

Deutscher Bundestag  
Ausschuss für Wahlprüfung,  
Immunität und Geschäftsordnung

Ausschussdrucksache

18 - G - 24

10. Mai 2016

Freie Universität



Berlin

Fachbereich Rechtswissenschaft

**Univ.-Prof. Dr. Helge Sodan**

Lehrstuhl für Staats- und Verwaltungsrecht,  
Öffentliches Wirtschaftsrecht, Sozialrecht

Van't-Hoff-Straße 8, 14195 Berlin

Telefon +49 30 838-53972/-53973

E-Mail sodan@zedat.fu-berlin.de

Berlin, den 9. Mai 2016

---

## Schriftliche Stellungnahme

zu den Anträgen

„Transparenz herstellen – Einführung eines verpflichtenden Lobbyistenregisters“  
(BT-Drucks. 18/3842)

und

„Transparenz schaffen – Verbindliches Register für Lobbyistinnen  
und Lobbyisten einführen“ (BT-Drucks. 18/3920)

---

### I. Zum Begriff des Lobbyismus

Die Regelungen zum Transparenz-Register der Europäischen Union und zu der vom Präsidenten des Deutschen Bundestages geführten öffentlichen Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern sowie verschiedene Initiativen im Deutschen Bundestag und in Landesparlamenten zur Einführung eines verbindlichen Lobbyistenregisters<sup>1</sup> belegen, wie unterschiedlich sich die Frage beantworten lässt, wer im Einzelnen in ein Transparenz- oder Lobbyregister einbezogen werden soll.

In dem Antrag der Fraktion DIE LINKE heißt es insoweit:

„Als Lobbyisten gelten [...] alle natürlichen und juristischen Personen, die auf die Entscheidungen im Bereich der Bundesregierung und des Deutschen Bundestages, etwa auf die Gesetzgebung, Ordnungsgebung oder andere staatlichen Direktiven unmittelbar Einfluss ausüben wollen und zu diesem Zweck Kontakte bei-

---

<sup>1</sup> Siehe dazu näher *Sodan*, LKV 2012, 193 ff.

spielsweise mit Parlamentsmitgliedern, ihren Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern oder Mitarbeiterinnen und Mitarbeitern der Fraktionen, Regierungsgliedern, Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter der Bundesministerien oder nachgeordneten Bundesbehörden vorbereiten, anbahnen, durchführen oder nachbereiten. Ausnahmen können vorgesehen werden, soweit die Lobbyarbeit geringe Finanz- oder Zeitschwellenwerte nicht überschreitet. Mit der Ausnahmemöglichkeit soll sichergestellt werden, dass Betroffene sich weiterhin ohne Verwaltungsaufwand jederzeit politisch zu Wort melden können.“<sup>2</sup>

Ähnliche Formulierungen enthält der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

„Der Begriff der registrierungspflichtigen Interessenvertreterin bzw. des registrierungspflichtigen Interessenvertreters (Lobbyisten) ist zu definieren. Dabei sollte die Absicht, Entscheidungen und Abläufe der Exekutive und Legislative im Sinne der Auftraggeberinnen und Auftraggeber zu beeinflussen, das entscheidende Kriterium sein. Ausnahmen sollen vermieden werden. Es soll vorgesehen werden, dass Lobbyistinnen und Lobbyisten, deren Lobbytätigkeit einen bestimmten zeitlichen und finanziellen Aufwand nicht übersteigt, nicht registrierungspflichtig sind. Diesen ist die Möglichkeit einer freiwilligen Registrierung einzuräumen.“<sup>3</sup>

Beide Anträge lassen erkennen, dass es jedenfalls um Interessenvertretung gegenüber staatlichen Entscheidungsträgern geht. Interessen können „als zweckrationale Orientierungen des Handelns der einzelnen an gleichartigen Erwartungen“<sup>4</sup> definiert werden. Die durch die Existenz gemeinsamer Interessen geförderte Gruppenbildung vollzieht sich organisatorisch in sog. Interessenverbänden, unter denen „die Gesamtheit aller nichtstaatlichen, sozialen Interessengebilde“ verstanden werden kann, „innerhalb deren sich die moderne Gesellschaft integriert und sich zu Regierung und Parlament und den untergeordneten, politische Gewalt oder Administration ausübenden Institutionen zum Zwecke ihrer Beeinflussung in Beziehung setzt“.<sup>5</sup> Vor allem in Anbetracht ihres jeweils begrenzten Betätigungsbereichs haben Interessenvertreter regelmäßig weder den Willen noch die Fähigkeit zur Übernahme der politischen Macht, so dass sie sich auf das Bemühen um Einflussnahme auf staatliche Entscheidungsträger beschränken und

---

<sup>2</sup> BT-Drucks. 18/3842, S. 2.

<sup>3</sup> BT-Drucks. 18/3920, S. 1 f.

<sup>4</sup> *Canenbley*, Die Zweckmäßigkeit der Verwendung von Ausschüssen in der Verwaltung, 1968, S. 64; *M. Weber*, Wirtschaft und Gesellschaft, 1. Hbd., mit Textkritischen Erläuterungen hrsg. von *Winckelmann*, 5. Aufl. 1976, S. 15; *Wittkämper*, Grundgesetz und Interessenverbände, 1963, S. 31.

