können, welche Interessen hinter einer Argumentation oder einem Gutachten stehen.

Der Gesetzgeber selbst hat das Vertrauensargument des BVerfG und damit dieses Verfassungsinteresse aufgegriffen, um das LobbyRG zu rechtfertigen: »Mit dem Begriff des ›Lobbyismus‹ werden in der öffentlichen Wahrnehmung vornehmlich illegitime Einflussversuche partikularer Interessenorganisationen und ihrer Vertreterinnen und Vertreter verbunden. Dieser Eindruck ist geeignet, das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität parlamentarischer Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse zu be-

17 Deutscher Bundestag, Registerführende Stelle, Lobbyregister für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und der Bundesregierung, Handbuch für Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter zur Eintragung in das Lobbyregister, Stand: 01.03.2024 (Version 2.0), Abschnitt 2.2, Nr. 4 (S. 22), <https://www.lobbyregister.bundestag.de/startseite> etc. Ähnlich M. Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, 2018, S. 270, der daher »Angaben zu den Finanzmitteln auf stufenweise Angaben« beschränken will. Auf das Problem der offengelegten Streikkassen hatte auch H. Sodan, LKV 2012, 193 (200), hingewiesen.

18 Art. 47 GG erfasst nach einhelliger Auffassung der Kommentierung die den Abgeordneten kontaktierenden Bürger nicht: H. H. Klein, in: Dürrig/Herzog/Scholz (Begr.), Grundgesetz-Kommentar, Art. 47 (Stand: Oktober 2019), Rn. 19 m.w.N.; S. Storr, in: Huber/Voßkuhle (Hrsg.), GG, 8. Aufl. 2024, Art. 47 Rn. 5; H. D. Jarass (Fn. 15), Art. 47 Rn. 2; S. Magiera, in: Sachs (Begr.), GG, 10. Aufl. 2024, Art. 47 Rn. 3; W. G. Leisner, in: Sodan (Hrsg.), GG, 5. Aufl. 2024, Art. 47 Rn. 1; a.A. wohl M. Friehe, DVBl 2023, 1592 (1555), allerdings ohne auf die GG-Kommentierungen einzugehen.

19 BVerfGE 146, 71 (119) = DVBl 2017, 1093 (Genitiv im Original).

20 BVerfGE 44, 125 (139) = DVBl 1977, 419.

21 VG München, Beschl. v. 28.10.2022 – M 30 E 22.309.

22 Unter Verweis auf BVerfG, Urt. v. 14.01.1986 – 2 BvE 14/83, DVBl 1986, 231.

23 BVerfGE 118, 277 (354–356) = DVBl 2007, 956.

24 Im Ergebnis so auch M. Michaelis, Regulierung des Lobbyismus, 2018, S. 179, allerdings ausgehend von BVerfGE 40, 296 (327), wonach das Transparenzgebot einer nicht öffentlichen Festsetzung der Abgeordneten-diäten entgegensteht. A.A. M. Friehe, DVBl 2023, 1592 (1555), der sich dabei zu Unrecht auch auf Art. 47 GG beruft (s.o. Fn. 18).

25 Finanzwende e.V., 08.01.2024, Neue Analyse: Finanzlobby Spitzenreiter bei Lobbyausgaben im politischen Berlin: 15,4 Mio. € pro Jahr bei einem Verband, bit.ly/4fk7UaH.

26 Tagesschau, 01.01.2024, Parteien bekommen wieder mehr Spenden: 2,92 Mio. € im Jahr 2023, bit.ly/4a3VKYU; s.a. Bundestag, Parteidspenden über 50.000 € – Jahr 2023, <https://bit.ly/4grGmXP>.

