

**In dem Verfahren  
über  
die Verfassungsbeschwerde**

1. des (...),  
vertreten durch den Landesgeschäftsführer (...),
2. der (...),  
vertreten durch den Landesvorsitzenden (...),
3. des (...),  
vertreten durch den ersten Vorsitzenden (...),
4. der (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
5. des (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
6. der (...),  
vertreten durch die Landesvorsitzende (...),
7. des (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
8. der (...),  
  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
9. des (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
10. des (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
11. des (...),  
  
vertreten durch den 1. Vorsitzenden (...),
12. der (...),  
vertreten durch den Landesvorsitzenden (...),
13. des (...),  
  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),

14. des (...),  
vertreten durch den Landesvorsitzenden (...),
15. des (...),  
vertreten durch die Vorsitzende (...),
16. des (...),  
  
vertreten durch die Vorsitzende (...),
17. der (...),  
vertreten durch (...),
18. der (...),  
vertreten durch (...),
19. des (...)  
vertreten durch den 1. Vorsitzenden (...),
20. des (...),  
vertreten durch den Landesvorsitzenden (...),
21. des (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
22. der (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
23. des (...),  
  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
24. des (...),  
vertreten durch den stellvertretenden Vorsitzenden (...),
25. des (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),
26. des (...),  
  
vertreten durch den Landesvorsitzenden (...),
27. des (...),  
  
vertreten durch den 1. Vorsitzenden (...),
28. der (...),  
vertreten durch den 1. Vorsitzenden (...),
29. der (...),  
vertreten durch den Vorsitzenden (...),

30. der (...),  
vertreten durch (...),

- Bevollmächtigter: ... -

gegen Artikel 1 Absatz 1, Artikel 1 Absatz 2 in Verbindung mit Artikel 2 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe b, Artikel 3, Artikel 5, Artikel 6 Bayerisches Lobbyregistergesetz (BayLobbyRG) vom 6. Juli 2021 (BayGVBl S. 386)

und Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung

hat die 3. Kammer des Ersten Senats des Bundesverfassungsgerichts durch

die Richterinnen Baer,

Ott

und den Richter Radtke

gemäß § 93b in Verbindung mit § 93a BVerfGG in der Fassung der Bekanntmachung vom 11. August 1993 (BGBl I S. 1473) am 17. Januar 2022 einstimmig beschlossen:

**Die Verfassungsbeschwerde wird nicht zur Entscheidung angenommen.**

**Mit der Nichtannahme der Verfassungsbeschwerde wird der Antrag auf Erlass einer einstweiligen Anordnung gegenstandslos (§ 40 Abs. 3 GOBVerfG).**

### **G r ü n d e :**

Die Beschwerdeführenden sind Gewerkschaften. Sie wenden sich mit der Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen Art. 1 Abs. 1, Art. 1 Abs. 2 in Verbindung mit Art. 2 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe b, Art. 5 und Art. 6 des Bayerischen Lobbyregistergesetzes (BayLobbyRG) vom 6. Juli 2021 (BayGVBl S. 386) in der seit 23. Dezember 2021 geltenden Fassung (BayGVBl S. 661). Das Gesetz ist nach Art. 9 BayLobbyRG am 1. Januar 2022 in Kraft getreten.

1

#### **I.**

Das bayerische Lobbyregistergesetz normiert eine Registrierungspflicht für Interessenvertretungen, wenn sie diese gegenüber dem Landtag oder der Staatsregierung betreiben wollen, die verbindliche Anerkennung eines Verhaltenskodex, um sich registrieren zu können, sowie Sanktionen, wenn gegen diese Pflichten verstoßen wird.

2

1. Nach Art. 1 Abs. 1 BayLobbyRG müssen sich Interessenvertretungen registrieren. Davon gibt es nach Art. 2 BayLobbyRG Ausnahmen. Das gilt insbesondere für die Interessenvertretung „im Rahmen der Tätigkeit ... der Arbeitgeber- und Arbeit-

3

nehmervvertretungen, soweit sie ihre Funktion als Tarifpartner wahrnehmen“, nach Art. 2 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe b BayLobbyRG. Ausweislich der Begründung des Gesetzentwurfs (LTDrucks 18/15463, S. 8) sollen aber andere Tätigkeiten die Registerpflicht auslösen können. Nach Art. 5 Abs. 1 BayLobbyRG sind die registrierten Vereinigungen an einen Verhaltenskodex gebunden, den Landtag und Staatsregierung beschließen; er liegt bislang nicht vor.

