

# GUTACHTEN

Noerr  
Partnerschaftsgesellschaft mbB  
Rechtsanwälte Steuerberater  
Wirtschaftsprüfer  
Speditionstraße 1  
40221 Düsseldorf  
Deutschland  
noerr.com

## Verfassungswidrigkeit der geplanten Änderungen des Lobby- registergesetzes

für

**de'ge'pol - Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V.**

im

**August 2023**

Sitz der Noerr Partnerschaftsgesellschaft mbB ist München. Die Gesellschaft ist im Partnerschaftsregister des Amtsgerichts München unter der Nummer PR 512 eingetragen.

Eine Liste der eingetragenen Partner der Partnerschaftsgesellschaft mbB kann am Sitz der Gesellschaft oder beim Partnerschaftsregister des Amtsgerichts München eingesehen werden. Weitere Informationen finden Sie im Internet unter [noerr.com](http://noerr.com). Informationen zum Datenschutz bei Noerr finden Sie unter [noerr.com/datenschutz](http://noerr.com/datenschutz).

## A. Zusammenfassung der wesentlichen Ergebnisse

Die wesentlichen Ergebnisse unserer Prüfung lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Der im Zuge der Novellierung des Gesetzes zur Einführung eines Lobbyregisters für die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag und gegenüber der Bundesregierung (Lobbyregistergesetz – „**LobbyRG**“) veröffentlichte Entwurf eines Gesetzes der Fraktionen der Regierungskoalition zur Änderung des Lobbyregistergesetzes („**LobbyRG-Entwurf**“)<sup>1</sup> sieht zum Teil weitreichende Änderungen vor, v.a. neue Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten für die betroffenen Interessensvertreter<sup>2</sup>.
- Die im LobbyRG-Entwurf vorgesehenen Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b), § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) und § 3 Abs. 2 Nr. 4 verstoßen gegen das Grundgesetz („**GG**“) und sind damit verfassungswidrig. Dem von der „Ampel-Koalition“ im Koalitionsvertrag 2021 selbst gesetzten Ziel, das LobbyRG „grundrechtsschonend und differenziert“<sup>3</sup> zu novellieren, werden die vorgenannten Neuregelungen demnach nicht gerecht.
- Die neue Regelung in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, wonach Interessensvertreter alle Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung zu Gesetzes- und Verordnungsvorhaben im Lobbyregister veröffentlichen müssen, ist aus mehreren Gründen verfassungswidrig. Die Vorschrift verstößt gegen die in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Mandatsfreiheit, das verfassungsrechtliche Beschlagsnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG, den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung sowie gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG:
  - § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt bereits gegen das nach Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte freie Mandat der Abgeordneten des Deutschen Bundestags. Die Freiheit des Mandats gewährleistet den Schutz einer freien Kommunikationsbeziehung zwischen dem Abgeordneten und Dritten. Diese geschützte Kommunikationsbeziehung würde durch die Veröffentlichungspflicht offenkundig erheblich beeinträchtigt. Dies lässt sich verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen. Der Schutz der Kommunikationsbeziehung ist in der Verfassungsordnung von herausragender Bedeutung, weil sie für das Gelingen der repräsentativen

---

<sup>1</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346 vom 20.06.2023.

<sup>2</sup> Zur besseren Lesbarkeit wird im Folgenden nur die männliche Form verwendet. Diese soll aber gleichermaßen alle Geschlechter erfassen.

<sup>3</sup> Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.

Demokratie wesentlich ist. Die verfassungsrechtliche Entscheidung zugunsten einer repräsentativen Demokratie soll zur Versachlichung des politischen Diskurses beitragen. Diese Grundentscheidung würde durch die Veröffentlichungspflicht und die damit einhergehenden Skandalisierungsmöglichkeiten politischer Vorgänge erheblich und in verfassungsrechtlich nicht hinzunehmender Weise konterkariert.

- § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt daneben auch gegen das verfassungsrechtliche Beschlagnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG, das den Schutz der den Abgeordneten des Deutschen Bundestages von Dritten anvertrauten Informationen bezweckt. Dieser Schutzzweck würde durch die verpflichtende Eintragung von Stellungnahmen und Gutachten in das Lobbyregister umgangen, weil der Abgeordnete entgegen des Schutzzwecks des Beschlagnahmeverbots nicht mehr selbst entscheiden könnte, welche vertraulichen Informationen er offenlegt und welche nicht.
- Darüber hinaus verstößt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf gegen den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung, der den internen Willensbildungsprozess innerhalb der Bundesregierung schützt. Der Kernbereichsschutz steht einer Offenlegung von Vorgängen, bei denen der exekutive Willensbildungsprozess noch nicht abgeschlossen ist, entgegen. Die in §§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten erfasst allerdings insbesondere auch noch offene Willensbildungsvorgänge, da die Veröffentlichungspflicht unverzüglich zu erfüllen ist.
- Schließlich greift § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf in nicht zu rechtfertigender Weise, insbesondere auch unverhältnismäßig in die gemäß Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der verpflichteten Interessenvertreter ein. Die Neuregelung ist bereits nicht erforderlich, da es in Form des sog. exekutiven bzw. legislativen Fußabdrucks – den die „Ampel-Koalition“ im Koalitionsvertrag 2021 angekündigt hatte<sup>4</sup> – eine mildere und gleich geeignete Regelungsoption gibt.
- Auch § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf, der im Bereich der mitgliederschäftlich organisierten Interessenvertretung eine Pflicht zur Offenlegung bestimmter Mitgliedsbeiträge vorsieht, verstößt gegen die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit. Die vorgesehene Regelung ist unter

---

<sup>4</sup> Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.

verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten weder geeignet noch erforderlich sowie angemessen und damit insgesamt unverhältnismäßig:

- Der Gesetzgeber scheint mit der Regelung das Ziel zu verfolgen, einen vermeintlich lenkenden Einfluss einzelner Mitglieder auf die mitgliederschaflich organisierte Interessenvertretung transparent zu machen. Die Offenlegung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge ist jedoch bereits nicht geeignet, um zu bestimmen, welche Mitglieder einen lenkenden Einfluss auf eine mitgliederschafliche Organisation haben. Die Möglichkeiten zur Einflussnahme in mitgliederschaflich organisierten Interessenverbänden hängen zumeist nicht von der Höhe der Beiträge ab.
- Ferner wird sich die Höhe eines Mitgliedsbeitrags aus Gründen der Beitragsgerechtigkeit regelmäßig an marktnahen Wirtschaftskennzahlen (wie beispielsweise Absatzmengen oder Spezialumsätzen) orientieren. Die Höhe eines solchen Beitrags erlaubt sodann Rückschlüsse auf die Umsätze und Anteile eines Unternehmens in bestimmten (Teil-)Märkten. Hierbei handelt es sich um sensible Informationen von sehr hohem wirtschaftlichem Wert für ein mitgliederschaflich organisiertes Unternehmen, deren Offenlegung aufgrund der Möglichkeit des Gesetzgebers, entsprechende Ausnahmetatbestände zum Schutz des Geheimhaltungsinteresses vorzusehen, nicht erforderlich ist.
- Zudem besteht die Gefahr, dass einzelne oder mehrere Mitglieder nach Offenlegung der Mitgliedsbeiträge austreten, um zu verhindern, dass die für sie sensiblen Informationen veröffentlicht werden. Damit könnte die Finanzierungsgrundlage mitgliederschaflicher Organisationen insgesamt in existenzbedrohender und damit unangemessener Weise in Frage gestellt werden.
- Schließlich benachteiligt § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf die mitgliederschaflich organisierte Interessenvertretung im Verhältnis zur (überwiegend) spendenfinanzierten Interessenvertretung. Für beide Gruppen von Interessenvertretern gelten nach dem LobbyRG-Entwurf zwar formal vergleichbare Offenlegungspflichten in Bezug auf Mitgliedsbeiträge und Schenkungen Dritter. Im Bereich der spendenfinanzierten Interessenvertretung dürfte diese Offenlegungspflicht jedoch praktisch angesichts der vorgesehenen Schwellenwerte leerlaufen, während die Offenlegungspflicht für die mitgliederschaflich organisierte Interessenvertretung existenzbedrohende Auswirkungen nach sich ziehen kann. Auch insoweit ist die Regelung unangemessen.

- Die neu in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Offenlegung von Finanzmitteln im Falle der Drittinteressenvertretung greift ebenfalls unverhältnismäßig in die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der Interessensvertreter ein. Die vorgesehene Regelung ist unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten weder geeignet, erforderlich noch angemessen und damit insgesamt unverhältnismäßig. Der Fokus auf die finanziellen Angaben der Drittinteressenvertretung ist nicht geeignet, deren Ziele und Inhalte transparent zu machen. Mit den Registerangaben zu den erhaltenen Finanzmitteln müssen die betroffenen Interessensvertreter zudem insbesondere Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenlegen. Ausnahmetatbestände zum Schutz dieser Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse sind nicht vorgesehen. Zugleich sind die mit der Neuregelung verbundenen Vorteile für die Transparenz der Interessenvertretung äußerst gering, da die Auftraggeber der Interessensvertreter ohnehin ihren finanziellen Aufwand angeben müssen. Insofern besteht ein erhebliches Missverhältnis zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und der mit der Neuregelung allenfalls sehr geringfügig gesteigerten Transparenz andererseits. Dieses Missverhältnis führt dazu, dass der mit § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.
- Schließlich verstößt die Entscheidung des Gesetzgebers, bestimmte Gruppen von Interessensvertretern, wie Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, die Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG), Kirchen, andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 LobbyRG) sowie Vertreter der freien Presse (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG), vom Anwendungsbereich des LobbyRG in bestimmten Umfang auszunehmen und damit zu privilegieren, während andere, nicht privilegierte Gruppen von Interessensvertretern ausnahmslos alle nach dem LobbyRG vorgesehenen Pflichten erfüllen müssen, gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Ein Sachgrund für die bereits seit 2022 im LobbyRG angelegte Ungleichbehandlung der verschiedenen Gruppen von Interessensvertretern liegt nicht vor. Diese nicht zu rechtfertigende Ungleichbehandlung würde durch die geplante Novellierung des LobbyRG noch einmal deutlich verschärft, da die nicht durch den Gesetzgeber privilegierten Interessensvertreter durch die neuen Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten künftig noch intensiveren Grundrechtseingriffen als bisher ausgesetzt sein werden.

## **B. Sachverhalt und Prüfauftrag**

### **I. Novellierung des LobbyRG**

Am 01.01.2022 ist das LobbyRG in Kraft getreten. Mit diesem Gesetz wurde ein bei dem Deutschen Bundestag als öffentliches Verzeichnis geführtes zentrales Lobbyregister eingeführt, das das Tätigwerden von Interessensvertretern auf Bundesebene transparent machen soll.

Derzeit ist eine Novellierung des LobbyRG geplant. So haben die Fraktionen der SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und der FPD einen LobbyRG-Entwurf<sup>5</sup> in den Deutschen Bundestag eingebracht. Mit dem Gesetz soll nach der geplanten Gesetzesbegründung die Aussagekraft der Registereinträge gestärkt und der Anwendungsbereich maßvoll erweitert werden.<sup>6</sup> Dazu sieht der LobbyRG-Entwurf zum Teil weitreichende Änderungen des LobbyRG vor, u. a. sind nunmehr zahlreiche weitergehende Offenlegungsverpflichtungen vorgesehen. So sollen insbesondere eine Pflicht zur Veröffentlichung von grundsätzlichen Stellungnahmen und Gutachten, eine Pflicht zur Offenlegung der Mitgliedsbeiträge sowie eine Pflicht zur Veröffentlichung der für einen konkreten Interessensvertretungsauftrag erhaltenen Finanzmittel eingeführt werden (siehe hierzu im Detail sogleich).

Entgegen der Ankündigung im Koalitionsvertrag<sup>7</sup> ist der persönliche Anwendungsbereich des LobbyRG hingegen nicht erweitert worden. So sollen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Bereich der Einflussnahme auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG-Entwurf), Kirchen und andere Religionsgemeinschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 LobbyRG-Entwurf) sowie Vertreter der freien Presse (§ 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG-Entwurf) weiterhin von der Verpflichtung zur Eintragung ins Lobbyregister ausgenommen sein.

### **II. Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten (§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf)**

Mit der Novellierung des LobbyRG-Entwurfs soll eine Pflicht zur Veröffentlichung von bestimmten Stellungnahmen und Gutachten eingeführt werden. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf sieht hierzu folgende Regelung vor:

*„(1) Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter stellen im Lobbyregister die folgenden Informationen bereit: [...]*

---

<sup>5</sup> Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Änderung des Lobbyregistergesetzes, BT-Drs. 20/7346.

<sup>6</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1.

<sup>7</sup> Vgl. Koalitionsvertrag zwischen SPD, BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN und FDP, 2021, S. 10.

5. zur Darstellung der bezweckten Einflussnahme [...]

*b) diejenigen Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung zu den angegebenen Gesetzes- oder Verordnungsvorhaben in anonymisierter und hinsichtlich des Textinhalts maschinenlesbarer Form, die gegenüber mindestens einer der Adressatinnen oder einem der Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 [LobbyRG-Entwurf] abgegeben wurden unter Angabe des Zeitpunkts, der betroffenen Interessen- und Vorhabenbereiche nach [§ 3 Abs. 1 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf] und einer abstrakten Bezeichnung der Adressatinnen und Adressaten nach § 1 Absatz 1 und 2 [LobbyRG-Entwurf].“*

Von dem in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf genannten Begriff der „Adressatinnen und Adressaten“ gemäß § 1 Abs. 1 und 2 LobbyRG-Entwurf sind alle Organe, Gremien, Mitglieder, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages und deren Mitarbeiter sowie die Bundesregierung inklusive der Parlamentarischen Staatssekretäre, Staatssekretäre, Abteilungsleiter, Unterabteilungsleiter, Referatsleiter sowie Referenten erfasst.

