



Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. jur. R. Stober u. Prof. Dr. jur. S. Korte, Dipl.-Kfm.

Malte Jonathan Roßkopf

Lobbyismus im Bundestag im Lichte eines Compliance Management Systems

Der Compliance Officer als Lösung?



Cuvillier Verlag Göttingen
Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag





Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von Professor Dr. iur. Dr. h.c. mult. Rolf Stober
und Professor Dr. Stefan Korte, Dipl.-Kfm.

Band 83





Studien zum öffentlichen Wirtschaftsrecht

Herausgegeben von Prof. Dr. jur. R. Stober u. Prof. Dr. jur. S. Korte, Dipl.-Kfm.

Malte Jonathan Roßkopf

Lobbyismus im Bundestag im Lichte eines Compliance Management Systems

Der Compliance Officer als Lösung?



Cuvillier Verlag Göttingen

Internationaler wissenschaftlicher Fachverlag



Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek

Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliographische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

1. Aufl. - Göttingen: Cuvillier, 2020

Zugl.: Chemnitz, Univ., Diss., 2020

© CUVILLIER VERLAG, Göttingen 2020

Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen

Telefon: 0551-54724-0

Telefax: 0551-54724-21

www.cuvillier.de

Alle Rechte vorbehalten. Ohne ausdrückliche Genehmigung des Verlages ist es nicht gestattet, das Buch oder Teile daraus auf fotomechanischem Weg (Fotokopie, Mikrokopie) zu vervielfältigen.

1. Auflage, 2020

Gedruckt auf umweltfreundlichem, säurefreiem Papier aus nachhaltiger Forstwirtschaft.

ISBN 978-3-7369-7276-6

eISBN 978-3-7369-6276-7



Meinen Eltern

Die vorliegende Arbeit wurde im Frühjahr 2020 an der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der TU Chemnitz als rechtswissenschaftliche Dissertation angenommen. Für die Druckfassung konnten Entwicklungen bis Anfang September 2020 berücksichtigt und eingepflegt werden. Zu diesem Zeitpunkt wurden auch die Internetquellen letztmalig geprüft.

Mein herzlicher Dank gilt zunächst meinem Doktorvater Prof. Dr. iur. Stefan Korte, Dipl.-Kfm. Seine Betreuung ließ mich menschlich und fachlich wachsen. Seine kritischen Nachfragen haben die Arbeit ebenso bereichert wie seine Vorschläge und Anregungen in stets ermutigender Atmosphäre. Bereits bei der Themenfindung schaffte er es, mir einerseits alle Freiheiten zu lassen, mich andererseits dahingehend zu unterstützen, dass ich im Folgenden zu jeder Zeit wusste, worum es in dieser Arbeit gehen sollte. Dank ihm habe ich mich bei der Bearbeitung zu keinem Zeitpunkt verloren oder orientierungslos gefühlt.

Ebenfalls herzlich bedanken möchte ich bei Prof. Dr. iur. Matthias Niedobitek für die zügige Erstellung eines Zweitgutachtens und seine wertvollen wie ermunternden Ratschläge im Rahmen eines Doktorandenseminars.

Herrn René Anders vom Cuvillier Verlag danke ich für die von Hilfsbereitschaft geprägte Betreuung bei der Publikation.

Meinen Eltern Johann und Ulrike Roßkopf danke ich für alles. Weitere Ausführungen in einem Vorwort erspare ich mir; sie würden meiner Wertschätzung ihnen gegenüber ohnehin nicht gerecht. Ich erfreue mich an meiner unendlichen Dankbarkeit und daran, dass sie darum wissen.

Auch meinen Paten Hans und Ursula Wernhart stehe ich zutiefst dankbar gegenüber. Ihre vielfältige und stets so herzliche und selbstverständliche Unterstützung hat vieles für mich erst ermöglicht, auch wenn sie das selbst nie so zugeben würden.

Meinen Schwestern Friederike und Johanna danke ich für die uneingeschränkte Rückendeckung. Meinem Bruder Robert danke ich für viele Gespräche und die Bereicherung durch seine Perspektive als „Nicht-Jurist“. Außerdem ist es sein Verdienst, dass ich die Arbeit nicht handschriftlich verfassen musste.



Abschließend möchte ich mich bei all meinen Freundinnen und Freunden bedanken, insbesondere bei der „Jura-Gang“ um Gloria, Lara, Max, Natalia, Niko und Ulrich, mit denen mich seit dem ersten Semester des Studiums eine tiefe Freundschaft verbindet, die mich über zahlreiche Widrigkeiten hinweg getragen hat und die mich mit Stolz und Glück erfüllt.

