

Novellierung des Lobbyregisters – Rechtliche Betrachtungen zur Reduzierung der Ausnahmen

Berlin, 11. Mai 2023

Sehr geehrte Damen und Herren,

vor den finalen Gesprächen zur Novellierung des Lobbyregisters kontaktiere ich Sie, um auf die Wichtigkeit der Verringerung des Ausnahmenkatalogs in §2 Abs. 2 hinzuweisen.

Sowohl Arbeitnehmer- und Arbeitgeberverbände als auch Religionsgemeinschaften sind relevante Interessengruppen. Durch die vorhandenen Lücken im Register entsteht nicht nur ein unvollständiges Bild der Interessenslandschaft – auch die Akzeptanz anderen Interessensgruppen wird durch die Ungleichbehandlung verringert.

Die uns bekannten Argumente, die Eintragungspflicht dieser Interessensgruppen sei aufgrund verfassungsrechtlicher Bedenken pauschal nicht möglich, überzeugen mit Blick auf bisherige Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts und weitere rechtliche Abwägungen nicht.

Tarifparteien

Mit Blick auf die Tarifparteien ist das Grundrecht der Koalitionsfreiheit nach Art. 9 Abs. 3 GG zwar laut Bundesverfassungsgericht vorbehaltlos gewährleistet. Damit ist aber nicht jede Einschränkung von vornherein ausgeschlossen. Auch vorbehaltlos gewährleistete Grundrechte können durch kollidierende Grundrechte Dritter und andere mit Verfassungsrang ausgestattete Rechte begrenzt werden. Dies kann durch verfassungsrechtlich legitimierte, überwiegende Gründe des Gemeinwohls gerechtfertigt werden.

So kann das Demokratieprinzip als eingriffsrechtfertigender Belang herangezogen werden. Dazu zählt, die institutionelle Ausgestaltung des demokratischen Willensbildungsprozesses zu verbessern. Darunter fällt die Funktionsfähigkeit des demokratischen Verantwortungszusammenhangs und die Gleichheit der Einflusschancen im demokratischen Prozess durch Transparenz und Nachvollziehbarkeit der Tätigkeiten von Interessenverbänden zu stärken.

In diesem Zusammenhang ist auch zu bedenken, dass der Grundrechtsschutz nicht für alle koalitions-gemäßen Betätigungen gleich intensiv ist. Die Wirkkraft des Grundrechts nimmt vielmehr in dem Maße

zu, in dem eine Materie aus Sachgründen am besten von den Tarifvertragsparteien geregelt werden kann – jedoch andersherum ab, je weniger das der Fall ist.

Interessenvertretung gegenüber Ministerien und Parlament ist keine spezifisch koalitionsgemäße Betätigung, auch wenn es die Förderung der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen mittels gesetzgeberischer Maßnahmen betrifft. Diesbezüglich sind die Tarifverbände derzeit in einer privilegierten Lage im Vergleich zu anderen Verbänden.

Darüber hinaus zeigt die Erfahrung mit den Eintragungen von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden auf EU- und Landesebene deutlich, dass Tätigkeit sowie Koalitionsfreiheit nicht eingeschränkt zu sein scheinen. Beispielsweise ist der Deutsche Gewerkschaftsbund im europäischen Transparenzregister eingetragen und legt dort seine finanziellen Aufwendungen im Kontext der Interessenvertretung offen.

Kirchen und Religionsgemeinschaften

Dass die Registrierungspflicht sich als Eingriff in das Grundrecht der Kirchen und Religionsgemeinschaften aus Art. 4 I GG darstellt, lässt sich schon deshalb bezweifeln, weil die „Pflicht“ davon abhängt, dass der Adressat „Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag, seinen Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen“ betreiben will. Dies stellt jedoch eine Verhaltenslast dar – das heißt: Niemand ist dazu verpflichtet, sondern muss dies nur im eigenen Interesse in Kauf nehmen, wenn er etwas Bestimmtes tun oder erreichen will. Die Registrierungspflicht greift daher nur in Bezug auf freiwilliges Verhalten und schränkt daher nicht das Grundrecht der Religionsfreiheit als solches ein.

Von einem Eingriff könnte insofern nur die Rede sein, wenn in den Schutzbereich des Art. 4 GG auch das Betreiben von Interessenvertretung gegenüber den Ministerien und dem Bundestag fiele. Das ist nicht der Fall. Natürlich können Kirchen Interessenvertretung betreiben – es erscheint jedoch fraglich, ob sie dafür die privilegierte Basis des vorbehaltlos gewährleisteten Grundrechts aus Art. 4 GG in Anspruch nehmen können.

Ein Anspruch auf voraussetzungslos gestattete Kommunikation mit den Ministerien, dem Bundestag und seinen Fraktionen, Gruppen und Abgeordneten dürfte daraus nicht abzuleiten sein. Nur wenn ein solcher Anspruch per se, also unabhängig von selbstverständlich verbotenen Verletzungen der staatlichen Neutralitätspflicht, in den Schutzbereich des Art. 4 GG fiele, griffe eine Registrierungspflicht der vorgesehenen Art in dieses Grundrecht ein.

Wir hoffen, dass Sie diese Argumente bei Ihrer Entscheidung berücksichtigen und freuen uns auf einen weiteren Austausch in diesem Gesetzgebungsprozess.

Mit freundlichen Grüßen


Alexandra Herzog
Vorsitzende