<sup>5</sup> *Kaiser*, Die Repräsentation organisierter Interessen, 2. Aufl. 1978, S. 25; vgl. ferner *Dagtolou*, Der Private in der Verwaltung als Fachmann und Interessenvertreter, 1964, S. 41 f.; *Roller*, Weisungsfreie Ausschüsse in der Verwaltung und Ministerverantwortlichkeit, 1966, S. 68 Fn. 1.

sich insoweit von politischen Parteien unterscheiden, welche nach Ausübung der Gesamtmacht streben.<sup>6</sup>

Die englische Bezeichnung „lobby“ stammt übrigens vom lateinischen Wort „lobia“ (Halle) ab, welches sich auf die Korridore und Hallen des römischen Senats bezog, in denen ein politischer Informationsaustausch erfolgte; die Entwicklung des modernen Lobbyismus lässt sich insbesondere auf die Vereinigten Staaten von Amerika und den ersten Zusatzartikel der amerikanischen Verfassung zurückführen.<sup>7</sup> Dieser lautet in deutscher Übersetzung: „Der Kongress darf kein Gesetz erlassen, das die Einführung einer Staatsreligion zum Gegenstand hat, die freie Religionsausübung verbietet, die Rede- oder Pressefreiheit oder das Recht des Volkes einschränkt, sich friedlich zu versammeln und die Regierung um die Beseitigung von Missständen zu ersuchen.“

Das Bundesverfassungsgericht hat schon im Jahr 1956<sup>8</sup> die Legitimität der Einflussnahme von Interessengruppen auf die parlamentarische Arbeit anerkannt und ausgeführt:

„Es läßt sich nicht bezweifeln, daß außerparlamentarische Aktionen vielfältiger Art denkbar sind, die einer legitimen Einwirkung auf das Parlament dienen können, vor allem soweit sie dazu bestimmt sind, die Abgeordneten über die bei den Wählern zu bestimmten politischen Fragen vorhandenen Meinungen zu unterrichten. An sich ist es daher verfassungsrechtlich nicht zu beanstanden, daß ‚Interessengruppen‘ auf die Mitglieder des Parlaments einzuwirken suchen“.

In dieser Richtung stellte *von Arnim*<sup>9</sup> bereits vor fast 40 Jahren zutreffend fest:

„Die ständige Einflußnahme der Interessenverbände auf die politische Willensbildung füllt bis zu einem gewissen Grade eine Lücke aus, die die politischen Wahlen, die dem Einzelnen ja nur alle 4 Jahre die Möglichkeit der Entscheidung zwischen wenigen vagen Globalprogrammen geben, offenlassen (plebiscite de tous le jours). Die Interessenverbände haben die Funktion von Medien, durch die der Bürgerwille sich auch zwischen den Wahlen Gehör verschaffen kann, allerdings nicht ausschließlich inne; auch die Parteien haben eine ähnliche Funktion. Die Interessenverbände werden aber neben den Parteien als unverzichtbar angesehen. Denn die Menschen haben ein Bedürfnis gerade nach Artikulierung und Vertretung ihrer nach Bevölkerungs- und Berufsgruppe unterschiedlichen jeweiligen Partikularinteressen“.

---

<sup>6</sup> *Sodan*, Kollegiale Funktionsträger als Verfassungsproblem, 1987, S. 54; vgl. auch *Hartmann*, Interessenpluralismus und politische Entscheidung, 1965, S. 52 f.; *Krüger*, Allgemeine Staatslehre, 2. Aufl. 1966, S. 384; *Scheuner*, in: Beutler/Stein/Wagner (Hrsg.), Der Staat und die Verbände, 1957, S. 10 (15).

<sup>7</sup> *Geiger*, NJW-aktuell 3/2012, S. 12. Siehe zu den vom Kongress am 25.9.1789 beschlossenen insgesamt 12 Zusatzartikeln (Amendments) mit grundrechtlichem Gehalt A. und W. P. *Adams* (Hrsg.), Die Amerikanische Revolution und die Verfassung 1754-1791, 1987, S. 442 ff.

<sup>8</sup> BVerfGE 5, 85 (232).

<sup>9</sup> Gemeinwohl und Gruppeninteressen, 1977, S. 131 f.

## II. Gemeinwohlbelange und Partikularinteressen

In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, ob und gegebenenfalls inwieweit solche Partikularinteressen in einem Gegensatz zu den sog. Gemeinwohlbelangen stehen (müssen). „Die Auseinandersetzung über die Bedeutung des politisch-sozialen Leitbegriffs ‚Gemeinwohl‘ blickt in unserem Kulturkreis auf eine inzwischen zweieinhalbtausendjährige Vergangenheit zurück“.<sup>10</sup> Im juristischen Schrifttum<sup>11</sup> wird im Gemeinwohl die Verkörperung der „Idee vom guten Zustand des Gemeinwesens und vom Gedeihen aller seiner Glieder“ gesehen; darin liege „das allgemeinste Leitbild, das die Staatsethik dem staatlichen und politischen Handeln aufweist, der Legitimationsgrund der Staatlichkeit“. Da der Begriff des Gemeinwohls von hoher Abstraktheit ist, erweist sich eine Definition als schwierig. Einigkeit besteht darin, dass es „das Gemeinwohl“ nur in der Einzahl gibt; dagegen sind die Belange, welche das Gemeinwohl ausmachen, vielfältig.<sup>12</sup> Unterscheiden lassen sich absolute und relative Gemeinwohlbelange: Das Bundesverfassungsgericht<sup>13</sup> sprach in seiner Judikatur schon früh von den *absoluten*, „d. h. allgemein anerkannte[n] und von der jeweiligen Politik des Gemeinwesens unabhängige[n] Gemeinschaftswerte[n]“, zu denen es etwa die „Volksgesundheit“ zählt, bezüglich derer eine staatliche Schutzpflicht aus Art. 2 Abs. 2 Satz 1 in Verbindung mit Art. 1 Abs. 1 GG besteht<sup>14</sup>. *Relative* öffentliche Interessen sind hingegen solche, die dem „einfachen“ Gesetzgeber nicht durch die Verfassung in diesem Sinne „vorgegeben“ sind, sondern die sich „erst aus seinen besonderen wirtschafts-, sozial- und gesellschaftspolitischen Vorstellungen und Zielen ergeben, die er also erst selbst in den Rang wichtiger Gemeinschaftsinteressen erhebt“.<sup>15</sup> Bei der Bestimmung von relativen öffentlichen Interessen hat der Gesetzgeber eine weitgehende Gestaltungsfreiheit.<sup>16</sup> Welche Interessen durch gesetzliche Regelungen konkret verfolgt werden, hängt oft von knappen Parlamentsmehrheiten ab, die von Vertretern politischer Parteien gebildet werden, deren Überzeugungen nicht selten den Vorstellungen großer Gruppen der Gesellschaft entsprechen. Auf diese Weise können – unabhängig von der Tätigkeit sog. Lobbyisten – Partikularinteressen zu Gemeinwohlbelangen werden. Eine lebendige Demokratie ist

---

<sup>10</sup> *Fisch/Strohm*, in: Brink/Wolff (Hrsg.), *Gemeinwohl und Verantwortung*. Festschrift für von Arnim, 2004, S. 73.