Die betroffenen Interessensvertreter haben die Veröffentlichung auf Grundlage der Neuregelung in § 3 Abs. 3 Satz 1 LobbyRG-Entwurf „unverzüglich“ vorzunehmen.

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf dient ausweislich der geplanten Gesetzesbegründung dazu, Gegenstände und Ziele der beabsichtigten Interessenvertretung durch entsprechende Pflichtangaben im Lobbyregister transparenter zu machen.<sup>8</sup> Es soll an übergeordneter Stelle im Lobbyregister mehr Transparenz in die Strukturen der Einflussnahme der Interessenvertretungen auf das Handeln von Exekutive und Legislative bewirkt werden.<sup>9</sup>

**III. Pflicht zur Offenlegung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge (§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf)**

Ferner ist die Einfügung eines neuen § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf beabsichtigt. Die Vorschrift verpflichtet zur Offenlegung von Mitgliedsbeiträgen im Bereich mitgliedschaftlich organisierter Interessenvertretung (Verbände etc.).

§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf lautet wörtlich wie folgt:

*„(1) Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter stellen im Lobbyregister die folgenden Informationen bereit: [...]*

---

<sup>8</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 27.

<sup>9</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 28.

8. Finanzangaben, und zwar [...]

e) Angaben zu Mitgliedsbeiträgen, und zwar [...]

*bb) in Stufen von jeweils 10 000 Euro jeden Mitgliedsbeitrag unter Angabe von Name, Firma oder Bezeichnung der Beitragszahlerin oder des Beitragszahlers, der den Gesamtwert von 10 000 Euro bezogen auf eine Beitragszahlerin oder einen Beitragszahler in einem Geschäftsjahr und zugleich 10 Prozent bezogen auf die jährliche Gesamtsumme nach Doppelbuchstabe a übersteigt [...].“*

Mit dieser Regelung soll insbesondere die Transparenz in Bezug auf die Einflussnahmemöglichkeiten einzelner Mitglieder auf die mitgliedschaftliche Organisation gestärkt werden.<sup>10</sup>

#### **IV. Pflicht zur Offenlegung der für einen konkreten Auftrag erhaltenen Finanzmittel (§ 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf)**

Weiterhin ist die Einführung einer Offenlegungspflicht in Bezug auf die für einen konkreten Auftrag erhaltenen Finanzmitteln im Falle der Drittinteressenvertretung geplant. Der neue § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf sieht zu diesem Zwecke die folgende Regelung vor:

*„(2) Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter, die die Interessenvertretung im Auftrag betreiben, stellen im Lobbyregister ergänzend zu den Angaben nach [§ 3 Abs. 1 LobbyRG-Entwurf] die folgenden Informationen bereit: [...]*

*4. von der Auftraggeberin oder dem Auftraggeber je Auftrag erhaltene Finanzmittel in Stufen von jeweils:*

*a) 0 Euro,*

*b) 1 bis 24 999 Euro,*

*c) 25 000 bis 49 999 Euro,*

*d) 50 000 bis 99 999 Euro,*

*e) ab 100 000 in Stufen von jeweils 100 000 Euro,*

---

<sup>10</sup> Vgl. hierzu im Einzelnen unter C. II. 2. a) dieses Gutachtens.



*f) ab 1 000 000 Euro.“*

Nach der geplanten Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf möchte der Gesetzgeber mit dieser Regelung die Ziele, Größenordnung und Schlagkraft einer beauftragten Interessenvertretung transparent machen, weil diese im besonderen Maße dazu geeignet sei, die Integrität der Willensbildung negativ zu beeinflussen.<sup>11</sup> Für die Beurteilung und politische Einordnung dieser Art von Interessenvertretung sei es insoweit von Bedeutung, welche finanziellen Mittel dafür aufgewandt werden können.<sup>12</sup>

## **V. Prüfauftrag**

Angesichts der bevorstehenden Novellierung des LobbyRG hat uns die de'ge'pol – Deutsche Gesellschaft für Politikberatung e.V. gebeten, zu prüfen, ob

- die Änderungen des LobbyRG-Entwurfs, namentlich die neuen Offenlegungspflichten in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf sowie § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf und
- die trotz der anstehenden Novellierung in § 3 Abs 2 LobbyRG-Entwurf weiterhin vorgesehene Ungleichbehandlung zwischen verschiedenen Arten von Interessenvertretern

mit der Verfassung zu vereinbaren sind.

---

<sup>11</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

<sup>12</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

## C. Rechtliche Würdigung

Die im LobbyRG-Entwurf vorgesehenen Änderungen sind verfassungswidrig. Die neu in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Veröffentlichung der Stellungnahmen und Gutachten mit grundsätzlicher Bedeutung ist nicht mit Verfassungsrecht, namentlich der Mandatsfreiheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG), dem verfassungsrechtlichen Beschlagsnahmeverbot (Art. 47 Satz 2 GG), dem verfassungsrechtlich geschützten Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung sowie dem Grundrecht der Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) vereinbar (hierzu unter **Ziffer I.**). Darüber hinaus ist § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verfassungswidrig, da die die Regelung, die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der betroffenen Organisationen und Mitglieder verletzt (hierzu unter **Ziffer II.**). Ferner ist auch die Pflicht zur Offenlegung von Finanzmitteln in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf mit Verfassungsrecht unvereinbar; auch diese Pflicht greift unverhältnismäßig in die Berufsfreiheit der von ihr betroffenen Interessensvertretern ein (hierzu unter **Ziffer III.**). Das LobbyRG verstößt schließlich auch nach der Novellierung durch den LobbyRG-Entwurf weiterhin gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG (hierzu unter **Ziffer IV.**). Im Einzelnen:

### I. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt gegen die in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützte Mandatsfreiheit (hierzu unter **Ziffer 1.**), das verfassungsrechtliche Beschlagsnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG (hierzu unter **Ziffer 2.**), den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung (hierzu unter **Ziffer 3.**) sowie gegen das Grundrecht der Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG (hierzu unter **Ziffer 4.**). Die Regelung ist demnach verfassungswidrig. Im Einzelnen:

#### 1. Verstoß gegen die Mandatsfreiheit (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG)

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt gegen das freie Mandat der Abgeordneten des Deutschen Bundestags, das durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG verfassungsrechtlich abgesichert ist. Die vorgesehene Offenlegungspflicht in Bezug auf Stellungnahmen und Gutachten greift in den Gewährleistungsbereich des freien Abgeordnetenmandats in einer Weise ein, die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.

**a) Eingriff in Gewährleistungsbereich des freien Mandats**

Die freie Mandatsausübung der Abgeordneten des deutschen Bundestages wird durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG geschützt.<sup>13</sup> Die Vorschrift lautet wörtlich wie folgt:

*„Sie [Anm: Die Abgeordneten des Deutschen Bundestags] sind Vertreter des ganzen Volkes, an Aufträge und Weisungen nicht gebunden und nur ihrem Gewissen unterworfen.“*

Das freie Mandat gewährleistet umfassend die freie Willensbildung des Abgeordneten. Erfasst ist auch der Schutz einer freien Kommunikationsbeziehung zwischen dem einzelnen Abgeordneten und den Wählern.<sup>14</sup> Denn es ist eine wesentliche Aufgabe des Abgeordneten und seiner Mitarbeiter, unterschiedliche politische Auffassungen und Interessen aufzunehmen, auszugleichen und in die Willensbildung von Partei, Fraktion und Parlament zu überführen. Die von dem Abgeordneten vermittelte Repräsentation im Deutschen Bundestag erfordert Vermittlung von Informationsströmen in doppelter Richtung.<sup>15</sup> Dazu führte das Bundesverfassungsgericht („BVerfG“) in seinem Beschluss vom 17.09.2013 aus:

*„Der kommunikative Prozess, bei dem der Abgeordnete nicht nur Informationen weitergibt, sondern auch Informationen empfängt, ist vom Schutz des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst. [...] Das freie Mandat schließt die Rückkoppelung zwischen Parlamentariern und Wahlvolk ein. Sie schützt daher - neben dem speziellen Schutz der vertraulichen Kommunikation des Abgeordneten durch das in Art. 47 GG gewährte Zeugnisverweigerungsrecht - die Kommunikationsbeziehungen des Abgeordneten als Bedingung seiner freien Willensbildung und gewährleistet dabei insbesondere, dass die von ihm zu vertretenden, in die politische Willensbildung des Deutschen Bundestages einzuspeisenden Meinungen und Interessen ihn unverzerrt und ohne staatliche Beeinflussung erreichen können. Die Vielzahl der Abgeordneten soll die Chance eröffnen, dass die unterschiedlichen Ideen und Interessen in der*

---

<sup>13</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 02.03.1977 – 2 BvE 1/76, BVerfGE 44, 125, juris Rn. 45.

<sup>14</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 92 ff.

<sup>15</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 96.

*Bevölkerung in den parlamentarischen Willensbildungsprozess eingebracht werden.“<sup>16</sup>*

Die Abgeordneten und die sie unterstützenden Hilfspersonen sind, um ihrer Funktion in der verfassungsrechtlich vorgesehenen repräsentativen Demokratie gerecht zu werden, auf Informationen von außen angewiesen. Sie können ohne kommunikativen Input weder abschließend einschätzen, welche Interessen von einem Gesetzgebungsverfahren betroffen sind, noch verfügen sie in jeden Fall über eine ausreichende fachliche Expertise. In diesem Kontext kommt den von § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verpflichteten Interessenvertretern eine wesentliche Aufgabe zu, indem sie über die Positionen betroffener Gruppen aufklären und zugleich fachlichen Input geben. Die Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Interessensvertretern ist folglich in den verfassungsrechtlichen Schutzbereich des Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG einbezogen.

Der nach den vorstehenden Grundsätzen verfassungsrechtlich geschützte kommunikative Austausch wird durch die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Veröffentlichungspflicht beeinträchtigt. Insbesondere besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen einzelne Mandatsträger missbraucht wird. Jede Eintragung kann einen Mandatsträger potenziell in eine öffentliche Rechtfertigungssituation bringen. Gerade unter den Bedingungen moderner Online-Medien und sozialer Netzwerke geht damit ein erhebliches Potenzial zur Skandalisierung politischer Vorgänge einher. Das kann zur Folge haben, dass Abgeordnete darauf verzichten, für Gesetzgebungsverfahren relevante Stellungnahmen und Gutachten anzunehmen. Auch wird die Unbefangenheit der diesbezüglichen Kommunikation auf Grund des mit der Veröffentlichungspflicht einhergehenden Überwachungsdrucks beeinträchtigt.

Insgesamt greift § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf damit in den verfassungsrechtlichen Gewährleistungsbereich des freien Mandats ein. Dies hat im Übrigen auch die „Ampel-Koalition“ erkannt: Im Koalitionsvertrag bekennt diese selbst, dass Verschärfungen des LobbyRG ihre Grenzen in der Mandatsfreiheit finden.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 97.

<sup>17</sup> Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.

## b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der vorstehend aufgezeigte Eingriff in den verfassungsrechtlichen Gewährleistungsbereich des freien Mandats ist verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen.

Ein Eingriff in den Gewährleistungsgehalt des freien Abgeordnetenmandats kann grundsätzlich durch eine überwiegende Verfassungsrechtsposition gerechtfertigt werden. Eine solche überwiegende Verfassungsrechtsposition, die den mit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verbundenen Eingriff rechtfertigen könnte, ist in der vorliegenden Konstellation jedoch nicht ersichtlich.

Unmittelbar bezweckt die Neuregelung das Ziel einer verbesserten Transparenz dahingehend, ob, in welchem Umfang und mit welcher Zielrichtung unterschiedliche Interessenvertreter versuchen, Einfluss auf konkrete Gesetzgebungsverfahren zu nehmen.<sup>18</sup> Hierdurch soll mittelbar ein Beitrag geleistet werden, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität der Willensbildungs- und Entscheidungsprozesse in Parlament und Regierung zu stärken.<sup>19</sup> Die Integrität und Vertrauenswürdigkeit der Gesetzgebung ist zwar grundsätzlich als verfassungsrechtlich geschütztes Gut anzuerkennen. Allein der Umstand, dass die vorgesehene Veröffentlichungspflicht eine verfassungsrechtlich geschützte Rechtsposition verfolgt, reicht jedoch nicht aus, um den mit ihr verbundenen Eingriff in Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG zu rechtfertigen. Vielmehr müsste der Schutz der Vertrauenswürdigkeit und Integrität politischer Herrschaft den Schutz des freien Mandats auch im Hinblick auf die konkrete Situation überwiegen. Das ist vorliegend jedoch nicht der Fall, weil die vorgesehene Neuregelung einen zu weitreichenden und deshalb nicht mehr zu rechtfertigenden Eingriff in das freie Mandat darstellt.<sup>20</sup>

Die als Teil des freien Mandats geschützte Kommunikationsbeziehung des Mandatsträgers mit Dritten ist nicht um ihrer selbst Willen geschützt, sondern weil sie für das Gelingen der repräsentativen Demokratie von herausragender Bedeutung ist. Die Entscheidung des deutschen Verfassungsgebers für die repräsentative Demokratie soll zur

---

<sup>18</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 14.

<sup>19</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1.

<sup>20</sup> Ähnlich für eine Verpflichtung zur Offenlegung des Terminkalenders oder eine Protokollierung von Gesprächen (*Austermann*, NVwZ 2021, 585 (587)).