Besteht die Registerpflicht, sind alle Angaben gemäß Art. 1 Abs. 4 BayLobbyRG auf der Internetseite des Landtags einsehbar. Äußerungen von registrierten Personen zu Gesetzesvorhaben sind gemäß Art. 4 BayLobbyRG vom federführenden Staatsministerium zu veröffentlichen. Zu den Daten gehören nach Art. 3 Abs. 1 BayLobbyRG unter anderem die Mitgliederzahl (in 100; Nr. 5), die Anzahl der Beschäftigten, die mit der Interessenvertretung unmittelbar beauftragt sind (in Vollzeitäquivalenten und Stufen von je zehn; Nr. 8) und jährliche finanzielle Aufwendungen mit Personalkosten im Bereich der Interessenvertretung (in Stufen von je 10.000 Euro; Nr. 9).

Nach Art. 3 Abs. 3 Satz 1 BayLobbyRG kann im Einzelfall die Angabe der Daten verweigert werden, sofern „ein schutzwürdiges Interesse glaubhaft dargelegt wird“. Das Gesetz nennt in dessen Abs. 3 Satz 2 als Beispiel die Gefahr, Opfer einer Straftat zu werden. Die Entscheidung, ob Daten verweigert werden dürfen, trifft das Landtagsamt. Nach Art. 6 Abs. 2 BayLobbyRG dürfen Registerpflichtige an öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse des Landtags nicht mitwirken, solange Angaben nach Art. 3 Abs. 3 BayLobbyRG verweigert werden.

2. Die Beschwerdeführenden vertreten und fördern die berufsbedingten, politischen, rechtlichen, wirtschaftlichen und sozialen Belange ihrer Mitglieder in Bayern. Sie sind alle im Bayerischen Beamtenbund (BBB) organisiert. Die Beschwerdeführenden zu Nr. 11, 15 und Nr. 20 haben nur verbeamtete Mitglieder; alle anderen haben eine gemischte Mitgliederstruktur, denn sie organisieren auch Tarifbeschäftigte. Sofern sie Arbeitnehmende als Mitglieder haben, sind nur die Beschwerdeführenden zu Nr. 8 und Nr. 17 selbst tariffähig; Tarifverhandlungen werden für sie auf Bundesebene vom dbb beamtenbund und tarifunion geführt. Die Beschwerdeführenden zu Nr. 22 treten als anerkannter Tarifpartner auf, die Beschwerdeführenden zu Nr. 14, 17 und 27 als anerkannte Fachverbände.

Zur Erfüllung ihrer Aufgaben seien Gespräche mit Verantwortlichen aus dem Bayerischen Landtag, insbesondere aus den für ihre Mitglieder relevanten Ausschüssen, und auch mit den zuständigen Staatsministerien unumgänglich. Die Bedeutung der Vertretung standespolitischer Interessen sei in Zeiten der Corona-Pandemie besonders groß, da diese den Mitgliedern viel abverlange.

3. Die Beschwerdeführenden rügen, das Lobbyregisterrecht in Bayern verletze sie in ihrer von Art. 9 Abs. 3 GG geschützten Koalitionsfreiheit. Sie möchten Kontakt zum Bayerischen Landtag und zur Staatsregierung aufnehmen können, ohne sich registrieren zu müssen. Insbesondere die Angaben zu den Mitgliederzahlen, den Vollzeitäquivalenten, den finanziellen Verhältnissen und der Rechenschaftsbericht seien

sensible Daten und bei ihnen ebenso schutzwürdig wie bei den Tarifgewerkschaften. Verletzt sei auch Art. 3 Abs. 1 GG, denn sie würden gegenüber den Angestellten-gewerkschaften, den Parteien und den Religionsgemeinschaften ungleich behandelt, ohne dass dies sachlich zu rechtfertigen sei.

Ihre Verfassungsbeschwerde sei auch zulässig. Der Grundsatz der Subsidiarität ge-biete nicht, bei bußgeldrechtlich sanktionierten Pflichten die Verfassungswidrigkeit der Norm zunächst vor den Fachgerichten geltend zu machen. Außerdem seien kei-ne Tatsachenermittlungen erforderlich; es stellten sich rein verfassungsrechtliche Fragen. Eine verfassungskonforme Auslegung der angegriffenen Regelungen sei nicht möglich, denn der eindeutige Wille des Gesetzgebers setze dieser die Grenze.

9

## II.

Die Verfassungsbeschwerde ist nicht zur Entscheidung anzunehmen.