<sup>11</sup> Siehe *Isensee*, in: ders./Kirchhof (Hrsg.), *Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland*, Bd. IV, 3. Aufl. 2006, § 71 Rn. 2.

<sup>12</sup> *Schaks*, *Der Grundsatz der finanziellen Stabilität der gesetzlichen Krankenversicherung*, 2007, S. 64; *Uerpmann*, *Das öffentliche Interesse*, 1999, S. 23.

<sup>13</sup> BVerfGE 13, 97 (107).

<sup>14</sup> Vgl. dazu näher *Sodan*, in: ders. (Hrsg.), *Grundgesetz*, 3. Aufl. 2015, Vorb. Art. 1 Rn. 25 ff., Art. 2 Rn. 23 ff.

<sup>15</sup> So BVerfGE 13, 97 (107), ohne sich allerdings des Ausdrucks „relativ“ zu bedienen; siehe ferner etwa *Grabitz*, *Freiheit und Verfassungsrecht*, 1976, S. 65 f.; *Sodan*, *Berufsständische Zwangsvereinigung auf dem Prüfstand des Grundgesetzes*, 1991, S. 52; *Schaks* (Fn. 12), S. 66.

<sup>16</sup> *Sodan* (Fn. 14), Vorb. Art. 1 Rn. 63.

gerade durch die ständige politische Auseinandersetzung über die mit gesetzlichen Maßnahmen zu verfolgenden Interessen gekennzeichnet.

Infolgedessen muss nicht zwangsläufig ein scharfer Gegensatz zwischen Gemeinwohlbelangen auf der einen Seite sowie Einzel- und Gruppeninteressen auf der anderen Seite bestehen. Dies gilt erst recht, sofern man davon ausgeht, dass das Gemeinwohl „sich erst aus einem Ausgleich aller relevanten Interessen“ ergibt<sup>17</sup>.

### III. Verfassungsrechtliche Grenzen für Lobbyistenregister

#### 1. Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung

In dem Antrag der Fraktion DIE LINKE heißt es:

„Sofern Mitarbeiterinnen und Mitarbeiter von Lobbyorganisationen bzw. Unternehmen in den Bundesministerien unmittelbar Einfluss auf Gesetzentwürfe oder andere Entwürfe von Rechtssetzungsakten genommen haben, muss jedenfalls sowohl in dem Register als auch in der betroffenen Vorlage ein detaillierter Vermerk erfolgen.“<sup>18</sup>

Ähnlich formuliert der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN:

„Die unmittelbare oder mittelbare Beeinflussung von Vorlagen der Exekutive durch Lobbyistinnen und Lobbyisten, die für den Deutschen Bundestag bestimmt sind (Gesetzentwürfe, Unterrichtungen u. Ä.), ist zu dokumentieren und für den weiteren Beratungsprozess transparent zu machen (Einführung eines sogenannten Footprint-Prinzips).“<sup>19</sup>

Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Brandenburg<sup>20</sup> hat zu Recht verfassungsrechtliche Bedenken gegen gesetzliche Vorschriften in einem „Lobbyistengesetz“, welche die Bundesregierung verpflichten, „aus der Abgrenzung der Verfassungsräume von Bundestag als Legislative und Bundesregierung als Exekutive“ hergeleitet. Denn nach der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts<sup>21</sup> setzt „die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk [...] notwendigerweise einen ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ voraus [...], der einen auch von parla-

---

<sup>17</sup> So Uerpmann (Fn. 12), S. 36. Vgl. auch BVerfGE 40, 237 (249): Dort wird der sog. Parlamentsvorbehalt u. a. damit begründet, das parlamentarische Verfahren gewährleiste „ein höheres Maß an Öffentlichkeit der Auseinandersetzung und Entscheidungssuche und damit auch größere Möglichkeiten eines Ausgleichs widerstreitender Interessen“.

<sup>18</sup> BT-Drucks. 18/3842, S. 2 f.

<sup>19</sup> BT-Drucks. 18/3920, S. 3.

<sup>20</sup> Erste Überlegungen zu einem Lobbyistenregister in Brandenburg, 2011, S. 25.

<sup>21</sup> BVerfGE 67, 100 (139) – ohne die nachfolgenden Hervorhebungen.

mentarischen Untersuchungsausschüssen grundsätzlich nicht ausforschbaren Initiativ-, Beratungs- und Handlungsbereich einschließt. Dazu gehört z. B. die Willensbildung der Regierung selbst, sowohl hinsichtlich der Erörterungen im Kabinett als auch bei der Vorbereitung von Kabinetts- und Ressortentscheidungen, die sich vornehmlich in ressortübergreifenden und -internen Abstimmungsprozessen vollzieht“. Überträgt man diese Judikatur auf gesetzliche Verpflichtungen der Bundesregierung im Sinne der soeben zitierten Passagen aus den beiden Anträgen der Fraktionen DIE LINKE und BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, so wäre der regierungsinterne Abstimmungsprozess grundsätzlich betroffen, so dass ein „Lobbyistengesetz“ – je nach Ausgestaltung – zumindest teilweise an der Grenze der exekutiven Eigenverantwortung scheitern müsste.<sup>22</sup>