Versachlichung des politischen Diskurses beitragen, um auch komplexe Probleme sachangemessen lösen zu können.<sup>21</sup> So versteht sich, dass auch der kommunikative Austausch zwischen Mandatsträger und Interessensvertretern möglichst in einem geschützten kommunikativen Raum erfolgen soll. Diesen Befund bestätigt auf Verfassungsebene insbesondere die Regelung in Art. 47 Satz 1 GG, die den Abgeordneten des Deutschen Bundestags ein Zeugnisverweigerungsrecht über die ihnen anvertrauten Tatsachen sowie über die Identität des Informanten gewährt. Ergänzend hierzu sieht Art. 47 Satz 2 GG ein Beschlagnahmeverbot für mandatsbezogene Schriftstücke vor. Das Beschlagnahmeverbot soll Umgehungen des Zeugnisverweigerungsrechts verhindern. Aus dieser Regelung leitet das BVerfG die grundsätzliche Wertung ab, dass die grundgesetzlich geschützte freie Kommunikationsbeziehung zwischen Abgeordneten und Dritten auch den Schutz der Vertraulichkeit umfasst.<sup>22</sup> Die Informationen sollen den Abgeordneten unverzerrt erreichen; er soll sich unbefangen unterschiedlichen betroffenen Interessen und Informationen öffnen können.<sup>23</sup> Dieser kommunikative Austausch würde künftig durch die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Veröffentlichungspflicht stark beeinträchtigt. Es besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen einzelne Mandatsträger missbraucht wird. Dieses Potenzial zur Skandalisierung politischer Vorgänge läuft dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie entgegen, der für eine Versachlichung legislativer Willensbildung sorgen soll, um den komplexen Problemlagen überhaupt in angemessener Weise gerecht werden zu können. Dieses Ziel der Versachlichung wird dadurch konterkariert, dass die medial vermittelte Öffentlichkeit ein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die vertraulichen Kommunikationsbeziehungen zwischen den Mandatsträgern und den Interessenvertretern als Bindeglied zur Zivilgesellschaft erhält.

Insgesamt erweist sich § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf demnach als nicht mit dem freien Mandat gemäß Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG vereinbar und somit als verfassungswidrig.

---

<sup>21</sup> Vgl. *Grzeszick* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 20 Rn. 71.

<sup>22</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2003 - 2 BvR 508/01, BVerfGE 108, 251, juris Rn. 45.

<sup>23</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 17.09.2013 – 2 BvE 6/08, BVerfGE 134, 141, juris Rn. 97.

## 2. Verstoß gegen das verfassungsrechtliche Beschlagnahmeverbot (Art. 47 Satz 2 GG)

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt ferner gegen das verfassungsrechtliche Beschlagnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG.

Art. 47 Satz 2 GG gewährt im Zusammenhang mit dem in Art. 47 Satz 1 GG niedergelegten Zeugnisverweigerungsrecht ein Beschlagnahmeverbot zugunsten von Bundestagsabgeordneten. Wörtlich lauten Art. 47 Sätze 1 und 2 GG wie folgt:

*„Die Abgeordneten sind berechtigt, über Personen, die ihnen in ihrer Eigenschaft als Abgeordnete oder denen sie in dieser Eigenschaft Tatsachen anvertraut haben, sowie über diese Tatsachen selbst das Zeugnis zu verweigern. Soweit dieses Zeugnisverweigerungsrecht reicht, ist die Beschlagnahme von Schriftstücken unzulässig.“*

Das Beschlagnahmeverbot des Art. 47 Satz 2 GG gilt für Gegenstände, die sich in den Büroräumen eines Bundestagsabgeordneten und dessen Hilfspersonen befinden.<sup>24</sup> In der Zusammenschau mit Art. 47 Satz 1 GG bezieht sich das Beschlagnahmeverbot hierbei auf Schriftstücke, die anvertraute Tatsachen beinhalten. „Anvertraut“ sind solche „Tatsachen“, die einem Abgeordneten durch den Informanten vertraulich, d.h. mit einer Beschränkung der Befugnis zur Verwertung, mitgeteilt wurden, unabhängig davon, ob es sich um eine objektiv vertrauliche Tatsache handelt.<sup>25</sup>

Soweit die von § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf erfassten Stellungnahmen und Gutachten anvertraute Tatsachen im vorgenannten Sinne beinhalten, verstößt die Regelung gegen Art. 47 Satz 2 GG. Ihrem ausdrücklichen Wortlaut nach bezieht sich die Gesamtregelung in Art. 47 GG zwar nur auf eine Situation, in der der Abgeordnete möglicherweise als Zeuge vernommen werden soll (z.B. ein Strafverfahren). Allerdings stellte das BVerfG zu dem mit Art. 47 GG verfolgten Schutzzweck bereits fest:

*„Mit diesem Recht schützt die Verfassung das Vertrauensverhältnis, das im Einzelfall zwischen dem Abgeordneten und einem Dritten in Rücksicht auf die Mandatsausübung zustande gekommen ist (vgl. Badura, Die Stellung des Abgeordneten nach dem Grundgesetz und den Abgeordnetengesetzen in Bund und Ländern, in: Schneider/Zeh,*

<sup>24</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 30.07.2003 – 2 BvR 508/01, BVerfGE 108, 251, juris Rn. 48.

<sup>25</sup> Vgl. Butzer in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand: 15.05.2023), Art. 47 Rn. 3.

*Parlamentsrecht und Parlamentspraxis in der Bundesrepublik Deutschland, 1989, § 15 Rn. 61). Zeugnisverweigerungsrecht und Beschlagnahmeprivileg stärken das freie Mandat; sie schützen zugleich die ungestörte parlamentarische Arbeit und die Repräsentationsmächtigkeit der Volksvertretung. Art. 47 GG verstärkt insofern das freie Mandat des Abgeordneten aus Art. 38 Abs. 1 GG und gewährleistet zugleich dem Bundestag als Verfassungsorgan einen Funktionsschutz<sup>26</sup>*

Der hiernach mit dem Beschlagnahmeverbot verfolgte Schutz der Vertraulichkeit der Kommunikationsbeziehung zwischen einem Abgeordneten und Dritten würde allerdings konterkariert, wenn Interessenvertreter künftig dazu verpflichtet wären, Schriftstücke, die aus Vertraulichkeitsgründen nicht beschlagnahmt werden dürften, nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf für Jedermann einsehbar zu veröffentlichen. In einer solchen Situation hätte es, anders als von Art. 47 GG intendiert, nicht mehr der durch Art. 38 Abs. 1 Satz 2 und 47 GG besonders geschützte Abgeordnete in der Hand zu entscheiden, ob er von seinem Zeugnisverweigerungsrecht Gebrauch macht oder nicht bzw. ob ein Schriftstück beschlagnahmt werden kann oder nicht.<sup>27</sup> Die Information wäre bereits öffentlich verfügbar und eine Aussageverweigerung sinnlos. Die Verpflichtung zur pauschalen Veröffentlichung aller gegenüber den Abgeordneten und ihrer Mitarbeiter abgegebenen Stellungnahmen und Gutachten würde zur Umgehung des Art. 47 GG führen und ist deshalb mit dessen Sinn und Zweck nicht vereinbar. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt insofern gegen Art. 47 Satz 2 GG und ist damit auch aus diesem Grund verfassungswidrig.

### **3. Verstoß gegen den Grundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung**

Soweit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf eine Veröffentlichungspflicht auch für gegenüber der Bundesregierung abgegebene Stellungnahmen und Gutachten vorsieht, verstößt die Neuregelung gegen den Verfassungsgrundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung. Auch insoweit ist § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verfassungswidrig.

---

<sup>26</sup> Vgl. BVerfG, Ur. v. 30.07.2003 – 2 BvR 508/01, BVerfGE 108, 251, juris Rn. 45.

<sup>27</sup> Vgl. Butzer in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand: 15.05.2023), Art. 47 Rn. 5.



a) **Kernbereichsschutz als Prüfungsmaßstab für die Neuregelung im LobbyRG-Entwurf**

Nach der Rechtsprechung des BVerfG setzt

*„die Verantwortung der Regierung gegenüber Parlament und Volk [...] notwendigerweise einen ‚Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung‘ voraus [...], der einen auch von parlamentarischen 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.“<sup>28</sup>*

Unmittelbar entwickelte das BVerfG den Grundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zwar im Hinblick auf die Abgrenzung der Kompetenzen von Regierung und Parlament; dieser Verfassungsgrundsatz lässt sich seiner Schutzrichtung nach jedoch auch auf die vorliegende Konstellation anwenden. Das Bestehen des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung schützt nicht nur den Grundsatz der Gewaltenteilung, sondern auch das Funktionieren der repräsentativen Demokratie insgesamt. Das Parlament übt seine Kontrollfunktion gegenüber der Exekutive nicht nur für sich, sondern auch als Vertreter des Volkes aus. In dieser Hinsicht dienen die Frage- und Untersuchungsrechte des Parlaments gegenüber der Regierung der Information der Öffentlichkeit über das Handeln der Regierung, um politische Verantwortung gegenüber dem Volk herzustellen.

Überdies lassen sich auch der Sinn und Zweck des Kernbereichsschutzes auf die vorliegende Konstellation übertragen. Ihm liegt die Erwägung zu Grunde, dass ein geschützter Kommunikationsraum der Exekutive erforderlich ist, um deren Handlungs- und Entscheidungsfähigkeit zu gewährleisten.<sup>29</sup> Der Kernbereichsschutz soll der Gefahr entgegenwirken, dass Dritte durch zu umfassende Informationsrechte in die Lage versetzt werden, in Entscheidungen hineinzuwirken, die in der alleinigen Verantwortung der Regierung liegen.<sup>30</sup> Aus dieser mit dem Kernbereichsschutz

---

<sup>28</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 17.07.1984 – 2 BvE 11/83, BVerfGE 67, 100, juris Rn. 127.

<sup>29</sup> Vgl. *Klein* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 45d Rn. 36.

<sup>30</sup> Vgl. *Klein* in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 99. EL September 2022, Art. 45d Rn. 36.

bezweckten Schutzrichtung folgt, dass sich der Grundsatz eines Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung nicht nur auf Frage- und Untersuchungsrechte des Parlaments beziehen kann, sondern auch andere Formen, Transparenz bezüglich der Regierungstätigkeit herzustellen, erfassen muss. Der Kernbereichsschutz würde ad absurdum geführt, wenn zwar nicht das Parlament, aber die Öffentlichkeit insgesamt über Informationen, die den internen Willensbildungsprozess betreffen, zu informieren wäre. Insofern ist auch die in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten für Interessenvertreterinnen und Interessensvertreter am Maßstab des Kernbereichsschutzes zu messen.

**b) Unvereinbarkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf mit dem Kernbereichsschutz**

Der Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung ist betroffen, wenn es um Informationen geht, die zu einem Mitregieren Dritter in Angelegenheiten führen könnten, die der alleinigen Kompetenz der Regierung unterliegen.<sup>31</sup> Da der interne Willensbildungsprozess unzweifelhaft zu diesem alleinigen Kompetenzbereich gehört, sind entsprechende Informationspflichten jedenfalls auf abgeschlossene Vorgänge zu begrenzen.<sup>32</sup> § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf differenziert allerdings nicht danach, ob ein Vorgang abgeschlossen ist oder nicht. Vielmehr müssen die verpflichteten Interessenvertreter alle relevanten Stellungnahmen und Gutachten gemäß § 3 Abs. 3 Satz 1 LobbyRG-Entwurf unverzüglich in das Lobbyregister eintragen.

Die vorgesehene Veröffentlichungspflicht schafft zudem gerade die Situation, die durch den Schutz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung verhindert werden soll. Mit der Veröffentlichungspflicht geht indirekt eine Überwachungsmöglichkeit der Regierung einher. Es besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen politische Beamte missbraucht wird. Jede Eintragung kann einen politischen Beamten in eine öffentliche Rechtfertigungssituation bringen, auch wenn möglicherweise sogar eine ablehnende Haltung besteht. Durch die geplante Änderung verschiebt sich der geschützte interne Willensbildungsprozess weg von der Regierung hin zu einer medial vermittelten Öffentlichkeit. Die medial vermittelte Öffentlichkeit erhält ein unmittelbares Durchgriffsrecht auf die Kommunikationsbeziehungen

---

<sup>31</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101, juris Rn. 120.

<sup>32</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 13.10.2016 – 2 BvE 2/15, BVerfGE 143, 101, juris Rn. 120.

zwischen Regierung und Interessenvertretern. Dieses Druckmittel hat das Potenzial, zu einem „Mitregieren Dritter“ in Bereichen, wie der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben, zu führen, die der alleinigen Kompetenz der Regierung unterliegen.

Insgesamt zeigt sich, dass die Neuregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, soweit sie sich auf gegenüber der Bundesregierung abgegebene Stellungnahmen und Gutachten bezieht, nicht mit dem Grundsatz des Kernbereichs exekutiver Eigenverantwortung zu vereinbaren und insoweit verfassungswidrig ist.

#### **4. Verstoß gegen die Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG)**

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verstößt ferner gegen die verfassungsmäßig garantierte Berufsfreiheit (Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG) der normadressierten Interessensvertreter.

##### **a) Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit**

Die Berufsfreiheit des Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG schützt als das für das Wirtschaftsleben zentrale Freiheitsrecht umfassend das Recht, eine Erwerbszwecken dienende Tätigkeit zu betreiben und sich eine wirtschaftliche Existenzgrundlage auf Dauer zu schaffen und zu erhalten.<sup>33</sup> Verfassungsrechtlich geschützt ist die Gesamtheit aller mit der Berufstätigkeit zusammenhängenden Modalitäten, von der Berufswahl (= Berufswahlfreiheit) bis zur Berufsausübung (= Berufsausübungsfreiheit).<sup>34</sup>

Die Pflicht gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf zur Veröffentlichung von Stellungnahmen und Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung betrifft die Berufsausübungsfreiheit der Interessensvertreter, da es sich bei der Interessenvertretung gegen Entgelt unzweifelhaft um eine berufliche Tätigkeit handelt, deren Ausübung durch die vorgesehene Veröffentlichungspflicht berührt ist.

Mit der Konkretisierung der Berufsausübung durch die Interessensvertreter ist ein verfassungsrechtlich relevanter Eingriff in die von Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsausübungsfreiheit verbunden. Grundsätzlich begründet jede staatliche Maßnahme, die die geschützte berufsbezogene Freiheitsausübung beschränkt und zusätzlich

---

<sup>33</sup> Vgl. BVerfG, 07.02.1990 – 1 BvR 26/84, BVerfGE 81, 242, juris Rn. 45; BVerfG, 04.04.1967 – 1 BvR 84/65, BVerfGE 21, 26, juris Rn. 15.