27 T. Hoppe, ZRP 2009, 39: Lobbyismus kann »bei verdeckter Einflussnahme den Interessenwettbewerb verzerren«.

schädigen.«²⁸ Insofern nutzt der Gesetzgeber eine »Einschätzungsprärogative und einen weiten Handlungsspielraum«,²⁹ die ihm das BVerfG bei Einschränkungen von Art. 9 Abs. 3 GG einräumt.

b. Angemessenheit

Nimmt man Tarifpartner von bestimmten Berichtspflichten aus (»Streikkasse«),³⁰ ergeben sich für die Abwägung des Demokratieprinzips mit der Registrierungs- und Integritätspflicht folgende Argumente: Das Demokratieprinzip ist ein überraszendes Verfassungsprinzip, das daher – anders als die Koalitionsfreiheit³¹ – der Ewigkeitsgarantie nach Art. 79 Abs. 3 GG unterliegt. Die Auswirkungen vergangener Lobbyingskandale auf das Vertrauen in die Demokratie waren erheblich.³² Ferner ist die Einflussnahme auf das Parlament von großer Bedeutung, was sich schon an den hohen Summen ablesen lässt, die Interessengruppen aufwenden.³³ Demgegenüber ist der Eingriff durch eine Registrierung relativ gering: Bürokratieaufwand und Transparenz über die Einflussnahme. Im Kern finden sich im Lobbyregister nur Details zu Positionen, die im Grundsatz ohnehin schon öffentlich sind: Die Interessen der Tarifpartner zu Themen der Arbeits- und Wirtschaftswelt sind im Wesentlichen bekannt. Des Weiteren berührt die Registrierungspflicht allenfalls am Rande Tarifverhandlungen. Dazu hat das BVerfG angemerkt: »Tarifverträge [werden] nicht im Landtag geschlossen, so dass sich die Frage stellt, welche Tätigkeiten von der im [Lobbyregister]Gesetz genannten Funktion als Tarifpartner genau umfasst sind.«³⁴ Die gleiche Beobachtung hatte schon der BayVerfGH gemacht: »Diese Erwägungen [zur Ausnahme des BayLobbyRG für Tarifpartner] werfen Fragen auf. [...] [W]eder der Landtag noch die Staatsregierung [führen] Tarifverhandlungen [...].«³⁵ Ferner würde eine Registrierungspflicht die Parität³⁶ zwischen Arbeitgeber- und -nehmersverbänden nicht verschieben: Die Pflicht wirkte für beide. Das BVerfG hat »in jüngerer Zeit« deutlich weitergehende staatliche Eingriffe in die Tarifautonomie »durchweg gebilligt.«³⁷ Auch ist daran zu erinnern, dass das BVerfG erheblich tiefergehende Eingriffe sogar in die Privatsphäre von Abgeordneten als gerechtfertigt angesehen hat, um »das Vertrauen der Bürger [...] in die parlamentarische Demokratie« zu schützen.³⁸

Eine Stellungnahme der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages sieht ebenfalls keinen unverhältnismäßigen Eingriff in die Koalitionsfreiheit, sollten Tarifpartner künftig der Registrierung unterliegen: »Unterstellt, es liegt überhaupt ein Eingriff in den Schutzbereich von Art. 9 Abs. 3 GG vor, dürfte nach summarischer Prüfung die bloße Pflicht zu gewisser Transparenz keine offensichtliche unverhältnismäßige Beschränkung von Art. 9 Abs. 3 GG darstellen.«³⁹

Gleichwohl findet sich in der Literatur eine Gegenauffassung: Hiernach soll die Koalitionsfreiheit andere Verfassungsgüter – so sie denn bestehen – überwiegen. Eine überzeugende Begründung fehlt jedoch bislang.⁴⁰

Die vergleichbare Behauptung in der Begründung zum Entwurf des LobbyRG ist möglicherweise eher eine politische als eine rechtswissenschaftlich zwingende Aussage: »Die Regulierung der Interessenvertretung muss den verfassungsrechtlichen Anforderungen an Grundrechtsbeschränkungen genügen. Für Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt wie die Koalitionsfreiheit aus Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz ist eine Ausnahme nicht nur geboten, sondern erforderlich.«⁴¹

3. Zwischenergebnis

Auch ohne Ausnahme für Tarifpartner lässt sich eine Registrierungspflicht im LobbyRG im Grundsatz über das Demokratieprinzip rechtfertigen. Dabei sind einzelne Berichtspflichten nur insoweit anwendbar, als sie mögliche Rückschlüsse auf Arbeitskämpfe vermeiden. Dies ist insbesondere bei der »Streikkasse« von Gewerkschaften der Fall.