## 2. Recht auf informationelle Selbstbestimmung und Grundrecht der Berufsfreiheit

Die Ausgestaltung eines Lobbyistenregisters kann auch in *grundrechtlicher* Hinsicht zu erheblichen Problemen führen. Bundesrechtlich geregelte Pflichten, in einem Lobbyistenregister etwa Daten zu Auftragsverhältnissen, der Mitgliederstruktur oder den finanziellen Aufwendungen eines Verbandes oder Unternehmens zu offenbaren<sup>23</sup>, würden in das vom allgemeinen Persönlichkeitsrecht<sup>24</sup> umfasste *Recht auf informationelle Selbstbestimmung* eingreifen<sup>25</sup>, demzufolge der Betroffene grundsätzlich selbst entscheiden kann, ob, wann und wie persönliche Lebenssachverhalte offenbart werden<sup>26</sup>. Auch eine juristische Person kann Grundrechtsträgerin des Rechts auf informationelle Selbstbestimmung sein. Dieses gewährleistet einer juristischen Person „einen Grundrechtsschutz vor Gefährdungen, die von staatlichen informationellen Maßnahmen ausgehen können“; für die Eröffnung des Grundrechtsschutzes kommt es allerdings maßgeblich „auf die Bedeutung der betroffenen Informationen für den grundrechtlich geschützten Tätigkeitskreis der juristischen Person“ an.<sup>27</sup> Das in Art. 12 Abs. 1 GG enthaltene *Grundrecht der Berufsfreiheit* bezieht in seinen Schutz auch Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse ein; darunter werden „alle auf ein Unternehmen bezogene Tatsachen, Umstände und Vorgänge verstanden, die nicht offenkundig, sondern nur einem begrenzten Personenkreis zugänglich sind und an deren Nichtverbreitung der Rechtsträger ein berechtigtes Interesse hat“<sup>28</sup>. Der Parlamentarische Beratungsdienst des Landtages Bran-

<sup>22</sup> Vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg (Fn. 20), S. 26 f.

<sup>23</sup> Siehe BT-Drucks. 18/3842, S. 2; 18/3920, S. 2.

<sup>24</sup> Siehe dazu näher *Sodan* (Fn. 14), Art. 2 Rn. 5 ff.

<sup>25</sup> Vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg (Fn. 20), S. 18 f.

<sup>26</sup> BVerfGE 65, 1 (41 f.); 113, 29 (46); 115, 320 (341); 117, 202 (228); 118, 168 (184); 120, 351 (359 ff.); 120, 378 (397 ff.); 128, 1 (42).

<sup>27</sup> BVerfGE 118, 168 (204).

<sup>28</sup> BVerfGE 115, 205 (230).

denburg hält es daher für problematisch, „von Unternehmen die Offenlegung von Firmeninterna wie dem Gesamtbudget oder dem Budget für Öffentlichkeitsarbeit zu verlangen“.<sup>29</sup>

Erkennt man einen legitimen Zweck darin, dass ein Lobbyistenregister „zur Transparenz der Einflußnahme Dritter auf die Willensbildung in Parlament und Regierung und so mittelbar zur Wahrung der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit der ersten und zweiten Gewalt [...] beitragen soll“<sup>30</sup>, so könnten zwar die mit Offenbarungspflichten verbundenen Eingriffe in das Recht auf informationelle Selbstbestimmung und das Grundrecht der Berufsfreiheit gerechtfertigt sein; in jedem Falle wären aber formellgesetzliche Regelungen unter strikter Wahrung des Grundsatzes der Verhältnismäßigkeit<sup>31</sup> erforderlich<sup>32</sup>.

### 3. Grundrecht der Koalitionsfreiheit

#### a) Schutzbereich

Vereinigungen im Sinne des Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG und damit sog. Koalitionen<sup>33</sup> unterscheiden sich von den durch Art. 9 Abs. 1 GG geschützten Vereinigungen<sup>34</sup> durch besondere Merkmale, die neben die allgemeinen Voraussetzungen der Vereinigung treten. Ihr *Zweck* muss auf die *Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen* gerichtet sein. Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG erlaubt daher – anders als Art. 9 Abs. 1 GG – keine Zweckoffenheit der Koalition.<sup>35</sup> Koalitionen sind durch *Gegnerfreiheit*<sup>36</sup>, d. h. durch eine zumindest überwiegende Zusammensetzung nur aus Arbeitgebern oder lediglich aus Arbeitnehmern, sowie eine *Gegnerunabhängigkeit* gekennzeichnet<sup>37</sup>, also eine wirtschaftliche Unabhängigkeit von der Gegenpartei<sup>38</sup>.

---

<sup>29</sup> Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg (Fn. 20), S. 19. Siehe ferner a. a. O., S. 20 speziell zum „Sonderfall rechtsberatende Berufe“, insbesondere im Hinblick auf die durch Art. 12 Abs. 1 GG geschützte Verschwiegenheitspflicht (vgl. BVerfGE 110, 226 [252]).

<sup>30</sup> So der Sachverständige *Hahlen* in seiner schriftlichen Stellungnahme vom 26.10.2011 betr. die öffentliche Anhörung des Hauptausschusses des Landtages Brandenburg am 2.11.2011, Anlage 2 zum Protokoll, P-HA 5/25-2, S. 3. Siehe zur Frage der Herleitung eines „Transparenzgebots“ näher nachfolgend S. 11 f.

<sup>31</sup> Siehe dazu allg. *Sodan* (Fn. 14), Vorb. Art. 1 Rn. 60 ff.

<sup>32</sup> Vgl. Parlamentarischer Beratungsdienst des Landtages Brandenburg (Fn. 20), S. 16, 18 f.

<sup>33</sup> Daher auch „Koalitionsfreiheit“, siehe etwa BVerfGE 4, 96 (105); 50, 290 (367).