<sup>34</sup> Vgl. *Mann*, in: Sachs (Hrsg.), Grundgesetz, 9. Aufl. 2021, Art. 12 Rn. 79.

eine Regulierung beruflicher Tätigkeit bezweckt oder sich zumindest typischerweise in dieser Weise auswirkt einen verfassungsrechtlich relevanten Eingriff in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG.<sup>35</sup> Die Verpflichtung, Stellungnahmen und Gutachten im für Jedermann einsehbaren Lobbyregister zu veröffentlichen, stellt unzweifelhaft eine regulatorische Vorgabe für die Berufsausübung der betroffenen Interessenvertreterinnen und Interessenvertreter dar und wirkt sich für diese insoweit freiheitsbeschränkend aus. Zusätzlich bezweckt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf gerade die Regulierung der beruflichen Tätigkeit im Bereich der Interessenvertretung;<sup>36</sup> ihr kommt daher eine berufsregelnde Tendenz zu.

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf greift folglich in die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit in Form der Berufsausübungsfreiheit ein.

#### **b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs**

Der mit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden.

Ein Eingriff in die Berufsfreiheit kann grundsätzlich im Einzelfall mit dem Schutz verfassungsrechtlich legitimer Ziele gerechtfertigt werden. Bei Eingriffen in die Berufsausübungsfreiheit stellt das BVerfG grundsätzlich keine hohen Hürden an den Rechtfertigungsgrund. Vielmehr kann der Eingriff mit vernünftigen Erwägungen des Gemeinwohls gerechtfertigt werden.<sup>37</sup> Eine Rechtfertigung kommt aber hier bereits von vornherein nicht in Betracht, weil § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, wie vorstehend aufgezeigt, bereits gegen Art. 38 Abs. 1 Satz 2, 47 Satz 2 GG und den Kernbereich exekutiver Eigenverantwortung verstößt und somit verfassungswidrig ist. Eine verfassungswidrige Regelung kann jedoch im Rechtsstaat (Art. 20 Abs. 3 GG) von vornherein nie zu einer Rechtfertigung eines Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG führen.<sup>38</sup>

Darüber hinaus verstößt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf auch gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3, 103 Abs. 2 GG), der eine hinreichende Bestimmtheit und Klarheit

---

<sup>35</sup> Sog. berufsregelnde Tendenz, vgl. *Manssen*, in: v. Mangoldt/Klein/Starck (Hrsg.), Grundgesetz, 7. Aufl. 2018, Art. 12 Rn. 74.

<sup>36</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 27.

<sup>37</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 97.

<sup>38</sup> Vgl. *Ruffert*, in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand:15.05.2023), Art. 12 Rn. 86.

von Normen fordert. Der Gesetzgeber fordert mit der Vorschrift die Offenlegung von Stellungnahmen und Gutachten „von grundsätzlicher Bedeutung“. Eine Legaldefinition für die „grundsätzliche Bedeutung“ der offenzulegenden Dokumente enthält der LobbyRG-Entwurf nicht. Ausweislich der Gesetzesbegründung soll eine Stellungnahme oder ein Gutachten von grundsätzlicher Bedeutung sein,

*„wenn darin eine grundlegende Positionierung zu einem Gesetzgebungs- oder Verordnungsvorhaben in Gänze abgebildet wird und nicht nur Einzelpositionen übermittelt werden. **Entscheidend ist dabei, ob dem Inhalt des Gutachtens oder der Stellungnahme aus Sicht der jeweiligen Interessenvertreterin oder des jeweiligen Interessenvertreters grundsätzliche Bedeutung zukommt** und nicht, ob die Stellungnahme oder das Gutachten grundsätzlichen Einfluss auf den Verlauf der Beratungen im Gesetzgebungsprozess hatte.“<sup>39</sup>*

Die „grundsätzliche Bedeutung“ soll sich demnach subjektiv anhand der Beurteilung des betroffenen Interessenvertreters statt anhand objektiver Kriterien, wie dem tatsächlich nachweisbaren Einfluss auf den Verlauf der Beratungen im Gesetzgebungsprozess, bestimmen. Der Gesetzgeber führt damit einen unbestimmten Rechtsbegriff ein, dessen Auslegung er allein den belasteten Interessenvertretern aufbürdet. Es bleibt völlig unklar, inwieweit die Beurteilung der Interessenvertreter behördlich und gerichtlich nachprüfbar sein sollen und welche rechtlichen Konsequenzen sich aus einer – aus behördlicher oder gerichtlicher Sicht – vermeintlich falschen Beurteilung der „grundsätzlichen Bedeutung“ ergeben. Auch die Erfüllung des Bußgeldtatbestands in § 7 Abs. 1 Nr. 1, Abs.2 LobbyRG, wonach ordnungswidrig handelt, wer vorsätzlich oder fahrlässig eine eintragungspflichtige Angabe – hier die Angaben nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf – nicht, nicht richtig, nicht vollständig oder nicht rechtzeitig einträgt, hängt demnach von der subjektiven Einschätzung der betroffenen Interessenvertreter ab. Ein solches Vorgehen verstößt offenkundig gegen den verfassungsrechtlichen Bestimmtheitsgrundsatz (Art. 20 Abs. 3, 103 Abs. 2 GG), da weder die Normvoraussetzungen des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf, noch dessen Rechtsfolgen bestimmbar und vorhersehbar sind. Auch insoweit ist § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verfassungswidrig,

---

<sup>39</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 28.

sodass eine Rechtfertigung des Eingriffs in Art. 12 Abs. 1 GG von vornherein ausscheidet.

Ungeachtet dessen wäre § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit b) LobbyRG-Entwurf aber jedenfalls auch unverhältnismäßig und würde insofern gegen den verfassungsrechtlich in Art. 20 Abs. 3 GG verankerten Verhältnismäßigkeitsgrundsatz verstoßen. Dieser Verfassungsgrundsatz setzt voraus, dass eine Regelung zur Erreichung eines legitimen Ziels, geeignet erforderlich und angemessen ist.<sup>40</sup> Diese Voraussetzungen erfüllt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit b) LobbyRG-Entwurf insgesamt nicht. Der Gesetzgeber würde mit der Regelung zwar ein legitimes Ziel verfolgen und hierauf bezogen wohlmöglich auch geeignet sein. Allerdings fehlt es an der verfassungsrechtlichen Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung. Im Einzelnen:

#### **(1) Legitimes Ziel**

Unmittelbar verfolgt die Neuregelung in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf das Ziel einer verbesserten Transparenz dahingehend ob, in welchem Umfang und mit welcher Zielrichtung unterschiedliche Interessenvertreter versuchen, Einfluss auf konkrete Gesetzgebungsverfahren zu nehmen.<sup>41</sup> Durch die damit gesteigerte Transparenz soll mittelbar ein Beitrag geleistet werden, um das Vertrauen der Öffentlichkeit in die Politik und die Legitimität der legislativen Willensbildung zu stärken.<sup>42</sup> Hierin dürfte ein verfassungsrechtlich legitimes Gemeinwohlziel liegen.

#### **(2) Nicht auszuschließende Geeignetheit**

Die verfassungsrechtliche Geeignetheit liegt vor, wenn die Erreichung des gesetzgeberischen Ziels mit der konkreten Regelung zumindest gefördert wird.<sup>43</sup> Dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung, ob diese Voraussetzungen vorliegen, ein weiter Beurteilungs- und Prognosespielraum zu.<sup>44</sup>

---

<sup>40</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 101; BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014 – 1 BvR 2998/11 u. a., BVerfGE 135, 90, juris Rn. 63.

<sup>41</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 27 f.

<sup>42</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1.

<sup>43</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 16.03.1971 – 1 BvR 52/66 u. a., BVerfGE 30, 292, juris Rn. 64.

<sup>44</sup> Vgl. *Ruffert*, in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Ed. (Stand: 15.05.2023), Art. 12 Rn. 90.

Vorliegend lässt sich nicht vollständig ausschließen, dass das mit § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf verfolgte Ziel der Transparenz und damit die Integrität und Vertrauenswürdigkeit der Gesetzgebung mit der Pflicht zur Veröffentlichung von bestimmten Stellungnahmen und Gutachten zumindest im geringen Maße gefördert werden könnte. Insofern dürften – auch angesichts des weiten Beurteilungs- und Prognosespielraums des Gesetzgebers – voraussichtlich keine durchgreifenden Bedenken gegen die Geeignetheit der Neuregelung bestehen.

### **(3) Keine Erforderlichkeit**

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf ist demgegenüber jedoch nicht erforderlich. Die Erforderlichkeit beinhaltet das Gebot, dass der Staat aus den zur Erreichung des Zweckes gleich gut geeigneten Mitteln das mildeste, also die geschützte Rechtsposition am wenigsten beeinträchtigende Mittel wählt.<sup>45</sup> Bei der Einschätzung der Erforderlichkeit verfügt der Gesetzgeber – wie bei der Beurteilung der Geeignetheit – über einen weiten Beurteilungs- und Prognosespielraum, d.h. dem Gesetzgeber steht bei der Beurteilung der Erforderlichkeit seiner Regelung eine Einschätzungsprärogative zu.<sup>46</sup>

Trotz dieser gesetzgeberischen Einschätzungsprärogative verstößt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf gegen den Erforderlichkeitsgrundsatz. Bei dieser Bewertung ist zunächst zu berücksichtigen, dass die Gefahr besteht, dass die Regelung wohl in einem deutlich geringeren Maße zur Transparenz beantragen wird, als erhofft. Viele Interessensvertreter werden möglicherweise künftig von schriftlichen Stellungnahmen und Gutachten Abstand nehmen und stattdessen vermehrt auf die mündliche Beratung von Abgeordneten und der Bundesregierung setzen. Zugleich besteht das Risiko, dass einzelne Interessensvertreter versuchen, sich den gesteigerten bürokratischen Vorgaben in Gänze zu entziehen, indem sie sich nicht im Lobbyregister registrieren. Insofern besteht die Gefahr, dass die Neuregelung zwar eine erhebliche Belastung für die im Rahmen des legalen operierenden Interessenvertreter

---

<sup>45</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 14.01.2014 – 1 BvR 2998/11 u. a., BVerfGE 135, 90, juris Rn. 80; BVerfG, Urt. v. 17.12.2014 – 1 BvL 21/12, BVerfGE 138, 136, juris Rn. 142.

<sup>46</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 – 1 BvR 2011/07, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 101.

mit sich bringt, aber zugleich allenfalls im geringen Maße zur Transparenz beitragen kann.

Zugleich existiert eine deutlich mildere und tendenziell sogar effektivere Maßnahme zur Zielerreichung. Als mildere Maßnahme kommt die Einführung eines exekutiven und legislativen Fußabdrucks in Betracht. Hiermit wird die Möglichkeit bezeichnet, dass Regierung und Parlament im Hinblick auf ein konkretes Gesetzgebungsverfahren selbst angeben, inwieweit sie in ihren Entwürfen, Änderungsvorschlägen oder auch der abschließenden Beschlussfassung durch externe Interessenvertreter beeinflusst worden sind. Dabei könnte zusätzlich vorgesehen werden, dass Regierung und Parlament auch für ihre politischen Entscheidungen maßgebliche Stellungnahmen und Gutachten veröffentlichen. Ein solches Vorgehen hat die „Ampel-Koalition“ in ihrem Koalitionsvertrag angekündigt:

*„Für Gesetzentwürfe der Bundesregierung und aus dem Bundestag werden wir Einflüsse Dritter im Rahmen der Vorbereitung von Gesetzesvorhaben und bei der Erstellung von Gesetzentwürfen umfassend offenlegen (sog. Fußabdruck).“<sup>47</sup>*

Eine solche ergebnisorientierte Regelung hätte den Vorteil, dass der reale Einfluss deutlich wird und von den Bürgern bei der nächsten Wahlentscheidung berücksichtigt werden kann, ohne dabei – wie im Falle des § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf – die Interessenvertreter übermäßig zu belasten. Gleichwohl scheint ein exekutiver und legislativer Fußabdruck derzeit – entgegen der Ankündigung im Koalitionsvertrag der „Ampel“ – ohne erkennbaren Grund nicht in Planung zu sein. Vielmehr setzt § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf allein bei der Interessenvertretung an und erlegt den Interessenvertretern einseitig neue Offenlegungspflichten auf.

§ 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf ist nach alledem somit nicht erforderlich.

---

<sup>47</sup> Vgl. S. 10 des Koalitionsvertrags 2021 unter dem Stichwort „Transparenz“.



#### (4) Keine Angemessenheit

Darüber hinaus ist § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf nicht angemessen. Um dem Erfordernis der Angemessenheit zu entsprechen, muss bei einer Gesamtabwägung zwischen der Schwere des Eingriffs einerseits und dem Gewicht und der Dringlichkeit der ihn rechtfertigenden Gründe andererseits die gesetzliche Regelung insgesamt die Grenze der Zumutbarkeit noch wahren; andernfalls ist die Maßnahme aufgrund der übermäßigen Belastung der Betroffenen unangemessen und damit unverhältnismäßig.<sup>48</sup>

Bei der Ermittlung der Schwere des Eingriffs ist zu berücksichtigen, dass die Interessenvertretung in der repräsentativen Demokratie des Grundgesetzes ein überragend wichtiges Element ist, um die in der Bevölkerung vorhandenen Interessen und zusätzliche fachliche Expertise in den legislativen Willensbildungsprozess einzubeziehen. Die am Gesetzgebungsverfahren beteiligten Personen können regelmäßig weder abschließend einschätzen, welche Interessen von einem Gesetzgebungsvorhaben betroffen sind, noch verfügen sie in jeden Fall über eine ausreichende fachliche Expertise. Insofern sind sie darauf angewiesen, dass Interessenvertreter sie über die Positionen betroffener Gruppen aufklären und zugleich fachlichen Input geben. Interessenvertretung ist in der repräsentativen Demokratie des GG eine notwendige und wichtige Aufgabe.