Leipzig, 15. September 2020



Inhaltsverzeichnis

A. Einleitung.....	15
I. Problemstellung.....	15
II. Stand der Wissenschaft.....	20
III. Gang der Untersuchung.....	22
B. Lobbyismus.....	25
I. Definition.....	25
II. Akteure.....	26
III. Facetten.....	27
1. Lose Verbindungen.....	28
2. Feste Verbindungen.....	28
3. Unmittelbare Verbindungen.....	29
4. Implikationen.....	30
IV. Theoretische Einordnung.....	30
1. Theorien.....	30
a) Pluralismus.....	30
b) Korporatismus.....	31
c) Lobbyismus.....	32
2. Implikationen.....	33
V. Zwischenergebnis.....	33
C. Compliance.....	35
I. Bedeutung.....	35
1. Terminus.....	35
2. Entwicklung von Compliance.....	36
a) Ursprung in den USA.....	36
b) Übernahme in Europa.....	37
3. Theoretischer Hintergrund.....	38
a) Prinzipal-Agent-Theorie.....	38
aa) Hintergrund.....	38
bb) Theorie.....	39
cc) Implikationen.....	39
b) Fraud Triangle.....	39
aa) Bedeutung.....	40
(1) Motiv.....	40
(2) Gelegenheit.....	40
(3) Rechtfertigung.....	40



bb)	Implikationen.....	40
c)	Stakeholder-Ansatz.....	41
4.	Verständnis von Compliance	41
a)	Enges Verständnis	41
b)	Mittleres Verständnis.....	42
c)	Weites Verständnis.....	42
d)	Stellungnahme	42
aa)	Weites Verständnis als Grundlage.....	42
bb)	Compliance als Verfahren	43
II.	Abgrenzung	43
1.	Corporate Governance	43
2.	Public Value.....	44
3.	Corporate Social Responsibility.....	44
4.	Risk Management	45
5.	Controlling	45
6.	Interne Revision.....	45
III.	Sinn und Zweck von Compliance	46
1.	Image	46
2.	Haftungsvermeidung.....	47
3.	Potenzielle Konsequenzen von Non-Compliance	47
a)	Folgen für die Akteure.....	47
b)	Folgen für Dritte	48
IV.	Compliance in der deutschen Rechtsordnung	48
1.	Gewerbeordnung	48
2.	Wertpapierhandelsgesetz	49
3.	Compliance im Strafrecht.....	49
4.	Compliance im Aktiengesetz.....	49
a)	§ 76 AktG	50
b)	§ 91 AktG	50
c)	§ 93 Abs. 1 AktG.....	50
d)	§ 161 AktG.....	50
V.	Compliance Management System	51
1.	Compliance-Kultur	51
2.	Compliance-Ziele.....	52
3.	Compliance-Risiken.....	52
4.	Compliance-Programm	52



5.	Compliance-Organisation	53
6.	Compliance-Kommunikation.....	53
7.	Compliance-Verbesserung.....	53
VI.	Kritik an Compliance.....	53
1.	Ehrbarer Kaufmann.....	54
2.	„Alter Wein in neuen Schläuchen“	55
3.	Ausschließlicher Symbolcharakter	55
4.	Implikationen	56
VII.	Zwischenergebnis	56
D.	Transfer von Compliance	57
I.	Tauschgeschäft	57
II.	Gedanke der Neuen Politischen Ökonomie.....	58
III.	Annäherung an das öffentliche Recht	59
IV.	Zwischenergebnis	61
E.	Verfassungsrechtliche Einordnung.....	63
I.	Betroffene Werte von Verfassungsrang	63
1.	Freies Mandat.....	63
a)	Inhalt.....	63
aa)	„nur ihrem Gewissen unterworfen“	64
bb)	„an Weisungen und Aufträge nicht gebunden“	65
cc)	„Vertreter des ganzen Volkes“	67
(1)	Repräsentation.....	68
(2)	Prozessuales Verständnis.....	70
dd)	Art. 48 GG.....	73
(1)	Amt.....	73
(2)	Entschädigung	73
(3)	Gleichheitsgrundsatz	74
ee)	Zwischenergebnis	74
b)	Gefährdungslage.....	75
2.	Demokratieprinzip	75
a)	Inhalt.....	75
b)	Gefährdungslage.....	76
3.	„Prinzip“ der Transparenz.....	78
a)	Inhalt.....	78
aa)	Externe Transparenz.....	78
bb)	Interne Transparenz.....	81