<sup>34</sup> Siehe dazu, dass Registrierungs- und Offenbarungspflichten in Bezug auf ein Lobbyistenregister das Grundrecht der allgemeinen Vereinigungsfreiheit unberührt lassen, *Sodan*, LKV 2012, 193 (198 f.).

<sup>35</sup> *Sodan*, JZ 1998, 421 (422).

<sup>36</sup> BVerfGE 50, 290 (368); 100, 214 (223).

<sup>37</sup> Vgl. BVerfGE 18, 18 (28); 50, 290 (368).

Ausweislich des Wortlauts in Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG steht die Koalitionsfreiheit „jedermann und für alle Berufe“ offen. Damit sind alle natürlichen Personen, ob auf Arbeitnehmer- oder Arbeitgeberseite, geschützt (*individuelle* Koalitionsfreiheit).<sup>39</sup> Die Koalitionen selbst sind ohne Rückgriff auf Art. 19 Abs. 3 GG vom personellen Schutzbereich erfasst (*kollektive* Koalitionsfreiheit).<sup>40</sup> Die Koalitionsfreiheit bildet damit ein „Doppelgrundrecht“.<sup>41</sup>

Die *individuelle* Koalitionsfreiheit garantiert die Gründung und den Beitritt zu einer Koalition sowie den Verbleib in dieser.<sup>42</sup> Ferner schließt sie die Betätigung innerhalb der Koalition ein.<sup>43</sup> Die *kollektive* Koalitionsfreiheit schützt „auch die Koalitionen selbst in ihrem Bestand, ihrer Organisation und ihrer Tätigkeit, soweit diese gerade in der Wahrung und Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen besteht“.<sup>44</sup> Wegen des spezifischen in Art. 9 Abs. 3 Satz 1 GG genannten Vereinigungszwecks sind damit auch koalitionszweckrealisierende Betätigungen erfasst. Zu den *Arbeitsbedingungen* gehören all jene Umstände, die sich auf das Arbeitsverhältnis selbst beziehen; dazu zählen insbesondere Lohnhöhe und Arbeitszeit.<sup>45</sup> Aus dieser Zwecksetzung ergibt sich vor allem das Recht zum Abschluss von Tarifverträgen (Tarifautonomie).<sup>46</sup> *Wirtschaftsbedingungen* sind die für Arbeitnehmer und Arbeitgeber bedeutsamen allgemeinen wirtschafts- und sozialpolitischen Verhältnisse.<sup>47</sup>

Das Bundesarbeitsgericht stellt in der Begründung zu einem Urteil vom 25.1.2005<sup>48</sup> klar, dass zu der durch Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Koalitionsfreiheit auch das Recht gehört, „im gesamten Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen die organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien darzustellen und zu verfolgen“; daher fallen darunter „auch Aktionen der Gewerkschaften, die nicht auf Mitgliederwerbung oder auf den Abschluss von Tarifverträgen gerichtet sind, sondern mit denen arbeits- oder wirtschaftspolitische Forderungen gegenüber Regierung oder Gesetzgeber vertreten werden sollen.“ Nach der Begründung eines diese Recht-

<sup>38</sup> Siehe zur Frage, ob für eine Koalition weitere Voraussetzungen vorliegen müssen, *Sodan* (Fn. 14), Art. 9 Rn. 20.

<sup>39</sup> Vgl. BVerfGE 84, 212 (224).

<sup>40</sup> Vgl. BVerfGE 4, 96 (101 f.); 50, 290 (367); 84, 212 (224); 92, 365 (393).

<sup>41</sup> *Biedenkopf*, Grenzen der Tarifautonomie, 1964, S. 88.

<sup>42</sup> Vgl. etwa BVerfGE 19, 303 (312); 28, 295 (304); 50, 290 (367); 57, 220 (245).

<sup>43</sup> Vgl. BVerfGE 51, 77 (87 f.).

<sup>44</sup> BVerfGE 88, 103 (114); fast wortgleich bereits BVerfGE 84, 212 (224).

<sup>45</sup> *Jarass*, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar, 13. Aufl. 2014, Art. 9 Rn. 34.

<sup>46</sup> Siehe etwa BVerfGE 84, 212 (224).

<sup>47</sup> *Höfling*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz. Kommentar, 7. Aufl. 2014, Art. 9 Rn. 57.

<sup>48</sup> BAGE 113, 230 (234).

sprechung verfassungsrechtlich bestätigenden Kammerbeschlusses des Bundesverfassungsgerichts vom 6.2.2007<sup>49</sup> ist die „freie Darstellung organisierter Gruppeninteressen [...] Bestandteil der Betätigungsfreiheit, die Art. 9 Abs. 3 GG den Koalitionen gewährleistet [...]. Allgemeinpolitische Aussagen ohne Bezug zu den Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen sind hiervon jedoch nicht umfasst“. Dieser verfassungsrechtlich geforderte Bezug besteht jedoch eindeutig dann, wenn eine Koalition versucht, in einem Gesetzgebungsverfahren auf dem Gebiet des Arbeitsrechts – etwa in einem Verfahren zur Novellierung des Betriebsverfassungsgesetzes oder Tarifvertragsgesetzes – Einfluss gegenüber Parlament und Regierung zu nehmen. Aus dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit folgt insoweit also auch ein *Zugangsrecht* der Koalitionen zu Abgeordneten und Regierungsmitgliedern, sofern sich diese auf entsprechende Kontakte einlassen. Eine solche, durchaus als Lobbyismus zu bezeichnende, aber eben „spezifisch koalitionsmäßige“<sup>50</sup> Tätigkeit ist durch Art. 9 Abs. 3 GG in besonderer Weise grundrechtlich geschützt.