Die neu vorgesehene Veröffentlichungspflicht birgt ein erhebliches Missbrauchsrisiko. Es besteht die Gefahr, dass die Veröffentlichungspflicht für politische Kampagnen gegen einzelne Mandatsträger oder politische Beamte missbraucht wird. Jede Eintragung kann einen Mandatsträger oder politischen Beamten in eine öffentliche Rechtfertigungssituation bringen, auch wenn möglicherweise sogar eine ablehnende Haltung gegenüber der vertretenen Position besteht. Das läuft dem Grundsatz der parlamentarischen Demokratie entgegen, der für eine Versachlichung legislativer Willensbildung sorgen soll, um den komplexen Problemlagen überhaupt in angemessener Weise gerecht werden zu können. Die Veröffentlichungspflicht kann sich also ihrerseits nachteilig, auf das Vertrauen in die parlamentarische Demokratie auswirken,

---

<sup>48</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 08.06.2010 - 1 BvR 2011/07, 2959/07, BVerfGE 126, 112, juris Rn. 120.

obwohl eigentlich deren Stärkung beabsichtigt ist. Zusätzlich ist zu berücksichtigen, dass die Aufgabe der Veröffentlichung aller Stellungnahmen und Gutachten einen erheblichen Verwaltungsaufwand für die Interessenvertreter bedeutet. Damit geht ein großer und in der Praxis nur schwer sachgerecht umsetzbarer Koordinierungsbedarf einher.

Darüber hinaus ist zu berücksichtigen, dass die Kenntnis der konkreten Stellungnahmen und Gutachten zur Information der Öffentlichkeit nur einen geringen zusätzlichen Beitrag leistet. Die Veröffentlichungspflicht dürfte das angestrebte Ziel einer verbesserten Transparenz allenfalls im geringen Maße erreichen. Insofern ist die im Rahmen der Erforderlichkeit bereits beschriebene Umgehungsgefahr zu berücksichtigen. Auch bestehen bereits andere Informationspflichten, um den Einfluss von Interessenvertretern Transparenz zu machen. So muss nach dem unverändert fortgeltenden § 3 Abs. 1 Nr. 4 LobbyRG jeder Interessenvertreter eine Angabe zu Interessen- und Vorhabenbereichen sowie eine Beschreibung der eigenen Tätigkeit vornehmen. Zusätzlich sind nach § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. a) LobbyRG-Entwurf nunmehr auch die konkreten Gesetzes- und Verordnungsvorhaben zu nennen, hinsichtlich derer Interessenvertretung betrieben wird. Durch die Kombination der beiden Regelungen wird der Einfluss der Interessenvertretung auf konkrete Gesetzgebungsverfahren bereits weitgehend transparent gemacht. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf erweist sich für diesem Hintergrund als zur Zielerreichung in großen Teilen überflüssig.

In Anbetracht der geringen Vorteile auf der einen und der hohen Eingriffsintensität auf der anderen Seite, erweist sich § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf insgesamt als nicht angemessen und damit unverhältnismäßig. Eine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs in die Berufsfreiheit scheidet auch in dieser Hinsicht aus.

## **II. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf**

Auch § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf ist verfassungswidrig. Die Regelung verletzt die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit mitgliederschäftlich organisierter Interessenvertreter.

## 1. Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit

§ 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf greift in die Berufsfreiheit<sup>49</sup>, der mitgliedschaftlich organisierten Interessenvertreter ein. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge beschränkt die Berufsausübung der mitgliedschaftlich organisierten Interessenvertreter, denen im Rahmen ihrer Berufsausübung eine zusätzliche Verpflichtung zur Veröffentlichung auferlegt wird.

Darüber hinaus greift die Neuregelung auch in die Berufsausübungsfreiheit der einzelnen Mitglieder, deren Beitragshöhe veröffentlicht werden soll, ein. Mit der verpflichtenden Veröffentlichung der Mitgliedsbeiträge werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offengelegt. Die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ist von der Berufsausübungsfreiheit jedoch geschützt. Das BVerfG begründet diesen verfassungsrechtlichen Schutz wie folgt:

*„Werden Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse durch den Staat offengelegt oder verlangt er deren Offenlegung, so ist Art. 12 Abs. 1 GG in seinem Schutzbereich berührt [...]*

*Durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen kann die Ausschließlichkeit der Nutzung des betroffenen Wissens für den eigenen Erwerb beeinträchtigt werden. Wird exklusives wettbewerbserhebliches Wissen den Konkurrenten zugänglich, mindert dies die Möglichkeit, die Berufsausübung unter Rückgriff auf dieses Wissen erfolgreich zu gestalten. So können unternehmerische Strategien durchkreuzt werden. Auch kann ein Anreiz zu innovativem unternehmerischen Handeln entfallen, weil die Investitionskosten nicht eingebracht werden können, während gleichzeitig Dritte unter Einsparung solcher Kosten das innovativ erzeugte Wissen zur Grundlage ihres eigenen beruflichen Erfolgs in Konkurrenz mit dem Geheimnisträger nutzen (vgl. zum Ganzen BVerfGE 115, 205 <230>).“<sup>50</sup>*

Bei Wirtschaftsvereinigungen und Verbänden orientiert sich der Mitgliedsbeitrag aus Gründen der Beitragsgerechtigkeit regelmäßig an marktnahen Wirtschaftskennzahlen, wie beispielsweise Absatzmengen oder Spezialumsätzen, die handelsrechtlich nicht veröffentlicht werden müssen. Die Höhe eines so

---

<sup>49</sup> Vgl. zum Schutzbereich und Gewährleistungsgehalt der Berufsfreiheit bereits unter C. I. 4. a) dieses Gutachtens.

<sup>50</sup> Vgl. BVerfG, UrT. v. 21.10.2014 – 2 BvE 5/11, BVerfGE 137, 185, juris Rn. 154 und 156.

berechneten Mitgliedsbeitrags erlaubt sodann beispielsweise Rückschlüsse auf die Umsätze und Anteile eines Unternehmens in bestimmten (Teil-)Märkten. Dabei handelt es sich um Informationen von sehr hohem wirtschaftlichem Wert für ein mitgliedschaftlich organisiertes Unternehmen, an denen ein berechtigtes Geheimhaltungsinteresse besteht und die deshalb als besonders geschützte Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse einzuordnen sind. Da diese geschützten Informationen bei einer Veröffentlichung der Beitragshöhe zumindest mittelbar offengelegt werden müssten, liegt auch insoweit ein Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen, mitgliedschaftlich organisierten Interessensvertreter vor.

## 2. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der mit § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Die Pflicht zur Veröffentlichung der Mitgliedsbeträge ist unverhältnismäßig.<sup>51</sup> Zwar dürfte der Gesetzgeber mit der vorgesehenen Offenlegungspflicht ein verfassungsrechtlich legitimes Gemeinwohlziel verfolgen. Die Neuregelung ist zur Erreichung dieses Ziels jedoch weder geeignet noch erforderlich und darüber hinaus auch nicht angemessen. Im Einzelnen:

### a) Legitimes Ziel

Der Gesetzesbegründung zum LobbyRG-Entwurf lässt sich allgemein entnehmen, dass die Offenlegung von Mitgliedsbeiträgen der

*„Stärkung der Aussagekraft der Angaben über den für die Interessenvertretung eingesetzten finanziellen Aufwand“<sup>52</sup>*

dienen soll.

Darüber hinaus stellt die Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf klar, dass sich der Umfang der Offenlegungspflicht zu Mitgliedsbeiträgen am Umfang der Angaben zu Schenkungen und sonstigen Zuwendungen Dritter orientiert.<sup>53</sup> Angaben zu Schenkungen Dritter sind künftig gemäß der Neuregelung § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. d) LobbyRG-Entwurf offenzulegen. Ausweislich zu der Gesetzesbegründung soll diese Vorschrift u.a. der Offenlegung von Schenkungen

---

<sup>51</sup> Vgl. zu den allgemeinen Anforderungen des Verhältnismäßigkeitsgrundsatzes bereits unter C. I. 4. b) dieses Gutachtens.

<sup>52</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 1 f.

<sup>53</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 30.

dienen, die möglicherweise einen lenkenden Einfluss auf die jeweilige Organisation haben könnten.<sup>54</sup> Insoweit liegt es nahe, dass der Gesetzgeber mit der vorgesehenen Pflicht zur Offenlegung von Mitgliedsbeiträgen gleichfalls das Ziel verfolgt, einen etwaigen lenkenden Einfluss einzelner Mitglieder auf die mitgliederschaftlich organisierte Interessenvertretung transparent zu machen. Dieses Transparenzziel dürfte ein verfassungsrechtlich legitimes Gemeinwohlziel darstellen.

#### **b) Keine Geeignetheit**

Legt man das vorgenannte Transparenzziel zugrunde, fehlt es an der verfassungsrechtlichen Geeignetheit. Die Offenlegung der Höhe einzelner Mitgliedsbeiträge ist zur Bestimmung, welche Mitglieder einen lenkenden Einfluss haben, nicht geeignet.

Die Mitgliedschaft in Verbänden ist mit klaren Rechten und Pflichten verbunden. Die Höhe der Mitgliedsbeiträge wird dabei nicht ausgehandelt, sondern auf Grundlage einer regelmäßig in der (Verbands-)Satzung festgelegten einheitlichen Methode berechnet. Auch hängt die Möglichkeit zur Partizipation in der Regel nicht von der Höhe der Mitgliedsbeiträge ab. Vielmehr sind die meisten Verbände egalitär-demokratisch organisiert, sodass jedem Mitglied grundsätzlich die gleichen Möglichkeiten zur Partizipation und Stimmrechtsausübung zukommen. Aus der Höhe des Mitgliedsbeitrags lässt sich daher kein lenkender Einfluss innerhalb der mitgliederschaftlichen Organisation ablesen.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Interessenvertretung nur eine von vielen Verbandsfunktionen ist und die entrichteten Mitgliedsbeiträge daher auch andere Leistungen abdecken, etwa Dienst- und Serviceleistungen (Rechtberatung, Teilnahme an Messen etc.).

Insgesamt zeigt sich vor diesem Hintergrund, dass allein die Höhe des jeweiligen Mitgliedsbeitrages kein geeigneter Indikator ist, um hieraus die mitgliederschaftliche Einflussnahme abzuleiten. Im Gegenteil birgt die Offenlegungspflicht angesichts der vorstehenden Ausführungen sogar das Risiko, dass durch die künftig offenzulegenden Mitgliedsbeiträge öffentlich falsche und verzerrte Rückschlüsse auf vermeintliche Einflussnahmemöglichkeiten einzelner Mitglieder abgeleitet werden, die tatsächlich nicht bestehen.

---

<sup>54</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 30.

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Offenlegungspflicht ist daher bereits nicht geeignet, um das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel zu erreichen.

**c) Keine Erforderlichkeit**

Darüber hinaus wäre § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf in seiner konkreten Ausgestaltung auch nicht erforderlich.

Selbst wenn man vorsorglich unterstellen würde, dass in einzelnen Fällen Mitglieder, deren Mitgliedsbeiträge die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf genannten Schwellenwerte überschreiten, tatsächlich einen lenkenden Einfluss auf die mitgliedschaftlich organisierte Interessenvertretung nehmen könnten, würde es an der Erforderlichkeit fehlen. Denn in einer solchen Konstellation würde es zur Erreichung des gesetzgeberischen Transparenzziels ausreichen, nur die betroffenen Beitragszahler (z.B. Beitragszahler, deren Mitgliedsbeiträge EUR 10.000,00 pro Geschäftsjahr übersteigen) ohne Nennung der konkreten Beitragshöhe offenzulegen. Eine solche Angabe wäre ein offenkundig zur Zielerreichung gleich geeignetes Mittel, das die betroffenen Interessenvertreter jedoch deutlich weniger belasten würde.

Zudem könnte der Gesetzgeber als mildere und zur Zielerreichung gleich geeignete Regelungsoption auch Ausnahmetatbestände für die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen vorsehen. Ein solcher Ausnahmetatbestand könnte beispielsweise so ausgestaltet sein, dass die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf genannten Informationen aufgrund besonders schutzwürdiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse im Grundsatz nicht veröffentlicht werden müssen und die registerführende Stelle nur in begründeten Verdachtsfällen prüft, ob eine Eintragung nicht doch ausnahmsweise mangels Offenlegung schutzwürdiger Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse erforderlich war.

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Regelung einer grundsätzlichen Offenlegungspflicht, von der nur im Einzelfall nach Prüfung der registerführenden Stelle und bei einem (deutlichen) Überwiegen der Geheimhaltung abgesehen werden kann, das von dem Gesetzgeber verfolgte Transparenzziel im Ergebnis nicht ebenso gut erreichen könnte, wie die aktuell vorgesehene ausnahmslose Offenlegung der Mitgliedsbeiträge. Denn auch wenn der Gesetzgeber mit der Neuregelung, wie ausgeführt, im Grundsatz ein legitimes Ziel verfolgt, ist zumindest das gesetzgeberische Ziel, ausnahmslose Transparenz auch in Bezug auf solche Angaben zu Mitgliedsbeiträgen herzustellen, an denen im Einzelfall ein

grundrechtlich geschütztes und behördlich bestätigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht schützenswert.

Die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Offenlegungspflicht ist nach alledem auch nicht erforderlich, um das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel zu erreichen.

#### **d) Keine Angemessenheit**

Schließlich ist die vorgesehene Neuregelung in § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf auch nicht angemessen. Das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel steht außer Verhältnis zu dem damit einhergehenden Folgen für die betroffenen Interessenvertreter.

Der mit der Offenlegungspflicht einhergehende Eingriff in die Berufsfreiheit der Mitglieder, deren Beitragshöhe veröffentlicht wird, wiegt schwer. Erlaubt die Höhe eines offengelegten Mitgliedsbeitrags beispielsweise Rückschlüsse auf die Umsätze und Anteile eines Unternehmens in bestimmten (Teil-)Märkten handelt es sich um Informationen von sehr hohem wirtschaftlichem Wert für das Unternehmen. Solche Informationen sind als Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse in besonderer Weise durch das Grundrecht der Berufsfreiheit geschützt. Es ist rechtlich anerkannt, dass Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse abstrakt einen sehr hohen Schutz genießen (vgl. z. B. die Wertung des § 6 Informationsfreiheitsgesetzes der Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vor eine Offenlegung bei staatlichen Informationsanfragen schützt). Der mit § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff wiegt daher bereits abstrakt betrachtet schwer.