b)	Gefährdungslage	82
4.	Grundsatz der erweiterten Gewaltenteilung	82
a)	Inhalt	82
b)	Gefährdungslage	83
5.	Grundsatz der demokratischen Gleichheit	84
a)	Inhalt	84
b)	Gefährdungslage	85
6.	Zwischenergebnis betroffene Werte	86
II.	Werte von Verfassungsrang, die nach Lobbyismus verlangen	86
1.	Demokratieprinzip	86
a)	Beteiligungsgrundrechte	86
b)	Effizienz	88
2.	Recht auf informationelle Selbstbestimmung	89
a)	Grundrechtsfähigkeit der Abgeordneten	90
b)	Bedeutung von Nebentätigkeiten in diesem Kontext	91
c)	Zwischenergebnis	92
3.	Freies Mandat	92
a)	Repräsentation	93
b)	„an Weisungen und Aufträge nicht gebunden“	94
c)	„nur ihrem Gewissen unterworfen“	95
4.	Art. 21 GG	96
5.	Implikationen	97
III.	Verfassungsrechtliche Compliance-Pflicht	98
1.	Pflicht aus dem Rechtsstaatsprinzip	98
2.	Pflicht aus dem Demokratieprinzip	99
a)	Prinzipal-Agent-Theorie	99
aa)	Erwägungen	99
bb)	Unterschiede	100
cc)	Stellungnahme	101
b)	Weitere Aspekte	101
aa)	Image	101
(1)	Vorüberlegung	101
(2)	Böser Schein	102
bb)	Kultur	105
cc)	Parlamentsvorbehalt	105
dd)	Reichweite	106



ce)	Vorbildfunktion	106
c)	Andere Schutzmechanismen.....	107
aa)	Vortüberlegung.....	107
bb)	Inhärente Korrektive.....	107
cc)	Kontrolle durch das Volk	108
dd)	Wehrhafte Demokratie	108
(1)	Bedeutung.....	108
(2)	Einschränkung	109
(3)	Stellungnahme.....	109
d)	Zwischenergebnis	109
3.	Pflicht aus dem freien Mandat	110
a)	Gedanke der Stakeholder-Theorie	110
b)	Gedanke der Business Judgement Rule.....	110
c)	Freiheit & Sicherheit	111
4.	Leitungskompetenz des Bundestagspräsidenten.....	112
5.	Immunität.....	113
6.	Zwischenergebnis Compliance-Pflicht	113
IV.	Fazit verfassungsrechtliche Einordnung	114
F.	Einfach- und untergesetzliche Regelungen.....	115
I.	§ 44a Abs. 1 AbG.....	115
1.	Inhalt	115
2.	Kritik.....	115
a)	Organstreitverfahren.....	116
aa)	Das Sondervotum	116
bb)	Die vier das Urteil tragenden Richter.....	116
b)	Stellungnahme	116
II.	§§ 44a, 44b AbgG & Verhaltensregeln	117
1.	Inhalt	117
2.	Kritik.....	121
a)	Organstreitverfahren.....	121
aa)	Sondervotum	121
bb)	Die vier das Urteil tragenden Richter.....	123
cc)	Stellungnahme	123
b)	Weitere Kritikpunkte und Schwachstellen	125
aa)	Ausführungsbestimmungen.....	125
bb)	Ordnungsgeld	126



cc)	Angemessene Gegenleistung.....	126
dd)	Rolle des Bundestagspräsidenten	127
	(1) Qualifikation.....	127
	(2) Eigene Befangenheit.....	128
	(3) Opportunitätsprinzip.....	128
	(4) Weiteres Verfahren.....	129
	(5) Anhaltspunkte eines Verstoßes.....	130
ee)	Interessenverknüpfung im Ausschuss	131
ff)	Umgehungsmöglichkeit für Rechtsanwälte.....	131
gg)	Beteiligungen.....	132
hh)	Aktienoptionen	132
ii)	Spenden	133
	(1) Kaum Sanktionen	133
	(2) Abgrenzung zu arbeitslosem Einkommen.....	133
	(3) Veröffentlichung von Spenden.....	134
	(4) Betragsgrenze	135
	(5) Mandatsbewerber	136
	(6) Abgrenzung zu Parteispenden	136
3.	Zwischenergebnis Verhaltensregeln	137
III.	„Lobbyliste“	137
1.	Inhalt	137
2.	Kritik	137
IV.	§ 108e StGB.....	138
1.	Inhalt	138
2.	Kritik	139
a)	Keine Notwendigkeit des § 108e StGB.....	139
b)	Stellungnahme	140
c)	Kritik an der gegenwärtigen Fassung	143
aa)	Normzweck	144
bb)	Beweisschwierigkeiten	144
cc)	Nachträgliche Belohnungen	146
dd)	Mandatsbewerber	146
ee)	Der vierte Absatz.....	146
	(1) Politische Ämter	146
	(2) Spenden	147
	(3) Gepflogenheiten	147