IV. Widerspruch: Integritätspflichten

Im Übrigen folgt der Gesetzgeber seiner vorgenannten These selbst nicht, wonach Art. 9 Abs. 3 GG als vorbehaltloses Grundrecht stets Vorrang gegenüber dem Anliegen regulierter Interessenvertretung habe: Tarifpartner unterfallen auch ohne Registrierung den zwingenden »Grundsätzen integrierter Interessenvertretung« nach § 5 LobbyRG.⁴² Warum gebietet hier Art. 9 Abs. 3 GG nicht auch eine Ausnahme? Gesetzesbegründung und Literatur schweigen zu diesem Widerspruch.⁴³

§ 5 LobbyRG definiert »Grundsätze integrierter Interessenvertretung« und gilt dabei zunächst für jegliche Interessenvertretung

-
- 28 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters, BT-Drucks. 19/22179, S. 1.
- 29 BVerfGE 146, 71 = DVBl 2017, 1093; weitere Nachweise bei V. Neumann, RdA 2007, 71 (74).
- 30 S.o. im Haupttext nach Fn. 16.
- 31 M. Herdegen, in: Dürig/Herzog/Scholz (Fn. 18), Art. 79 (Stand: Juli 2014) Rn. 121, 123; H. Dreier, in: Dreier (Hrsg.), Grundgesetz-Kommentar, Band 3, 3. Aufl. 2015, Art. 79 Rn. 32.
- 32 Siehe zu vergangenen Skandalen (ohne deren genaue Auswirkung) nur bpb, Einleitung: Lobbyismus und Demokratie, 13.03.2019; bpb, Lobbyismus, Fallbeispiele und Problemfelder, <https://bit.ly/4j7Ad5V>.
- 33 S.o. bei Fn. 25.
- 34 BVerfG, Beschl. v. 17.01.2022 – 1 BvR 2727/21, NJW 2022, 685.
- 35 BayVerfGH, Entsch. v. 05.04.2022 – Vf. 2-VII-22.
- 36 BVerfGE 146, 71 (120) = DVBl 2017, 1093; »ungefähres Kräftegleichgewicht – Parität«; s.a. BVerfGE 92, 365 = DVBl 1995, 915.
- 37 M. Cornils, in: Epping/Hillgruber (Hrsg.), BeckOK Grundgesetz, Art. 9 (Stand: 59. Edition, 15.06.2024) Rn. 91.
- 38 S.o. bei Fn. 23.
- 39 Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestags, WD 3 – 3000 – 120/2017, Kurzinformation, Transparenz in der Interessenvertretung und Tarifautonomie, S. 1, <https://bit.ly/3W4zZ5m>.
- 40 H. Sodan, LKV 2012, 193 (201), zufolge ist für die Abwägung anderer Verfassungsgüter mit der Koalitionsfreiheit »die besondere Rolle der Koalitionen zu berücksichtigen, die ihnen staatlicherseits nicht nur durch Art. 9 Abs. 3 GG und entsprechende landesverfassungsrechtliche Vorschriften, sondern auch durch zahlreiche »einfachgesetzliche« Normen auf Bundes- und Landesebene zugewiesen ist [...].« Der Verweis auf Art. 9 Abs. 3 GG ist ein Zirkelschluss: Weil es Art. 9 Abs. 3 GG gibt, soll er bedeutender sein als andere hier infrage stehende Verfassungsgüter. Einfachgesetzliche Bestimmungen wiederum lassen sich nicht gegen Verfassungsgüter aufwiegen. S.a. P. Austermann, NVwZ 2021, 585 (587), demzufolge keines der evtl. in Betracht kommenden »Verfassungsgüter vorrangig [wäre] gegenüber den sehr weit gefassten Grundrechten aus Art. 4 und Art. 9 Abs. 3 GG. Eine Abwägung ginge immer zugunsten dieser Grundrechte aus.«; derselbe, in: Austermann/Schwarz, LobbyRG, 2022, Einleitung Rn. 16. S.a. M. Friehe (oben Fn. 24).
- 41 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters, BT-Drucks. 19/22179, S. 9.
- 42 So auch ausdrücklich das baden-württembergische Transparenzregistergesetz, s.u. IV.2.
- 43 Vgl. aber K.-A. Schwarz, in: Austermann/Schwarz (Fn. 5), § 5 Rn. 1: »Die Vorschrift begegnet – mit Ausnahme von Abs. 8 [...] – keinen verfassungsrechtlichen Bedenken.« Der Kommentar (Rn. 20) prüft das Verbot des Erfolgshonorars nach § 5 Abs. 6 nur am Maßstab von Art. 12 GG, nicht aber von Art. 9 Abs. 3 GG.