10

1. Dabei kann offenbleiben, ob bei den 27 Beschwerdeführenden, die als Mischge-werkschaften auch Tarifbeschäftigte als Mitglieder haben, die Möglichkeit einer eige-nen, unmittelbaren und gegenwärtigen Betroffenheit in Grundrechten den Begrün-dungsanforderungen nach § 23 Abs. 1 Satz 2, § 92 BVerfGG entsprechend dargelegt worden ist. Es erschließt sich nicht ohne Weiteres, inwiefern und welche von Art. 9 Abs. 3 GG geschützte Tätigkeiten konkret behindert oder unmöglich werden. So sind nach dem Gesetz zahlreiche Tätigkeiten ohne Registrierung möglich, denn die Inter-essenvertretung unterliegt nach Art. 2 Satz 1 Nr. 3 BayLobbyRG keiner Register-pflicht, wenn es um Petitionen (a), die Mitwirkung an öffentlichen Anhörungen der Ausschüsse des Landtags geht (b), die – auch bei Gewerkschaften durchgeführte – anwaltliche Beratung und Vertretung in Rechtsangelegenheiten (d), die Erstattung wissenschaftlicher Gutachten oder an die Allgemeinheit gerichteter Darstellungen und Erörterungen von Rechtsfragen (e) oder von Expertisen, die direkt oder individu-ell zur Erlangung von Sachinformationen, Daten oder Fachwissen angefordert wur-den (f). Es kommt also darauf an, welchen konkreten Aufgaben und Tätigkeiten die Verbände nachgehen wollen, um die Ausnahmetatbestände prüfen zu können. Des-gleichen fragt sich, was daraus folgt, dass die Dachorganisation der Beschwerdefüh-renden nach Art. 2 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe c BayLobbyRG keiner Registerpflicht un-terliegt, und ob dies ihren grundrechtlich geschützten Interessen hinreichend Rechnung tragen kann. Schließlich ist fraglich, inwiefern eine Registrierung Grund-rechte beeinträchtigt, wenn die Vereinigung - wie die Beschwerdeführenden Nr. 1, 2, 4, 8, 11, 24 - ihre Mitgliederstärke selbst veröffentlicht, und die Registerpflicht nicht die Positionen der Mitglieder umfasst, die für die Durchsetzungskraft jedoch von er-heblicher Bedeutung sind.

11

2. Jedenfalls genügt die Verfassungsbeschwerde nicht den Anforderungen an die Subsidiarität (vgl. § 90 Abs. 2 Satz 1 BVerfGG).

12

a) Auch vor der Erhebung von Rechtssatzverfassungsbeschwerden sind nach dem Grundsatz der Subsidiarität grundsätzlich alle Mittel zu ergreifen, die der geltend ge-

13

machten Grundrechtsverletzung abhelfen können. Entscheidend ist, ob die fachgerichtliche Klärung erforderlich ist, um zu vermeiden, dass das Bundesverfassungsgericht seine Entscheidungen auf ungesicherter Tatsachen- und Rechtsgrundlage trifft (vgl. BVerfGE 123, 148 <173>); das Bundesverfassungsgericht soll auch keine Aussagen über den Inhalt einer einfachgesetzlichen Regelung treffen müssen, solange sich hierzu noch keine gefestigte Rechtsprechung der Fachgerichte entwickelt hat (vgl. BVerfGE 86, 15 <27>; 114, 258 <280>).

Wenn sich eine Verfassungsbeschwerde unmittelbar gegen ein Gesetz wendet, kann daher auch die Erhebung einer Feststellungs- oder Unterlassungsklage zu den zuvor zu ergreifenden Rechtsbehelfen gehören. Das ist selbst dann nicht ausgeschlossen, wenn die Vorschriften abschließend gefasst sind und die fachgerichtliche Prüfung günstigstenfalls dazu führen kann, dass das angegriffene Gesetz gemäß Art. 100 Abs. 1 GG dem Bundesverfassungsgericht vorgelegt wird. Erst recht müssen die Fachgerichte vorher angerufen werden, wenn die angegriffenen Vorschriften auslegungsbedürftige und -fähige Rechtsbegriffe enthalten, von deren Auslegung und Anwendung es maßgeblich abhängt, inwieweit Beschwerdeführende durch die angegriffenen Vorschriften tatsächlich und rechtlich beschwert sind (vgl. BVerfGE 143, 246 <321 f. Rn. 210>; 145, 20 <54 f. Rn. 85 f.>; 150, 309 <326 f. Rn. 42 ff.>; BVerfG, Beschluss des Ersten Senats vom 8. Juni 2021 - 1 BvR 2771/18 -, Rn. 70; Beschluss des Ersten Senats vom 19. November 2021 - 1 BvR 781/21 u.a. -, Rn. 101 m.w.N.). Beruht ein Eingriffsakt auf einer grundrechtsverletzenden Regelung, die Ausnahmen vorsieht, so müssen Beschwerdeführende vor Erhebung der Verfassungsbeschwerde versuchen, die Beseitigung des Eingriffsakts unter Berufung auf die Ausnahmeregelung zu erwirken, wenn dies nicht offensichtlich aussichtslos ist (vgl. BVerfGE 78, 58 <69>).