## b) Eingriffe

Das Bundesverfassungsgericht<sup>51</sup> versteht „unter einem Grundrechtseingriff im Allgemeinen“ einen rechtsförmigen Vorgang, „der unmittelbar und gezielt (final) durch ein vom Staat verfügbares, erforderlichenfalls zwangsweise durchzusetzendes Ge- oder Verbot, also imperativ, zu einer Verkürzung grundrechtlicher Freiheiten führt“. Die *unmittelbare* Beeinträchtigung ist dadurch gekennzeichnet, dass eine beeinträchtigende Wirkung ohne Hinzutreten weiterer Faktoren bereits im Verhalten öffentlicher Gewalt selbst liegt.<sup>52</sup> Registrierungs- und Offenbarungspflichten in Bezug auf verbindliche Lobbyistenregister sowie Sanktionen als Folgen von Verstößen gegen derartige Pflichten würden in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit eingreifen. Denn der durch Art. 9 Abs. 3 GG für die Interessenvertretung geschützte freie Zugang von Koalitionen zum Parlament bzw. zur Regierung wäre auf diese Weise unmittelbar und mit staatlicher Zielrichtung beeinträchtigt. Sollte die Offenlegung finanzieller Grundlagen der Koalitionen in einem Lobbyistenregister vom Gesetzgeber verlangt werden, ließen sich zusätzlich zumindest *mittelbare* Beeinträchtigungen der Koalitionsfreiheit begründen. Denn mit verpflichtenden Angaben etwa zum Gesamtbudget oder den Hauptfinanzierungsquellen einer Organisation in einem öffentlich zugänglichen Register, wie sie der Antrag der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN fordert,<sup>53</sup> könnte die Verhandlungsposition einer Koalition als Tarifpartei geschwächt werden, wenn die andere Tarifpartei Einblick in

---

<sup>49</sup> BVerfGK 10, 250 (256); vgl. auch bereits BVerfGE 42, 133 (138); 57, 29 (37 f.).

<sup>50</sup> Siehe zu dieser Formulierung BVerfGE 57, 29 (37).

<sup>51</sup> BVerfGE 105, 279 (300).

<sup>52</sup> *Sodan*, in: ders./Ziekow (Hrsg.), Verwaltungsgerichtsordnung. Großkommentar, 4. Aufl. 2014, § 42 Rn. 395.

<sup>53</sup> BT-Drucks. 18/3920, S. 2.

die finanzielle Leistungsfähigkeit erhalte, also etwa ein Arbeitgeberverband einen Eindruck vom Umfang der „Streikkasse“ einer Gewerkschaft gewönne. Solche nachteiligen Wirkungen wären vom Gesetzgeber zwar nicht bezweckt, aber voraussehbar. Speziell im Hinblick auf das Grundrecht der Berufsfreiheit stellte das Bundesverwaltungsgericht klar, der Schutz durch Art. 12 Abs. 1 GG wäre „unvollständig, wenn an ihm nicht auch mit staatlicher Autorität vorgenommene Handlungen gemessen würden, die als nicht bezweckte, aber voraussehbare und in Kauf genommene Nebenfolge eine schwerwiegende Beeinträchtigung der beruflichen Betätigungsfreiheit bewirken“.<sup>54</sup> In Rechtsprechung und Literatur ist seit langem anerkannt, dass über die „klassischen Grundrechtseingriffe“ hinaus auch bestimmte mittelbare Beeinträchtigungen von Freiheitsrechten im Interesse eines wirkungsvollen Grundrechtsschutzes als Eingriffe qualifiziert werden müssen.<sup>55</sup>

### c) Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung

Die Koalitionsfreiheit gehört zu den Grundrechten, welche im Grundgesetz nach dem Wortlaut vorbehaltlos garantiert sind. Dass ein Grundrecht trotz seiner normtextlich vorbehaltlosen Garantie „nicht schrankenlos sein kann, ist die logische Folge eines geordneten menschlichen Zusammenlebens“.<sup>56</sup> Grenzen lassen sich nur auf der Ebene der Verfassung ermitteln; es handelt sich also um *verfassungsimmanente Schranken*. Eine sinngemäße Anwendung der in Art. 2 Abs. 1 GG enthaltenen Schrankentrias verbietet sich bereits wegen der Subsidiarität des Rechts auf freie Entfaltung der Persönlichkeit gegenüber den speziellen Freiheitsrechten.<sup>57</sup> „Nur kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtswerte sind mit Rücksicht auf die Einheit der Verfassung und die von ihr geschützte gesamte Wertordnung ausnahmsweise imstande, auch uneinschränkbare Grundrechte in einzelnen Beziehungen zu begrenzen. Dabei auftretende Konflikte lassen sich nur lösen, indem ermittelt wird, welche Verfassungsbestimmung für die konkret zu entscheidende Frage das höhere Gewicht hat [...]. Die schwächere Norm darf nur so weit zurückgedrängt werden, wie das logisch und systematisch zwingend erscheint; ihr sachlicher Grundwertgehalt muß in jedem Fall respektiert werden“.<sup>58</sup> Ein Konflikt ist nach dem Grundsatz *praktischer Konkordanz* zu lösen.<sup>59</sup> Danach werden verfassungsrechtlich geschützte Rechtsgüter in der Problemlösung einander so zugeordnet, dass jedes von ihnen Wirklichkeit gewinnt;

---

<sup>54</sup> BVerwGE 87, 37 (43 f.) unter Bezugnahme auf BVerwGE 82, 76 (79).

<sup>55</sup> Siehe dazu etwa BVerfGE 105, 279 (303); 110, 177 (191); 116, 202 (222); 118, 1 (20); BVerwGE 71, 183 (193 f.); *Sodan* (Fn. 14), Vorb. Art. 1 Rn. 48 f., Art. 12 Rn. 20 ff.

<sup>56</sup> BVerfGE 77, 240 (253).

<sup>57</sup> BVerfGE 30, 173 (192).

<sup>58</sup> BVerfGE 28, 243 (261); vgl. etwa auch BVerfGE 30, 173 (193); 84, 212 (228).