Diese ohnehin sehr hohe Eingriffsintensität wird angesichts konkreter potenzieller Auswirkungen der Neuregelung auf (insbesondere kleinere) mitgliedschaftliche Organisationen noch verschärft. Hat eine Organisation beispielsweise weniger als 10 Mitglieder, die alle einen Mitgliedsbeitrag von deutlich mehr als EUR 10.000,00 zahlen, wären wahrscheinlich die meisten, wenn nicht sogar alle Mitgliedsbeiträge zu veröffentlichen. In diesem Fall bestünde die Gefahr, dass einzelne oder mehrere Mitglieder austreten, um zu verhindern, dass die für sie sensiblen Informationen veröffentlicht werden. Damit kann die Finanzierungsgrundlage der Organisation insgesamt in Frage gestellt werden. Ein so begründeter Austritt von Mitgliedern mit einem jeweils hohen und wichtigen Finanzierungsanteil kann vor allem bei kleineren Organisationen verhältnismäßig leicht zur Auflösung führen und sich somit existenzbedrohend

auswirken. Aber auch bei größeren Organisationen besteht die Gefahr des Austritts von Mitgliedern, die sich der Offenlegungspflicht entziehen wollen. Hierdurch könnte die sachgerechte Aufgabenerfüllung der betroffenen Organisationen gefährdet werden. Diese Auswirkungen stehen in einem erheblichen Missverhältnis zu dem mit § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf verfolgten Transparenzziel, das mit der Neuregelung ohnehin nicht erreicht werden kann (siehe oben).

Ferner benachteiligt § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf die mitgliederschaftlich organisierte Interessenvertretung im Verhältnis zur (überwiegend) spendenfinanzierten Interessenvertretung, z.B. im Bereich von Non-Governmental Organizations. Letztere wird künftig v.a. die bereits genannte Offenlegungspflicht für Schenkungen und sonstige Zuwendungen von Dritten gemäß § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. d) LobbyRG-Entwurf zu beachten haben. Diese Offenlegungspflicht sieht vergleichbare Schwellenwerte wie § 3 Abs 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vor (jeweils Angabe der Stufen von Schenkungen bzw. Mitgliedsbeiträgen in Höhe von je EUR 10.000,00 pro Geschäftsjahr und Übersteigen von 10 Prozent der jährlichen Gesamtsumme an Schenkungen bzw. Mitgliedsbeiträgen). Während diese Schwellenwerte (v.a. die 10 Prozent-Schwelle) bei einer spendenfinanzierten Interessenvertretung in der Praxis nur äußerst selten erreicht werden dürften, dürften die Schwellenwerte im Bereich der mitgliederschaftlich organisierten Interessenvertretung sehr häufig überschritten werden. Hierin liegt faktisch eine Benachteiligung der mitgliederschaftlichen Interessenvertretung gegenüber der spendenfinanzierten Interessenvertretung, die den Eingriff in die Berufsfreiheit der mitgliederschaftlich organisierten Interessenvertreter noch einmal deutlich verschärft. Auch dies spricht gegen eine Angemessenheit der Offenlegungspflicht in Bezug auf Mitgliedsbeiträge.

Nach alledem ist die in § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf vorgesehene Pflicht zur Offenlegung bestimmter Mitgliedsbeiträge somit auch nicht angemessen. Der Eingriff in die Berufsfreiheit lässt sich im Ergebnis verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

### **III. Verfassungswidrigkeit des § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf**

Auch § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist verfassungswidrig. Die Regelung verletzt die durch Art. 12 Abs. 1 Satz 1 GG geschützte Berufsfreiheit der durch die Vorschrift zur Offenlegung verpflichteten Interessenvertreter.



## 1. Eingriff in den Schutzbereich der Berufsfreiheit

Die in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf vorgesehene Verpflichtung zur Offenlegung der im Rahmen der Interessenvertretung erhaltenen Finanzmittel greift in die grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit<sup>55</sup> in Form der Berufsausübungsfreiheit ein. Mit den zusätzlichen Registerangaben zu den für einen Auftrag erhaltenen Finanzmitteln müssen die betroffenen Interessenvertreter unzweifelhaft Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenlegen.<sup>56</sup> Die staatlich begründete Pflicht Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse offenzulegen, begründet, wie bereits vorstehend näher ausgeführt<sup>57</sup>, unzweifelhaft einen Eingriff in die Berufsfreiheit der Interessenvertreter.

## 2. Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung des Eingriffs

Der mit § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit der betroffenen Interessenvertreter kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden. Die Regelung verstößt – wie die Regelungen in § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf und § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. e) bb) LobbyRG-Entwurf – ebenfalls gegen den verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz. Der Gesetzgeber würde mit der Regelung zwar ein legitimes Ziel verfolgen. Allerdings fehlt es an der verfassungsrechtlichen Geeignetheit, Erforderlichkeit und Angemessenheit der Regelung. Im Einzelnen:

### a) Legitimes Ziel

Nach der Gesetzesbegründung zu § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf soll die Regelung insbesondere der Transparenz der Einflussnahme durch Dritte und deren Ziele, Größenordnung und Schlagkraft dienen.<sup>58</sup> Dieses Transparenzziel dürfte im Grundsatz zunächst ein legitimes Ziel darstellen, mit dem der Gesetzgeber Eingriffe in die Berufsausübungsfreiheit bei Vorliegen der weiteren Verhältnismäßigkeitsvoraussetzungen rechtfertigen könnte.

### b) Keine Geeignetheit

§ 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf weist zur Erreichung des vorgenannten Ziels jedoch nicht die erforderliche verfassungsrechtliche

---

<sup>55</sup> Vgl. zum Schutzbereich und Gewährleistungsgehalt der Berufsfreiheit bereits unter C. I. 4. a) dieses Gutachtens.

<sup>56</sup> So auch BT-Drs. 20/7346, S. 32.

<sup>57</sup> Vgl. dazu bereits unter C. II. 1. dieses Gutachtens.

<sup>58</sup> Vgl. BT-Drs. 20/7346, S. 32.

Geeignetheit<sup>59</sup> auf. Auch wenn im Grundsatz nicht auszuschließen ist, dass eine Offenlegung von Angaben zur Drittinteressenvertretung geeignet ist, diese transparenter zu machen, ist nichts dafür ersichtlich, dass eine Offenlegung der auftragsbezogenen Finanzmittel die Einflussnahme durch Dritte transparenter gestaltet. Einen Rückschluss auf inhaltliche Themenstellungen und Ziele der Drittinteressenvertretung lässt die finanzbezogene Offenlegungspflicht nicht zu. Auch die angestrebte „Schlagkraft“ der Drittinteressenvertretung lässt sich nicht durch die Offenlegung der auftragsbezogenen Finanzmittel ermitteln. Im Gegenteil: Durch den starken Fokus, den § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf auf die Angabe der Finanzmittel legt, kann ein verzerrtes Bild über die konkrete Drittinteressenvertretung und deren Umfang und Inhalte entstehen. Ferner knüpft die vorgesehene Pflicht an einzelne Aufträge zur Vertretung der Interessen des Auftraggebers an. Sofern die „Schlagkraft“ beleuchtet werden soll, ist weder die Angabe bei einem Einzelauftrag erhellend, noch deren Addition. Es kommt schließlich nur auf die eingesetzten Mittel des Auftraggebers an, die aus eigenem Aufwand wie Aufwand bei Dritten bestehen – eine Angabe, die bereits jetzt pflichtig durch die Angabe der finanziellen Aufwendungen des Auftraggebers erforderlich ist. Damit verfehlt die vorgesehene Regelung das proklamierte Ziel.

**c) Keine Erforderlichkeit**

§ 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist auch nicht erforderlich.<sup>60</sup> Dem Gesetzgeber steht mindestens eine für die verpflichteten Interessenvertreter mildere Regelungsoption mit deutlich geringerer Eingriffstiefe zur Verfügung, die in Bezug auf die Erreichung des mit der Neuregelung verfolgten Transparenzziels gleich geeignet ist. So könnte der Gesetzgeber insbesondere einen Ausnahmetatbestand für die Offenlegungspflicht vorsehen, wonach auf Antrag des offenlegungspflichtigen Interessenvertreter durch die registerführende Stelle geprüft wird, ob besonders schutzwürdige Betriebs- und Geschäftsgeheimnisse vorliegen und deshalb von der Eintragung abgesehen werden darf. Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Regelung einer grundsätzlichen Offenlegungspflicht, von der nur im Einzelfall nach Prüfung der registerführenden Stelle und bei einem (deutlichen) Überwiegen der Geheimhaltung abgesehen werden kann, das von dem Gesetzgeber verfolgte Transparenzziel im

---

<sup>59</sup> Zu den allgemeinen Anforderungen an die Geeignetheit: Siehe hierzu bereits unter C. I 4. b) (2) dieses Gutachtens.

<sup>60</sup> Zu den allgemeinen Anforderungen an die Erforderlichkeit: Siehe hierzu bereits unter C. I 4. b) (3) dieses Gutachtens.

Ergebnis nicht ebenso gut erreichen könnte, wie die aktuell vorgesehene ausnahmslose Offenlegung der Finanzmittel, die mit einer erheblichen und unangemessenen Belastung für die Interessenvertreter (hierzu sogleich) einhergeht. Denn auch wenn der Gesetzgeber mit der Neuregelung im Grundsatz ein legitimes Ziel verfolgt (siehe oben), ist zumindest das gesetzgeberische Ziel, ausnahmslose Transparenz auch in Bezug auf solche Finanzangaben herzustellen, an denen im Einzelfall ein grundrechtlich geschütztes und behördlich bestätigtes Geheimhaltungsinteresse besteht, unter verfassungsrechtlichen Gesichtspunkten nicht schützenswert. Soweit durch die Regelung ein Gleichlauf mit den Regelungen des EU-Transparenzregisters geschaffen werden soll, wäre bei Interessenvertretung im Auftrag zu hinterfragen, ob dabei nicht die in dieser Konstellation sodann nicht erforderliche Angabe der finanziellen Aufwendungen entfallen müsste. So ist es auf EU-Ebene geregelt, auf die die Begründung referenziert, welches im Entwurf jedoch inkonsequent umgesetzt wird.

#### **d) Keine Angemessenheit**

Die vorgesehene Neuregelung des § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist ferner nicht angemessen.<sup>61</sup> Das mit der Regelung verfolgte Transparenzziel steht außer Verhältnis zu dem damit einhergehenden Folgen für die betroffenen Interessenvertreter.

Wie bereits aufgezeigt, genießen Geschäfts- und Betriebsgeheimnisse bereits auf abstrakter Ebene einen verfassungsrechtlich hohen Schutz, sodass der mit der Neuregelung verbundene Eingriff in die Berufsfreiheit von vornherein sehr schwer wiegt.<sup>62</sup> Die Eingriffsintensität wird hierbei durch die konkrete Ausgestaltung der vorgesehenen Neuregelung noch verstärkt. Die Neuregelung gefährdet den freien Wettbewerb zwischen den unterschiedlichen Interessenvertretern. Zudem soll § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ausnahmslos gelten und – anders als nach der bisherigen Rechtslage – keinerlei Schutz- oder Ausnahmemöglichkeiten für die Interessenvertreter vorsehen. Nach der geltenden Rechtslage sieht § 3 Abs. 2 Satz 1 LobbyRG vor, dass u. a. Angaben zu jährlichen finanziellen Aufwendungen verweigert werden können. Der Gesetzgeber hat die Einführung dieser Verweigerungsklausel seinerzeit mit einer

---

<sup>61</sup> Zu den allgemeinen Anforderungen an die Angemessenheit: Siehe hierzu bereits unter C. I 4. b) (4) dieses Gutachtens.

<sup>62</sup> Siehe hierzu bereits unter C. II. 2. d) dieses Gutachtens.

„grundrechtsschonenden Ausgestaltung“ begründet.<sup>63</sup> Nach dem jetzigen LobbyRG-Entwurf soll allerdings nicht nur die neue Offenlegungspflicht in § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf eingeführt werden, sondern auch der bisherige § 3 Abs. 2 Satz 1 LobbyRG ersatzlos gestrichen werden. Durch die Kombination der beiden Änderungen wird der Umfang der verpflichtend anzugebenden finanziellen Angaben insgesamt erheblich erhöht. Gleichzeitig fallen jegliche Ausnahmetatbestände zum Schutz von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen ersatzlos weg.

Dieser hohen Eingriffsintensität steht eine nur geringe Eignung der Regelung zur Erreichung des verfolgten Transparenzziels gegenüber. Nach § 3 Abs. 1 Nr. 8 lit. b) LobbyRG-Entwurf müssen die Auftraggeber der Interessenvertretung ohnehin ihren finanziellen Aufwand angeben. Da insofern die Ausgabenseite bereits bekannt ist, stellt es einen weitestgehend unnötigen bürokratischen Mehraufwand dar, zusätzlich zu verlangen, dass die beauftragten Interessenvertreter ihre Einnahmen offenlegen. Ein signifikanter eigenständiger Erkenntnisgewinn ist damit nicht verbunden und insofern fällt auch die angestrebte Verbesserung der Transparenz nur geringfügig aus.

Im Ergebnis besteht damit ein erhebliches Missverhältnis zwischen der hohen Intensität des Eingriffs in die Berufsfreiheit der Interessenvertreter einerseits und der mit der Neuregelung allenfalls geringfügig gesteigerten Transparenz andererseits. Die Regelung des § 3 Abs. 2 Nr. 4 LobbyRG-Entwurf ist deshalb insgesamt nicht angemessen und insoweit unverhältnismäßig. Der Eingriff in die Berufsfreiheit lässt sich nach alledem verfassungsrechtlich nicht rechtfertigen.