nach § 1 Abs. 3 LobbyRG.⁴⁴ Die einzelnen Absätze des § 5 unterscheiden dem Wortlaut nach zwischen registrierten und nichtregistrierten Interessenvertretern.⁴⁵ Sein Abs. 1 (»Offenheit, Transparenz, Ehrlichkeit und Integrität«), Abs. 4 (»Transparenz«) und Abs. 6 (Verbot des Erfolgshonorars) richten sich an »Interessenvertretung« schlechthin bzw. an alle »Interessenvertreter«. Die Hinweispflicht auf den Registereintrag nach Abs. 5 und die Registersorgfalt nach Abs. 7 gelten nur für »registrierte Interessenvertreter«. Gleiches gilt für den Verhaltenskodex nach Abs. 2: Zwar bezieht Abs. 2 den Verhaltenskodex auf Interessenvertretung allgemein; nach Abs. 3 könnten aber nur registrierte Interessenvertreter den Verhaltenskodex »akzeptieren«. Dementsprechend gilt der im Jahr 2021 erstmals beschlossene Verhaltenskodex nur für »registrierte Interessenvertreter«.⁴⁶ Diese Unterscheidung zwischen nichtregistrierten und registrierten Interessenvertretern entspricht damit der systematischen Auslegung des Gesetzes. Der Anwendungsbereich in § 1 Abs. 1 LobbyRG ist weit gefasst und erstreckt sich auf »Interessenvertretung« und damit auf »jede Kontaktaufnahme zum Zweck der [...] Einflussnahme«, unabhängig von der Registrierung.⁴⁷ Erst in § 2 des Gesetzes gabelt sich der Weg zu den registrierungspflichtigen Interessenvertretern, die eine der Qualifikationen nach § 2 Abs. 2 erfüllen. Die Geltung ethischer Mindestpflichten für alle Interessenvertreter nach § 1 LobbyRG entspricht dem Sinn und Zweck des Gesetzes, »illegitimen Einflussversuchen«⁴⁸ entgegenzuwirken. Ginge man davon aus, dass die Verhaltenspflichten des LobbyRG nur für registrierte Interessenvertreter gelten, dürften nicht registrierte Interessenvertreter staatliche Stellen anlügen oder ihre Mitarbeiter über Erfolgspremien zu unlauteren Einflussnahmen motivieren – ein absurdes Ergebnis. Im Übrigen unterscheiden auch die Registergesetze Baden-Württembergs und Hamburgs zwischen Registrierungs- und Verhaltenspflichten: Tarifpartner sind ausdrücklich nur von den Registrierungs-, nicht aber den Verhaltenspflichten ausgenommen.⁴⁹

Die Integritätspflichten sind mit der Sanktion einer Rüge bewehrt, die »im Register veröffentlicht« wird (§ 5 Abs. 8 LobbyRG). Insoweit ließe sich argumentieren, dass die Rüge nur für registrierte Interessenvertreter gilt. Im Ergebnis kann dies dahinstehen. Ein Eingriff läge in jedem Fall vor, da das Gesetz auch ohne Sanktion ein Ge- bzw. Verbot aufstellt.⁵⁰ Auch hat die Unzulässigkeit der Erfolgspremie nach § 5 LobbyRG die Nichtigkeit einer Vereinbarung über eine solche Prämie zur Folge.⁵¹

V. Rechtsvergleich

Der Vergleich mit internationalen Standards und in- wie ausländischen Gesetzen zeigt, dass Regulierung von Lobbying auch ohne weitgehende Ausnahmen für Tarifpartner möglich ist.