14

Nur soweit die Beurteilung einer Norm allein spezifisch verfassungsrechtliche Fragen aufwirft, die das Bundesverfassungsgericht zu beantworten hat, ohne dass von einer vorausgegangenen fachgerichtlichen Prüfung verbesserte Entscheidungsgrundlagen zu erwarten wären, bedarf es einer vorangehenden fachgerichtlichen Entscheidung hingegen nicht (vgl. BVerfGE 150, 309 <326 f. Rn. 44> m.w.N.). Außerdem ist es zur Wahrung des Grundsatzes der Subsidiarität nicht erforderlich, vor Erhebung einer Verfassungsbeschwerde gegen eine bußgeldbewehrte Rechtsnorm zu verstoßen und sich dem Risiko einer entsprechenden Ahndung auszusetzen, um dann im Bußgeldverfahren die Verfassungswidrigkeit der Norm geltend machen zu können (vgl. BVerfGE 145, 20 <54 Rn. 85> m.w.N.).

15

b) Danach ist der Grundsatz der Subsidiarität hier nicht gewahrt.

16

aa) Die Verfassungsbeschwerde wendet sich gegen ein neues Gesetz, dessen Auslegung und Anwendung fachgerichtlich bislang nicht geklärt ist, obwohl die Beurteilung, ob die Beschwerdeführenden von den angegriffenen Vorschriften beschwert sind, von der Klärung abhängen kann. Die Beschwerdeführenden haben aber keinen fachgerichtlichen Rechtsschutz gesucht, ohne dass erkennbar wäre, weshalb dies

17

unzumutbar sein soll. Die Beschwerdeführenden können sich mit der negativen Feststellungsklage gemäß § 43 Abs. 1 VwGO an die Verwaltungsgerichte wenden und dort klären, ob sie nicht beziehungsweise nur teilweise in den Anwendungsbereich des Bayerischen Lobbyregistergesetzes fallen.

bb) Es gibt mehrere Auslegungsfragen, die die Fachgerichte hier klären können. So ist weder geklärt, was genau unter die „Funktion als Tarifpartner“ fällt, noch, ob dem Schutz des Art. 9 Abs. 3 GG über die Ausgestaltung der Registrierung Rechnung getragen werden kann. 18

(1) Bislang ist der Anwendungsbereich der Ausnahmeregelung des Art. 2 Satz 1 Nr. 4 Buchstabe b BayLobbyRG nicht geklärt. „Tarifpartner“ ist nicht ohne Weiteres mit Tarifvertragspartei gleichzusetzen. Auch werden Tarifverträge nicht im Landtag geschlossen, so dass sich die Frage stellt, welche Tätigkeiten von der im Gesetz genannten Funktion als Tarifpartner genau umfasst sind. 19

(2) Desgleichen fragt sich, ob dann, wenn sich Gewerkschaften registrieren müssen, aus verfassungsrechtlichen Gründen auf bestimmte Angaben sanktionslos zu verzichten ist. Vor allem mit Blick auf die für Gewerkschaften sensiblen Daten der Mitgliederstärke wäre zu klären, ob diese Daten im Lichte von Art. 9 Abs. 3 GG von der Angabe und damit einer Veröffentlichung auszunehmen wären, soweit sie nicht ohnehin veröffentlicht sind. Nach Art. 3 Abs. 3 BayLobbyRG besteht derzeit zumindest die Möglichkeit, die Angaben der Daten zu finanziellen Verhältnissen nach Art. 3 Abs. 1 Nr. 9-12 BayLobbyRG zu verweigern, weil ein schutzwürdiges überwiegendes Interesse glaubhaft dargelegt wird. Ausweislich der Materialien kann die Verweigerung der Daten insbesondere mit dem Schutz eventuell betroffener Grundrechte begründet werden (vgl. LTDrucks 18/15463, S. 10). Wie sich dies auf die Daten zu den Streikkassen der Gewerkschaften und weitere auch aus grundrechtlicher Sicht sensible Daten auswirkt, ist zunächst fachrechtlich zu beantworten. 20

Von einer weiteren Begründung wird nach § 93d Abs. 1 Satz 3 BVerfGG abgesehen. 21

Diese Entscheidung ist unanfechtbar. 22

Baer

Ott

Radtke

**Bundesverfassungsgericht, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom  
17. Januar 2022 - 1 BvR 2727/21**

**Zitiervorschlag** BVerfG, Beschluss der 3. Kammer des Ersten Senats vom 17. Januar 2022 - 1 BvR 2727/21 - Rn. (1 - 22), [http://www.bverfg.de/e/rk20220117\\_1bvr272721.html](http://www.bverfg.de/e/rk20220117_1bvr272721.html)

**ECLI** ECLI:DE:BVerfG:2022:rk20220117.1bvr272721