#### **IV. Verstoß des LobbyRG bzw. LobbyRG-Entwurf gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)**

Das LobbyRG verstößt auch nach der Novellierung durch den LobbyRG-Entwurf weiterhin gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG. Es privilegiert lediglich einzelne Gruppen von Interessenvertretern (hierzu unter **Ziffer 1.**). Diese Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gruppen von Interessenvertretern – die durch die Novellierung des LobbyRG-Entwurfs noch

---

<sup>63</sup> Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 10.

verschärft wird – kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden und verstößt insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 GG (hierzu unter **Ziffer 2.**). Im Einzelnen:

## **1. Privilegierung einzelner Interessenvertreter durch Ausnahmetatbestände**

Das LobbyRG sieht v.a. in § 2 Abs. 2 LobbyRG weitreichende Ausnahmetatbestände für einzelne Gruppen von Interessenvertretern vor. Nach dieser Regelung müssen sich bestimmte Gruppen von Interessenvertretern bei einer Interessenvertretung gegenüber den Organen, Mitgliedern, Fraktionen oder Gruppen des Deutschen Bundestages nicht in das LobbyRG eintragen, wenn und soweit sie bestimmte Voraussetzungen erfüllen, etwa weil es sich um

- Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, wenn und soweit diese Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen<sup>64</sup>, (§ 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG),
- Kirchen, andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften (§ 2 Abs. 2 Nr. 12 LobbyRG),
- sowie Vertreter der freien Presse (d.h. Interessenvertreter, die einer nach Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG geschützten Tätigkeit nachgehen, vgl. § 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG)

(nachfolgend insgesamt „**privilegierte Interessenvertreter**“) handelt.<sup>65</sup>

Diese Ausnahmetatbestände sollen auch nach der Novellierung durch den LobbyRG-Entwurf weiterhin (unverändert) bestehen bleiben.

## **2. Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz (Art. 3 Abs. 1 GG)**

Der allgemeine Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG ist dann verletzt, wenn eine Gruppe von Normadressaten oder Normbetroffenen im

---

<sup>64</sup> Soweit Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände keinen Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen, besteht eine Registrierungspflicht. Dies ist etwa bei allgemeinpolitischen Aktivitäten oder bei Werbung vor allgemeinen politischen Wahlen der Fall (vgl. Zentner, in: Austermann/Schwarz, Lobbyregistrierungsgesetz: LobbyRG, 1. Aufl. 2022, § 2 Rn. 45). Der Anwendungsbereich des § 2 Abs. 2 Nr. 7 LobbyRG läuft damit mit dem Schutzbereich der Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) gleich.

<sup>65</sup> Die nachfolgende Prüfung beschränkt sich angesichts der Vielzahl unterschiedlicher Interessensvertreter und Gruppen, die gemäß § 2 Abs. 2 und 3 LobbyRG von einer Eintragungspflicht befreit sind, aus Gründen der Übersichtlichkeit auf die drei dargestellten Gruppen (Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Pressevertreter).

Vergleich zu einer anderen Gruppe ungleich behandelt wird, obwohl zwischen beiden Gruppen keine Unterschiede von solcher Art und solchem Gewicht bestehen, dass sie die unterschiedliche Behandlung rechtfertigen können.<sup>66</sup> Ein Verstoß gegen Art. 3 Abs. 1 GG erfordert demnach, dass eine Ungleichbehandlung vorliegt, die verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden kann.

Eine in diesem Sinne relevante Ungleichbehandlung zwischen den privilegierten Interessenvertreter einerseits und den nicht in § 2 Abs. 2 LobbyRG genannten Interessenvertretern (nachfolgend „**nicht privilegierte Interessenvertreter**“) andererseits liegt hier vor (hierzu unter **Ziffer 1.**). Diese Ungleichbehandlung kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden, sodass das LobbyRG angesichts der Regelung in § 2 Abs. 2 gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG verstößt (hierzu unter **Ziffer 2.**). Im Einzelnen:

#### a) **Vorliegen einer Ungleichbehandlung**

Eine in Bezug auf Art. 3 Abs. 1 GG relevante Ungleichbehandlung liegt insbesondere vor, wenn an zwei vergleichbare Sachverhalte unterschiedliche Rechtsfolgen geknüpft werden.

Eine solche Ungleichbehandlung liegt in der vorliegenden Konstellation unzweifelhaft vor. Vergleichbare Sachverhalte – hier: die Interessenvertretung gegenüber dem Deutschen Bundestag durch privilegierte und nicht privilegierte Interessenvertreter – werden durch das LobbyRG unterschiedlich behandelt. Während privilegierte Interessensvertreter (z.B. Wirtschafts- oder Sozialverbände) in dem von § 2 Abs. 2 LobbyRG vorgesehenen Umfang von der Eintragungspflicht ausgenommen sind, unterliegen die nicht privilegierten Interessenvertreter den weitreichenden Pflichten nach dem LobbyRG.

Diese durch die Regelung des § 2 Abs. 2 (Nr. 7, 12, 13) LobbyRG herbeigeführte Ungleichbehandlung besteht zwar bereits seit Einführung des LobbyRG zum 01.01.2022. Durch die nunmehr vorgesehene Novellierung würde diese Ungleichbehandlung jedoch noch weiter verschärft werden, da die nicht privilegierten Interessenvertreter nach dem LobbyRG-Entwurf deutlich weitergehenden und einschneidenderen Pflichten (insbesondere die unter C. I. bis III. dieses Gutachten dargestellten Veröffentlichungs- und Offenlegungspflichten) unterliegen sollen. Die bereits nach der geltenden Rechtslage im LobbyRG angelegte

---

<sup>66</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 19.12.2012 – 1 BvL 18/11, BVerfGE 131, 1, juris Rn. 44 m. w. N.

Ungleichbehandlung zwischen privilegierten und nicht privilegierten Interessenvertretern wird durch die vorgesehenen Änderungen nach dem LobbyRG-Entwurf bei gleichzeitiger Beibehaltung der Ausnahmetatbestände in § 2 Abs. 2 LobbyRG somit deutlich intensiviert.

**b) Keine verfassungsrechtliche Rechtfertigung der Ungleichbehandlung**

Die vorstehend aufgezeigte Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Interessenvertretern kann verfassungsrechtlich nicht gerechtfertigt werden.

Nach der Rechtsprechung des BVerfG erfordert die verfassungsrechtliche Rechtfertigung einer Ungleichbehandlung das Vorliegen eines sog. Sachgrundes, der mit Blick auf das gesetzgeberische Differenzierungsziel und das Ausmaß der Ungleichbehandlung angemessen ist.<sup>67</sup> Die Entscheidung darüber, ob ein solcher Sachgrund vorliegt, trifft im Ausgangspunkt der Gesetzgeber selbst. Diese gesetzgeberische Entscheidung ist jedoch verfassungsrechtlich nachprüfbar. Der Umfang, in dem die gesetzgeberische Entscheidung über den Sachgrund überprüfbar ist, hängt nach der Rechtsprechung des BVerfG wiederum von den Umständen des konkreten Einzelfalls ab. Während das BVerfG die Entscheidung des Gesetzgebers teilweise nur auf eine reine Willkür prüft, unterzieht das BVerfG eine im Gesetz angelegte Ungleichbehandlung in bestimmten Konstellationen einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Eine solche strenge Verhältnismäßigkeitsprüfung erachtet das BVerfG insbesondere dann für geboten, wenn die Ungleichbehandlung in Freiheitsgrundrechte der ungleich behandelten Gruppe eingreift und/oder die ungleich behandelte Gruppe nicht in der Lage ist, die Ungleichbehandlung durch ihr Verhalten zu beeinflussen, da die Ungleichbehandlung an Kriterien anknüpft, die außerhalb des Einflussbereichs der ungleich behandelten Gruppe liegen.<sup>68</sup>

Ausgehend hiervon unterliegt die nach dem LobbyRG vorgesehene und nach dem LobbyRG-Entwurf noch verschärfte Ungleichbehandlung zwischen den privilegierten und den nicht privilegierten Interessenvertretern einer strengen Verhältnismäßigkeitsprüfung. Die Regelungen des LobbyRG und des LobbyRG-Entwurfs greifen, wie aufgezeigt, mehrfach in die Grundrechte der nicht privilegierten Interessenvertreter ein –

---

<sup>67</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 77, 78.

<sup>68</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 21. 6. 2011 – 1 BvR 2035/07, BVerfGE 129, 49, juris Rn. 78.

insbesondere in deren verfassungsrechtlich garantierte Berufsfreiheit gemäß Art. 12 Abs. 1 GG. Die nicht privilegierten Interessenvertreter können die vorgesehene Ungleichbehandlung auch nicht einseitig durch ihr Verhalten beeinflussen. Plakativ formuliert: Aus einem nicht privilegierten Wirtschaftsverband kann keine privilegierte Religionsgemeinschaft werden.

Einer streng am verfassungsrechtlichen Verhältnismäßigkeitsgrundsatz orientierten verfassungsrechtlichen Überprüfung hält die Entscheidung des Gesetzgebers, bestimmte Interessenvertreter im Bereich der Eintragungspflicht zu privilegieren, während andere Interessenvertreter umfangreich den Pflichten des LobbyRG bzw. LobbyRG-Entwurfs unterliegen, nicht stand. Ein ausreichender Sachgrund für diese Ungleichbehandlung liegt nicht vor, sodass diese verfassungsrechtlich nicht zu rechtfertigen ist. Mit Blick auf die genannten privilegierten Interessenvertreter – namentlich Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände, Kirchen, andere Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften sowie Vertreter der freien Presse – ist hierbei Folgendes zu berücksichtigen:

**(1) Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden**

Der Gesetzgeber rechtfertigt die Privilegierung der Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbände im Bereich der Einflussnahme auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen damit, dass eine entsprechende Tätigkeit durch die schrankenlos gewährleistete Koalitionsfreiheit (Art. 9 Abs. 3 GG) in besonderer Weise geschützt wird.<sup>69</sup> Konkret heißt es in der Gesetzesbegründung:

*„Für Grundrechte ohne Gesetzesvorbehalt wie die Koalitionsfreiheit aus Artikel 9 Absatz 3 Grundgesetz ist eine Ausnahme nicht nur geboten, sondern erforderlich.“<sup>70</sup>*

Diese Einschätzung des Gesetzgebers ist allerdings in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft und kann insoweit nicht zu einer verfassungsrechtlichen Rechtfertigung der aufgezeigten Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter führen:

---

<sup>69</sup> Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9.

<sup>70</sup> Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9.



**(i) Koalitionsfreiheit durch kollidierendes Verfassungsrecht einschränkbar**

Anders als der Gesetzgeber offenkundig meint, bedeutet die nach Art. 9 Abs. 3 GG vorgesehene schrankenlose Gewährleistung der Koalitionsfreiheit nicht, dass die Koalitionsfreiheit absolut gilt. Vielmehr ist allgemein anerkannt, dass eine Einschränkung auch schrankenlos gewährleisteter Grundrechte durch überwiegendes Verfassungsrecht möglich ist.<sup>71</sup> Es ist insoweit inkonsistent, dass der Gesetzgeber zwar einerseits nicht erkennt, dass das Grundrecht der Koalitionsfreiheit durchaus unter bestimmten Voraussetzungen per Gesetz eingeschränkt werden kann, mit dem LobbyRG bzw. dem LobbyRG-Entwurf andererseits jedoch quasi bedenkenlos Eingriffe in die ebenfalls grundrechtlich geschützte Berufsfreiheit der nicht privilegierten Interessenvertreter vornimmt.

**(ii) Interessenvertretung betrifft Randbereich der Koalitionsfreiheit**

Auch verkennt der Gesetzgeber die Bedeutung und Reichweite der Koalitionsfreiheit. So ist der Versuch der Einflussnahme auf den legislativen Willensbildungsprozess nur in geringem Maße überhaupt durch die Koalitionsfreiheit geschützt.

Neben der positiven und negativen Koalitionsbildungsfreiheit des Einzelnen schützt Art 9 Abs. 3 GG grundsätzlich auch das kollektive Recht der Koalition auf freie Betätigung.<sup>72</sup> Damit sind sämtliche koalitionsspezifischen Tätigkeiten geschützt. Der Schutz der koalitionsspezifischen Betätigung umfasst auch das Recht,

*„im gesamten Bereich der Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen die organisierten Gruppeninteressen gegenüber dem Staat und den politischen Parteien darzustellen und zu verfolgen“.*<sup>73</sup>

Insofern ist grundsätzlich auch die vom LobbyRG bzw. vom LobbyRG-Entwurf geregelte Interessenvertretung vom Schutzbereich der Koalitionsfreiheit umfasst. Allerdings genießt nicht jede in den Schutzbereich eines Grundrechts fallende Verhaltensweise den

---

<sup>71</sup> Vgl. *Cornils* in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Edition (Stand: 15.08.2022), Art. 9 Rn. 86.

<sup>72</sup> Vgl. *Cornils* in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Edition (Stand: 15.08.2022), Art. 9 Rn. 56.

<sup>73</sup> Vgl. BAG, Urt. v. 25.01.2005 – 1 AZR 657/03, NJW 2005, 1596 (1597).

gleichen Schutz. Während der Kernbereich der Koalitionsfreiheit einen besonders hohen grundrechtlichen Schutz genießt, gilt für geschützte Verhaltensweisen im Randbereich der Koalitionsfreiheit ein deutlich schwächeres Schutzniveau.<sup>74</sup> Ein solches schwächeres Schutzniveau liegt hier vor: Die Interessenvertretung im Rahmen des politischen Willensbildungsprozesses ist sehr weit vom Kernbereich der Koalitionsfreiheit (Tarifautonomie, Schutz des Bestandes der Koalition selbst, Werben um Mitglieder etc.) entfernt; insofern wäre die Koalitionsfreiheit bei einer Einbeziehung von Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden in den Anwendungsbereich des LobbyRG bzw. des LobbyRG-Entwurfs nur geringfügig beeinträchtigt.<sup>75</sup> Demgegenüber mutet der Gesetzgeber den nicht privilegierten Interessenvertretern, wie im Rahmen der Ausführungen zu C. I. bis III. dieses Gutachten aufgezeigt, weitreichende und tiefgreifende Eingriffe in die Berufsfreiheit zu. Ein besonderer Schutz, der eine Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber den privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden sachlich rechtfertigen könnte, ist vor diesem Hintergrund nicht ersichtlich. Insofern liegt kein Sachgrund für die Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter im Verhältnis zu den privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden vor.