1. Keine (Pauschal-)Ausnahme für Tarifpartner

In den letzten 25 Jahren ist die Zahl ausländischer Lobbygesetze exponentiell gewachsen. Von den 21 Lobbygesetzen weltweit traten fast alle seit der Jahrtausendwende in Kraft.⁵² Empfehlungen des Europarats,⁵³ der OECD⁵⁴ und von Transparency International⁵⁵ setzen internationale Standards. Keiner dieser Standards sieht eine Ausnahme für Tarifpartner vor; im Gegenteil, die OECD empfiehlt, »[to] increase transparency on the lobbying and influence activities of all lobbying and influence actors, notably companies, business and trade associations, [...] trade unions and other organisations.«⁵⁶

Der Vorschlag für eine EU-Richtlinie zur »Transparenz der Interessenvertretung« sieht ebenfalls keine Ausnahme für Tarifpartner vor mit folgender Begründung: »Das Grundrecht auf Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit ist sowohl in Artikel 12 der Charta als auch in Artikel 11 der EMRK für alle Vereinigungen, einschließlich zivilgesellschaftliche Organisationen, Interessengruppen, Gewerkschaften und politische Parteien, garantiert. [...] In dem Vorschlag werden Transparenzpflichtungen auferlegt, die sich jedoch nur begrenzt auf die tatsächliche Wahrnehmung des Rechts auf Vereinigungsfreiheit auswirken, da die betreffenden Organisationen den Registrierungs- und Berichtspflichten nachkommen und die damit verbundenen Kosten tragen müssen, doch wird der Wesensgehalt dieses Rechts dadurch nicht berührt.«⁵⁷

Soweit ersichtlich hat auch kein ausländisches Lobbyregistergesetz eine dem deutschen LobbyRG entsprechende Ausnahme. Das österreichische LobbyG ist zwar auf die »Sozialpartner und kollektivvertragsfähigen Einrichtungen [...] nicht anzuwenden« (§ 1 Abs. 1 Satz 1), dies gilt aber »mit Ausnahme der Registrierungspflichten«. Die Ausnahme im französischen und irischen Gesetz besteht nur für Tarifverhandlungen (»im Rahmen der Verhandlungen nach Artikel L.1 des Arbeitsgesetzbuches, Arbeitnehmergewerkschaften und Arbeitgeberverbände«;⁵⁸ »communications forming part of, or directly related to, negotiations on terms and conditions

44 Vgl. K.-A. Schwarz, in: Austermann/Schwarz (Fn. 5), § 5 Rn. 4: »Mit dieser sehr weit gefassten Definition will der Gesetzgeber sicherstellen, dass [...] sämtliche Formen der Interessenvertretung [...] erfasst werden«, unter Verweis auf die »Legaldefinition in § 1 Abs. 3«.

45 Nicht problematisiert bei K.-A. Schwarz, in: Austermann/Schwarz (Fn. 5), 2022, § 5 Rn. 3, der die »Regelung in § 5« aber zutreffend als »systematisch [...] verunglückt« bezeichnet.

46 Beschl. v. 24.06.2021, BGBl. 2021 I 2868; zuletzt geändert durch Beschl. v. 22.02.2024, BGBl. 2024 I Nr. 64.

47 Vgl. K.-A. Schwarz, in: Austermann/Schwarz (Fn. 5), § 1 Rn. 8: »sehr weit gefasst«.

48 Entwurf eines Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters, BT-Drucks. 19/22179, S. 1.

49 Anders hingegen das BayLobbyRG, das bereits seinem Art. 1 nach nur für registrierte Interessenvertreter gilt. Damit wirkt die Ausnahme für Tarifpartner auch für die Integritätspflichten. Das LobbyRG HE und das Thür-BtdokLobregG enthalten über die Registrierung hinaus keine Integritätspflichten.

50 Vgl. M. Eichberger, in: Huber/Voßkuhle (Fn. 18), Art. 2 Rn. 51.

51 K.-A. Schwarz, in: Austermann/Schwarz (Fn. 5), § 5 Rn. 21: »nach § 134 BGB nichtig«.

52 Council of Europe/T. Hoppe, Legislative Toolkit on Lobbying (2016), S. 5–6 (Zählung ohne die dort aufgeführten untergesetzlichen Regulierungen aber aktualisiert einschl. der seit Ende 2016 in DE, FI, FR, GR, RS und UA erlassenen Gesetze), <https://bit.ly/40IpUN8>.