<sup>59</sup> BVerfGE 93, 1 (21).

aus dem Prinzip der Einheit der Verfassung folgt die Aufgabe einer Optimierung.<sup>60</sup> Als sonstige mit Verfassungsrang ausgestattete Rechtsgüter wurden in der Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts etwa die „Einrichtung und Funktionsfähigkeit der Bundeswehr“<sup>61</sup>, „eine bestmögliche Krankenversorgung“<sup>62</sup> und eine „funktionstüchtige Rechtspflege“<sup>63</sup> anerkannt.

Zur verfassungsrechtlichen Rechtfertigung von Eingriffen in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit kommt also der Schutz von Gemeinwohlbelangen in Betracht, denen ebenfalls ein verfassungsrechtlicher Rang zukommt.<sup>64</sup> Fraglich ist, ob sich der bereits oben genannte legitime Zweck, dass ein Lobbyistenregister „zur Transparenz der Einflußnahme Dritter auf die Willensbildung in Parlament und Regierung und so mittelbar zur Wahrung der Integrität und politischen Vertrauenswürdigkeit der ersten und zweiten Gewalt [...] beitragen soll“<sup>65</sup>, sogar aus der Verfassung herleiten lässt. Ein „unmittelbares Transparenzgebot“<sup>66</sup> enthält Art. 21 Abs. 1 Satz 4 GG, der speziell die politischen Parteien dazu verpflichtet, über die Herkunft und Verwendung ihrer finanziellen Mittel sowie über ihr Vermögen Rechenschaft zu geben. In einer Urteilsbegründung des Bundesverfassungsgerichts aus dem Jahr 1975<sup>67</sup> heißt es: „In einer parlamentarischen Demokratie läßt es sich nicht vermeiden, daß das Parlament in eigener Sache entscheidet, wenn es um die Festsetzung der Höhe und um die nähere Ausgestaltung der mit dem Abgeordnetenstatus verbundenen finanziellen Regelungen geht. Gerade in einem solchen Fall verlangt aber das demokratische und rechtsstaatliche Prinzip (Art. 20 GG), daß der gesamte Willensbildungsprozeß für den Bürger durchschaubar ist und das Ergebnis vor den Augen der Öffentlichkeit beschlossen wird. Denn dies ist die einzige wirksame Kontrolle. Die parlamentarische Demokratie basiert auf dem Vertrauen des Volkes; Vertrauen ohne Transparenz, die erlaubt zu verfolgen, was politisch geschieht, ist nicht möglich.“ Aus diesen Hinweisen, die sich speziell auf das Problem der Entscheidung eines Parlaments *in eigener Sache* beziehen, das verfassungsrechtliche Erfordernis eines „verpflichtenden Lobbyistenregisters“ herzuleiten<sup>68</sup>, geht jedoch zu weit. Die noch stärker verallgemeinernde These von „Transparenz als Verfassungsprinzip“<sup>69</sup> erweist sich ohnehin als sehr zweifelhaft. Etwas zurückhaltender wird im

---

<sup>60</sup> Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, 20. Aufl. 1995, Rn. 72.

<sup>61</sup> BVerfGE 28, 243 (261); 69, 1 (21).

<sup>62</sup> BVerfGE 57, 70 (99).

<sup>63</sup> BVerfGE 33, 23 (32).

<sup>64</sup> Vgl. BVerfGE 84, 212 (228); 92, 26 (41); 100, 271 (283); 103, 293 (306); BVerfGK 10, 250 (256).

<sup>65</sup> Siehe Fn. 30.

<sup>66</sup> Bröhmer, Transparenz als Verfassungsprinzip, 2004, S. 36.

<sup>67</sup> BVerfGE 40, 296 (327).

<sup>68</sup> So BT-Drucks. 18/3842, S. 4 f.

<sup>69</sup> So die gleichnamige Schrift von Bröhmer aus dem Jahr 2004.

Schrifttum<sup>70</sup> unter Bezugnahme insbesondere auf das Demokratieprinzip vom „Gebot einer effizienten, kontrollstarken und transparenten Staatsorganisation“ gesprochen.

Das in Art. 20 Abs. 1 und 2 GG verankerte Demokratieprinzip taugt im Falle eines verbindlichen Lobbyistenregisters zur Rechtfertigung von damit verbundenen Eingriffen in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit schon deshalb nicht, weil „die Vertretung von Interessen gegenüber Legislative und Exekutive nicht nur als legitim, sondern innerhalb eines demokratischen Systems auch als unverzichtbar“ anzusehen ist, wie der Landtag Brandenburg in einem Beschluss vom 24.3.2011<sup>71</sup> zutreffend formulierte. Nach Auffassung der Bundestagsfraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN ist der „Austausch von Politik und Interessenvertreterinnen und Interessenvertretern [...] wichtig für eine funktionierende Demokratie“.<sup>72</sup> Für die Bundestagsfraktion DIE LINKE ist die „Einwirkung der Zivilgesellschaft auf den Staat [...] Ausdruck der Demokratie und Voraussetzung, um deren stetige Fortentwicklung zu ermöglichen“.<sup>73</sup> Hinsichtlich der Beeinflussung von Parlamentariern durch Lobbyisten stellte der Abgeordnete *Kaster* am 7.4.2011 im Deutschen Bundestag<sup>74</sup> fest: „Mit wem ich als Abgeordneter Gespräche führe oder nicht, mit wem ich in Kontakt treten will oder nicht, entscheide ich als freier Abgeordneter und ohne irgendwelche Regulierungen über Listen.“ Die Abgeordneten des Bundestages sind nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen. Diese Vorschrift schützt damit ihr sog. freies Mandat.