### **(iii) Intensität der Ungleichbehandlung**

Selbst wenn man unterstellen würde, dass der gesetzgeberische Verweis auf die Koalitionsfreiheit im Grundsatz einen sachlichen Grund für die Ungleichbehandlung darstellen könnte, wäre die Ungleichbehandlung zwischen nicht privilegierten Interessenvertretern und den privilegierten Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden, die Einfluss auf Arbeits- und Wirtschaftsbedingungen nehmen, unverhältnismäßig.

Die aufgezeigte Ungleichbehandlung unterschiedlicher Gruppen von Interessenvertreter hat weitreichende Folgen. Die nicht privilegierten Interessenvertreter müssen umfassende Eintragungen vornehmen und nach dem neuen LobbyRG-Entwurf sogar unverzüglich aktualisieren. Die Eintragungen beschränken sich dabei nicht allein auf allgemeine strukturelle Informationen (z. B. Name,

---

<sup>74</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.04.1999 – 1 BvR 2203/93, BVerfGE 100, 271, juris Rn. 54.

<sup>75</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.04.1999 – 1 BvR 2203/93, BVerfGE 100, 271, juris Rn. 54.

Adresse, Tätigkeitsfeld), sondern zunehmend auch auf konkrete inhaltliche (z. B. § 3 Abs. 1 Nr. 5 lit. b) LobbyRG-Entwurf) oder detaillierte finanzielle Angaben ohne Ausnahmemöglichkeiten (z.B. § 3 Abs. 1 Nr. 8 LobbyRG-Entwurf). Damit einher geht ein erheblicher bürokratischer Aufwand, die Gefahr von Bußgeldern oder auch die Gefahr eines konkreten Wettbewerbsnachteils durch die Offenlegung von Betriebs- und Geschäftsgeheimnissen. Insgesamt gehen mit der Ungleichbehandlung für die benachteiligten Interessenvertreter gewichtige Nachteile einher. Die Bedeutung der Ungleichbehandlung stünde deshalb außer Verhältnis zur allenfalls im geringen Maße betroffenen Koalitionsfreiheit.

Es zeigt sich folglich, dass die Ungleichbehandlung zwischen Arbeitgeber- und Arbeitnehmerverbänden und sonstigen, nicht privilegierten Interessenvertretern keinesfalls mit dem besonderen Schutz der Koalitionsfreiheit gerechtfertigt werden kann. Ein anderer sachlich rechtfertigender Grund ist nicht ersichtlich. Die Ungleichbehandlung kann insgesamt nicht gerechtfertigt werden und verstößt insoweit gegen Art. 3 Abs. 1 GG.

**(2) Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Kirchen, Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaften**

Eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung scheidet auch im Hinblick auf die privilegierten Kirchen und sonstigen Religions- oder Weltanschauungsgemeinschaft aus. Der Gesetzgeber rechtfertigt die Privilegierung dieser Gruppen damit, dass die Tätigkeit der Kirchen und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften

*„nach Artikel 4 Absatz 1 Grundgesetz [Anm.: Grundrecht der Religions- und Weltanschauungsfreiheit] ohne Gesetzesvorbehalt geschützt“*

ist.<sup>76</sup>

---

<sup>76</sup> Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9; auf Grund der Beschlussempfehlung des zuständigen Bundestagausschusses wurde im weiteren Gesetzgebungsverfahren auch noch die Weltanschauungsgemeinschaften ergänzt und auf die verfassungsrechtliche Gleichstellung mit Religionsgemeinschaften verwiesen (BT-Drs. 19/27922, S. 19).

Auch insofern ist die Einschätzung des Gesetzgebers in mehrfacher Hinsicht fehlerhaft:

**(i) Einschränkung durch kollidierendes Verfassungsrecht**

Wie schon die Koalitionsfreiheit, kann auch die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nach Art. 4 Abs. 1 GG durch kollidierendes Verfassungsrecht eingeschränkt werden.<sup>77</sup> Insofern gelten die obigen Ausführungen zur Koalitionsfreiheit entsprechend.<sup>78</sup>

**(ii) Interessenvertretung betrifft Randbereich der Religions- und Weltanschauungsfreiheit**

Auch im Hinblick auf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit verkennt der Gesetzgeber deren Bedeutung und Reichweite grundlegend. Im Ausgangspunkt ist allgemein anerkannt, dass die Religions- und Weltanschauungsfreiheit das Recht des Einzelnen, sein gesamtes Verhalten an den Lehren seines Glaubens auszurichten und seiner inneren Glaubensüberzeugung gemäß zu handeln, umfasst.<sup>79</sup> Dadurch ist auch ganz konkret geschützt, sich mit religiösen und weltanschaulich geprägten Positionen am politischen Diskurs zu beteiligen.<sup>80</sup>

Allerdings verkennt der Gesetzgeber auch in dieser Hinsicht, dass nicht jede in den grundrechtlichen Schutzbereich fallende Verhaltensweise den gleichen Schutz genießt. So liegt im Hinblick auf die Verpflichtung, sich im Lobbyregister einzutragen, allenfalls ein Eingriff in den Randbereich dessen, was die Religions- und Weltanschauungsfreiheit schützt, vor – anders als bei der Berufsfreiheit, in die das LobbyRG bzw. den LobbyRG-Entwurf intensiv eingreift. So sind zwar bestimmte politische Positionen von religiösen oder weltanschaulichen Überzeugungen bestimmt und auch die subjektiv empfundene Notwendigkeit, sich am politischen Prozess zu beteiligen, kann als religiös oder weltanschaulich geprägt angesehen werden. Diese spezifische Möglichkeit, sich auch mit entsprechend geprägten politischen Positionen am legislativen Willensbildungsprozess zu beteiligen, wird durch die Eintragungspflicht allerdings nur am Rande betroffen. So betrifft die

---

<sup>77</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, BVerfGE 138, 296, juris Rn. 98.

<sup>78</sup> Vgl. hierzu unter C. IV. 2 b) (1) (i) dieses Gutachtens.

<sup>79</sup> Vgl. BVerfG, Beschl. v. 27.01.2015 – 1 BvR 471/10, BVerfGE 138, 296, juris Rn. 85.

<sup>80</sup> Vgl. *Ger mann*, in: BeckOK, Grundgesetz, 55. Edition (Stand: 15.08.2022), Art. 4 Rn. 24.6 Nr. 11.

Eintragungspflicht kein religiöses oder weltanschauliches Interesse. Die Vorstellung oder der Wunsch, keinerlei Transparenzanforderungen unterliegen zu müssen, ist auch nach dem Selbstverständnis der jeweiligen Kirchen, Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften offensichtlich nicht religiös oder weltanschaulich motiviert. Die Eintragungspflicht nach dem LobbyRG betrifft die Religions- und Weltanschauungsfreiheit nicht spezifisch, sondern nur als allgemeiner Reflex einer Regelung, die für jedwede Form der Interessenvertretung gilt. Auch ist es im Hinblick auf die Intensität der Betroffenheit nicht relevant, ob ein Interessenvertreter beispielsweise aus beruflicher oder religiöser bzw. weltanschaulicher Überzeugung handelt. Auch unter Berücksichtigung der subjektiven Perspektive des Grundrechtsträgers unterscheiden sich die wahrgenommenen Folgen mangels spezifischen religiösen Interesses nicht. Deshalb kann die Intensität des Eingriffs in die Religions- und Weltanschauungsfreiheit auch nicht als grundsätzlich schwerwiegender bewertet werden als ein entsprechender Eingriff in die Berufsfreiheit. Insofern liegt kein Sachgrund für die Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter im Verhältnis zu den privilegierten Kirchen und Religions- und Weltanschauungsgemeinschaften vor.

**(iii) Intensität der Ungleichbehandlung**

Ungeachtet dessen würde der Verweis auf die Religions- und Weltanschauungsfreiheit als Sachgrund in der konkreten Konstellation auch nicht ausreichen, um die Ungleichbehandlung zu Lasten der nicht privilegierten Interessenvertreter zu rechtfertigen. Die Ungleichbehandlung ist, wie bereits festgestellt, von hoher Intensität. Die Bedeutung der Ungleichbehandlung stünde deshalb auch außer Verhältnis zur allenfalls im geringen Maße betroffenen Religions- und Weltanschauungsfreiheit und wäre insoweit unverhältnismäßig. Die Ungleichbehandlung kann unter keinen in Betracht kommenden Gesichtspunkt gerechtfertigt werden.

**(3) Ungleichbehandlung nicht privilegierter Interessenvertreter gegenüber privilegierten Pressevertretern**

Eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung scheidet schließlich auch im Hinblick auf die privilegierten Interessenvertreter der freien Presse aus.

Der Gesetzgeber rechtfertigt die Privilegierung der Pressevertreter damit, dass die Ausnahme, die freie Tätigkeit der Presse (Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG) schützt.<sup>81</sup> Auch diese Einschätzung des Gesetzgebers ist fehlerhaft.

Anders, als es der § 2 Abs. 2 Nr. 13 LobbyRG-Entwurf suggeriert, ist die Interessenvertretung durch Pressevertreter von vornherein nicht mehr vom Schutzbereich der Pressefreiheit umfasst. Der Schutz des Art. 5 Abs. 1 Satz 2 GG umfasst die Wahrnehmung aller wesensmäßig mit der Pressearbeit im Zusammenhang stehenden Tätigkeiten.<sup>82</sup> Dieser Schutz reicht von der Beschaffung der Informationen bis zur Verbreitung der Nachrichten und der Meinungen.<sup>83</sup> Das geschützte Verhalten erstreckt sich auf alle Tätigkeiten, der im Pressewesen tätigen Personen, die mit dem Presseerzeugnis selbst oder mit seinen institutionell-organisatorischen Voraussetzungen und Rahmenbedingungen in einem funktionalen Zusammenhang stehen.<sup>84</sup> Der Schutzbereich der Pressefreiheit erstreckt sich im Interesse einer ungehinderten Meinungsverbreitung auch auf inhaltsferne Hilfstätigkeiten, die im Umfeld der redaktionellen Erstellung von Artikeln, Kommentaren und Reportagen vorgenommen werden und für das Funktionieren der Presse unerlässlich sind.<sup>85</sup>

Trotz dieses im Ausgangspunkt weit verstandenen Schutzbereichs steht im

*„Zentrum der grundrechtlichen Gewährleistung [...] das Recht, Art und Ausrichtung, Inhalt und Form eines Publikationsorgans frei zu bestimmen“.*<sup>86</sup>

Die Pressefreiheit dient im Interesse einer funktionierenden Demokratie der freien öffentlichen Meinungsbildung, die nur unter den Bedingungen einer freien Berichterstattung gelingen kann.<sup>87</sup>

---

<sup>81</sup> Vgl. BT-Drs. 19/22179, S. 9.

<sup>82</sup> Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 100. EL Januar 2023, Art. 5 Rn. 271 m. w. N.

<sup>83</sup> Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 100. EL Januar 2023, Art. 5 Rn. 271 m. w. N.

<sup>84</sup> Vgl. Grabenwarter, in: Dürig/Herzog/Scholz (Hrsg.), Grundgesetz, 100. EL Januar 2023, Art. 5 Rn. 272 m. w. N.

<sup>85</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 27.02.2007 – 1 BvR 538/06 u. a., BVerfGE 117, 244, juris Rn. 42 m. w. N.

<sup>86</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1999 – 1 BvR 653/96, BVerfGE 101, 361, juris Rn. 94.

<sup>87</sup> Vgl. BVerfG, Urt. v. 15.12.1999 – 1 BvR 653/96, BVerfGE 101, 361, juris Rn. 95.

Dieser Schutzzweck ist zu beachten, wenn es darum geht die Grenzen des sachlichen Schutzbereichs der Pressefreiheit zu bestimmen. Vom Schutzbereich nicht mehr umfasst ist es insofern, wenn Presseangehörige versuchen, auf andere Art und Weise als durch Presseerzeugnisse auf den legislativen Willensbildungsprozess Einfluss zu nehmen. Interessenvertretung für eine freie Presse ist etwas anderes als die Ausübung freier Presse. Erstere Tätigkeit hat keinen ausreichenden funktionellen Zusammenhang mehr zu einem Presseergebnis. Die Ausdehnung der Eintragungspflicht nach dem LobbyRG bzw. dem LobbyRG-Entwurf auf Pressevertreter gefährdet die Freiheit des Prozesses der öffentlichen Meinungsbildung nicht. Die Funktionsfähigkeit einer Zeitungsredaktion oder eines Verlages im Hinblick auf das eigentliche Ziel der Poesstätigkeit, einen Beitrag zur freien öffentlichen Meinungsbildung zu leisten, ist nicht davon abhängig, ob Vertreter der freien Presse sich auch als Interessenvertreter in den legislativen Willensbildungsprozess einbringen können. Insofern ist bereits der Schutzbereich der Pressefreiheit nicht eröffnet. Da nicht einmal der Schutzbereich eröffnet ist, scheidet eine Rechtfertigung der Ungleichbehandlung durch den besonderen Schutz der freien Tätigkeit der Presse offenkundig aus. Ein anderer sachlich rechtfertigender Grund ist nicht ersichtlich. Die Ungleichbehandlung kann nicht gerechtfertigt werden. Auch insoweit liegt ein Verstoß gegen den allgemeinen Gleichbehandlungsgrundsatz des Art. 3 Abs. 1 GG vor.

*Bringmann*  
Carsten Bringmann  
Rechtsanwalt/Assoziierter Partner