53 Recommendation of the Committee of Ministers to member States on the legal regulation of lobbying activities in the context of public decision making, CM/Rec(2017)2: »3. Exemptions to legal regulations on lobbying should be clearly defined and justified«, <https://bit.ly/3Wwioxf>.

54 Recommendation of the Council on Transparency and Integrity in Lobbying and Influence, OECD/LEGAL/0379 (2010), <https://bit.ly/3Q7QSZD>.

55 Transparency International u.a., International Standards for Lobbying Regulation (2015), <https://bit.ly/4133PKu>.

56 Recommendation V.

57 Vorschlag für eine Richtlinie des Europäischen Parlaments und des Rates zur Festlegung harmonisierter Anforderungen im Binnenmarkt an die Transparenz der Interessenvertretung im Auftrag von Drittländern und zur Änderung der Richtlinie (EU) 2019/1937, COM/2023/637 final, Begründung, 1. Kontext, <https://bit.ly/4jqa9Tt>.

58 Art. 18–2, Gesetz Nr. 2013–907 v. 11.10.2013 »relative à la transparence de la vie publique«, <https://bit.ly/4jffjNz>.

of employment undertaken by representatives of a trade union on behalf of its members«).⁵⁹ Die Lobbygesetze Kanadas,⁶⁰ Litauens,⁶¹ des Vereinigten Königreichs oder der Vereinigten Staaten⁶² machen keine Ausnahme für Gewerkschaften; ganz im Gegenteil sind in Kanada »unions« explizit einbezogen (»[lobbying] ›organization‹ includes [...] (b) a trade union or labour organization«, Section 2 Lobbying Act 1985). Für andere Gesetze wiederum stellt sich die Frage einer Ausnahme nicht. Sie sind von vornherein so eng gefasst, dass sie nur selbständige Lobbyisten (Berater) erfassen, nicht aber Verbände und ihre Angestellten (so. z.B. im Vereinigten Königreich).⁶³

Die Lobbygesetze von Baden-Württemberg,⁶⁴ Bayern,⁶⁵ Hamburg,⁶⁶ Hessen⁶⁷ und Thüringen⁶⁸ nehmen Tarifpartner von der Registrierungspflicht aus und verweisen in der Begründung⁶⁹ pauschal auf eine verfassungsrechtliche Notwendigkeit. Das Lobbygesetz von Berlin hingegen nimmt Tarifpartner nicht von der Registrierung, sondern nur von einer der insgesamt fünf Berichtspflichten aus.⁷⁰

2. Lobbytransparenz als Verfassungsgut

Der U.S. Supreme Court hat im Jahr 1954 den Lobbying Act für verfassungsgemäß erklärt. Dabei waren die gleichen Argumente ausschlaggebend, wie im Urteil des BVerfG zu den Nebentätigkeiten – das Bedürfnis der Abgeordneten, Einflüsse nachvollziehen zu können, und die Notwendigkeit, die Interessen aller Bürger zu berücksichtigen angesichts einzelner starker Interessengruppen: »Present-day legislative complexities are such that individual members of Congress cannot be expected to explore the myriad pressures to which they are regularly subjected. Yet full realization of the American ideal of government by elected representatives depends to no small extent on their ability to properly evaluate such pressures. Otherwise, the voice of the people may all too easily be drowned out by the voice of special interest groups seeking favored treatment while masquerading as proponents of the public weal [deutsch: Wohl]. This is the evil which the Lobbying Act was designed to help prevent.«⁷¹

Die Europäische Kommission für Demokratie durch Recht (»Venedig-Kommission« des Europarats) hat bereits 2013 vor der Gefahr von unreguliertem Lobbying für einen fairen demokratischen Wettbewerb gewarnt: »Another main problem is the very unequal means and resources of different actors. This may become a source of concern since resources do matter. It is usually the case that lobbyists with the ›most money‹ to dedicate to their lobbying activities (such as hiring staff, renting an office in the region they are lobbying, having conferences to explain their policy positions, etc.) are usually the ones that are able to exercise relatively more and sustained political pressure. In other words, the playing field is not even.« Die Venedig-Kommission schließt daraus: »[T]he regulation of lobbying activities seems indeed a suitable response both to strengthening the positive aspects lying in the role of extra-institutional actors and to countering the drawbacks if not threats to the democratic process that lobbying might entail.«⁷²