Selbst wenn sich aus dem Demokratieprinzip ein allgemeines „Transparenzgebot“ herleiten ließe, müsste im vorliegenden Zusammenhang ein Konflikt mit dem Grundrecht der Koalitionsfreiheit nach dem Grundsatz praktischer Konkordanz gelöst werden. Bei der Beantwortung der Frage, „welche Verfassungsbestimmung für die konkret zu entscheidende Frage das höhere Gewicht hat“<sup>75</sup>, ist jedenfalls die besondere Rolle der Koalitionen zu berücksichtigen, die ihnen staatlicherseits nicht nur durch Art. 9 Abs. 3 GG, sondern auch durch zahlreiche „einfachgesetzliche“ Normen zugewiesen ist, welche Beteiligungsrechte von Arbeitgeberverbänden und Gewerkschaften enthalten. Von den bundesgesetzlichen Vorschriften sind beispielhaft zu nennen die Beteiligung von je drei Vertretern der Spitzenorganisationen der Arbeitgeber und der Arbeitnehmer bei der Allgemeinverbindlichkeitserklärung von Tarifverträgen (§ 5 Abs. 1 TVG) sowie Anhörungsrechte interessierter Arbeitgebervereinigungen und Gewerkschaften vor der

---

<sup>70</sup> *Vofßkuhle*, in: Isensee/Kirchhof (Hrsg.), Handbuch des Staatsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Bd. III, 3. Aufl. 2005, § 43 Rn.73.

<sup>71</sup> LT-Drucks. 5/2983-B.

<sup>72</sup> BT-Drucks. 18/3920, S. 1.

<sup>73</sup> BT-Drucks. 18/3842, S. 4.

<sup>74</sup> BT-Prot. 17/102, S. 11680C.

<sup>75</sup> Siehe oben Fn. 58.

Entscheidung über den Antrag auf Allgemeinverbindlichkeitserklärung (§ 5 Abs. 2 TVG), Vorschlagsrechte der Gewerkschaften, die Tarifverträge abgeschlossen haben, und ihrer Verbände sowie der Arbeitgeberverbände, die Tarifverträge abgeschlossen haben, und ihrer Vereinigungen, welche jeweils für die Vertretung von Arbeitnehmer- und Arbeitgeberinteressen wesentliche Bedeutung haben, bei der Besetzung der Gruppen der Arbeitnehmer und Arbeitgeber in den Selbstverwaltungseinrichtungen (Verwaltungsrat und Verwaltungsausschüsse) der Bundesagentur für Arbeit (§ 379 Abs. 1 SGB III) sowie Vorschlagsrechte für ehrenamtliche Richter in der Arbeitsgerichtsbarkeit (§§ 20, 22 ArbGG) und Sozialgerichtsbarkeit (§§ 14, 16 SGG).

Festzuhalten bleibt, dass für die Eingriffe in das Grundrecht der Koalitionsfreiheit, welche sich aus Registrierungs- und Offenbarungspflichten in Bezug auf verbindliche Lobbyistenregister sowie Sanktionen als Folgen von Verstößen gegen derartige Pflichten unmittelbar oder mittelbar ergeben würden, keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung bestünde. Die Koalitionen haben ein durch Art. 9 Abs. 3 GG garantiertes Recht auf Vertretung ihrer arbeits- und wirtschaftspolitischen Interessen gegenüber Parlamenten, Regierungen und anderen staatlichen Entscheidungsträgern. Sie dürfen daher nicht in ein „verpflichtendes Lobbyistenregister“ einbezogen werden, mit dem die genannten Grundrechtseingriffe verbunden sind. Diese Verfahrensweise entspräche im Übrigen der für die Ebene der Europäischen Union erfolgten „Vereinbarung zwischen dem Europäischen Parlament und der Europäischen Kommission über das Transparenz-Register für Organisationen und selbstständige Einzelpersonen, die sich mit der Gestaltung und Umsetzung von EU-Politik befassen“<sup>76</sup>. Vom Anwendungsbereich dieses Registers ausgenommen sind nämlich „Tätigkeiten der Sozialpartner als Teilnehmer am sozialen Dialog (Gewerkschaften, Arbeitgeberverbände usw.) [...], wenn diese Sozialpartner die ihnen in den Verträgen zugeordnete Rolle wahrnehmen“ (Nr. III. 11. der Vereinbarung).

#### **IV. Resümee**

Nach allem stoßen die in den Anträgen der beiden Oppositionsfraktionen geforderten Registrierungs- und Offenbarungspflichten sowie Sanktionen als Folgen von Verstößen gegen derartige Pflichten auf schwerwiegende verfassungsrechtliche Einwände. Schon aus diesem Grund empfehle ich dem Deutschen Bundestag, diese Anträge abzulehnen. Zur Herstellung notwendiger Transparenz ist die beim Präsidenten des Deutschen Bundestages geführte öffentliche Liste über die Registrierung von Verbänden und deren Vertretern ausreichend, zumal das vom Grundgesetz und der Geschäftsordnung des Deutschen Bundestages vorgezeichnete Gesetzgebungsverfahren der interessierten Öff-

---

<sup>76</sup> ABI EU L 277/11 vom 19.9.2014. Siehe zur historischen Entwicklung auf EU-Ebene *Schmedes*, ZParl 2009, 543 (551 ff.).

fentlichkeit vielfältige Einblicke ermöglicht. Von der Vorlage eines Referentenentwurfs und der fachlichen Abstimmung unter verschiedenen Bundesministerien sowie dem anschließenden Beschluss der Bundesregierung über den Gesetzentwurf bis hin zu dem nach intensiven Beratungen erfolgten Gesetzesbeschluss des Deutschen Bundestages und der Mitwirkung des Bundesrates im Gesetzgebungsverfahren können die Diskussionen der beteiligten und dafür demokratisch legitimierten Verfassungsorgane kritisch verfolgt und begleitet werden. Inwiefern hier erhebliche Transparenzdefizite vorliegen sollen, deren Beseitigung durch Einführung eines „verpflichtenden Lobbyistenregisters“ geboten ist, vermag ich nicht nachzuvollziehen.

A handwritten signature in blue ink, appearing to read 'H. Sodan'.

Universitätsprofessor Dr. Helge Sodan  
Präsident des Verfassungsgerichtshofes  
des Landes Berlin a. D.