Der EGMR hatte bislang noch keine Gelegenheit, die Vereinigungsfreiheit nach Art. 11 EMRK mit anderen Verfassungsgütern abzuwägen. Gleichwohl hat der EGMR im Jahr 2024 die Beschwerde eines Parlamentariers abgewiesen, der sich durch den parlamentarischen Verhaltenskodex in seinen Rechten als nebenberuflicher Lobbyist verletzt sah: »Those reports [of his lobbying] threatened not just the applicant's reputation but also that of Parliament [...], and the Court would readily accept that it had been necessary [...] to initiate the investigation [...]«⁷³

VI. Ergebnis

Eine grundsätzliche Ausnahme für Tarifpartner von der Registrierungspflicht des LobbyRG ist verfassungsrechtlich nicht geboten. Sie ist weder aufgrund des Grundgesetzes noch aufgrund in- oder ausländischer Vorbilder oder internationaler oder europäischer Standards erforderlich. Die Ausnahme beseitigt ein verfassungsrechtliches Problem, das es in der Praxis nicht gibt, schafft dafür aber Abgrenzungsprobleme. Die bestehende Ausnahme ist schon dem Wortlaut nach eng und rein funktional auszulegen. Ferner würde eine weite Auslegung die ohnehin schon problematische Ungleichbehandlung mit anderen Interessengruppen weiter vertiefen. Widersprüchlich ist, dass die Ausnahme von der Registrierungspflicht verfassungsrechtlich geboten sein soll, bei den gesetzlichen Verhaltenspflichten des LobbyRG hingegen nicht. Solange die Ausnahme besteht, lässt sich tarifliche von allgemeinpolitischer Interessenvertretung dadurch abgrenzen, dass das Anliegen Gegenstand von Tarifverhandlungen, Personalvertretung oder vergleichbaren Maßnahmen ist oder sein kann.

59 Regulation of Lobbying Act 2015 (Section 5 no. 5), <https://bit.ly/3PFYF0A>.

60 Lobbying Act, R.S.C., 1985, c. 44 (4th Supp.), <https://bit.ly/4gAnE0e>.

61 Gesetz Nr. XIII-3170 v. 26.06.2020, <https://bit.ly/3CoBXXF>.

62 Lobbying Disclosure Act (1995), <https://bit.ly/3EsPoGN>.

63 Transparency of Lobbying, Non-Party Campaigning and Trade Union Administration Act 2014, <https://bit.ly/416sZrV>.

64 § 3 Abs. 3 Nr. 4 Transparenzregistergesetz BW.

65 § 2 Abs. 1 Nr. 4 Buchst. b) BayLobbyRG.

66 § 2 Abs. 2 Nr. 8 HmbLobbyRG.

67 § 3 Abs. 2 Nr. 5 LobbyRG HE.

68 § 3 Abs. 6 Nr. 9 ThürBetdokLobregG.

69 BW: LT-Drucks. 16/9738, S. 10; By: LT-Drucks. 18/15463, S. 8; Hb: Bürg.-Drucks. 22/17395, S. 9; He: Die Begründung findet sich im Gesetz (»zur Berücksichtigung des verfassungsrechtlich gebotenen Schutzes«); Th: LT-Drucks. 7/3387, S. 13, zusammengeführt in LT-Drucks. 7/10211.

70 § 5 Abs. 2 BerlLG; ohne Begründung in AbgH-Drucks. 18/3831, S. 1–3.

71 United States v. Harriss, Entsch. v. 07.06.1954, 347 U.S. 612 (625), <https://bit.ly/4jKJtNx>.

72 Report on the Role of Extra-Institutional Actors in the Democratic System (Lobbying), CDL-AD(2013)011-e Rn. 53 und 96, <https://bit.ly/3WMDRZq>.

73 Paterson v. The United Kingdom, Entsch. v. 03.09.2024 – 23570/22, <https://bit.ly/3WYmaG7>.