ff) Möglichkeit der Geldstrafe.....	148
V. Implikationen	148
1. Defizite.....	148
2. Fraud-Triangle	149
a) Motivation	149
b) Gelegenheit.....	150
c) Rechtfertigung	150
3. Zwischenergebnis	152
G. CMS im Bundestag.....	153
I. Compliance-Ziel.....	153
1. Gemeinwohl.....	153
2. Implikationen	154
II. Compliance-Risiken	155
1. Finanzielle Verbindungen	155
2. Inhaltliche Einflussnahme.....	155
3. Outsourcing von Gesetzgebung	155
4. Historie & Struktur	156
5. Entscheidungen in eigener Sache.....	156
6. Implikationen	157
III. Compliance-Programm	157
1. Code of Conduct.....	158
a) Mechanismus.....	158
b) Bundestag	158
aa) Verhaltensregeln als Gesetz	158
bb) Verhaltensregeln als Rechtsverordnung.....	158
cc) Verhaltensregeln als Satzung	159
dd) Verhaltensregeln als Geschäftsordnungsrecht.....	159
ee) Verhaltensregeln als Sonderverordnungsrecht	160
c) Implikationen.....	160
2. Rotation.....	161
a) Mechanismus.....	161
b) Bundestag	162
c) Implikationen.....	163
3. Personalauswahl.....	163
a) Mechanismen.....	163
b) Bundestag	163



c)	Implikationen.....	164
4.	Sanktionsmöglichkeiten.....	165
a)	Mechanismus.....	165
b)	Bundestag.....	165
c)	Implikationen.....	167
5.	Whistleblowing Hotline.....	167
a)	Mechanismus.....	167
b)	Bundestag.....	167
c)	Implikationen.....	169
6.	Mehraugen-Prinzip.....	169
a)	Mechanismus.....	169
b)	Bundestag.....	169
c)	Implikationen.....	170
7.	Dokumentation.....	170
a)	Mechanismus.....	170
b)	Bundestag.....	171
c)	Implikationen.....	171
8.	Business Partner Screening.....	172
a)	Mechanismus.....	172
b)	Bundestag.....	172
c)	Implikationen.....	172
9.	Transparenz.....	172
a)	Mechanismus.....	172
b)	Bundestag.....	173
c)	Implikationen.....	174
10.	Anreizsysteme.....	174
a)	Mechanismus.....	174
b)	Bundestag.....	175
c)	Implikationen.....	176
11.	Schulungen.....	176
a)	Mechanismus.....	176
b)	Bundestag.....	176
c)	Implikationen.....	177
12.	Kontrolle.....	177
a)	Mechanismus.....	177
b)	Bundestag.....	177



aa)	Extraorgankontrolle.....	177
bb)	Interorgankontrolle	178
cc)	Intraorgankontrolle.....	178
c)	Implikationen.....	179
13.	Abstandsprinzip.....	179
a)	Mechanismus.....	179
b)	Bundestag.....	180
c)	Implikationen.....	181
14.	Zwischenergebnis Compliance-Programm.....	181
IV.	Compliance-Organisation.....	182
1.	Compliance Officer.....	182
2.	Bundestag.....	182
a)	Bundestagspräsident.....	182
b)	Bundestagspräsidium.....	184
c)	Ältestenrat.....	185
d)	1. Ausschuss.....	185
e)	Untersuchungsausschuss.....	186
aa)	Aufgaben.....	186
bb)	Historie.....	186
cc)	Unterschiede.....	187
f)	Bundesverfassungsgericht.....	188
g)	Ethikgremium.....	190
h)	Bundesrechnungshof.....	190
i)	Bundesdatenschutzbeauftragter.....	191
j)	Bundesverfassungsschutz.....	191
3.	Zwischenergebnis.....	192
V.	Compliance-Kommunikation.....	192
1.	Bedeutung.....	192
2.	Bundestag.....	192
3.	Zwischenergebnis.....	193
VI.	Compliance-Verbesserung.....	193
1.	Lobbyliste.....	194
2.	§ 108e StGB.....	194
a)	Die Änderung 1953.....	194
b)	Die Änderung 1994.....	195
c)	Die Änderung 2014.....	195



d)	Zwischenergebnis	196
3.	Verhaltensregeln	196
a)	GOBT 1952	196
b)	VR 1972	197
c)	AbgG & VR 1980	197
d)	AbgG & VR 1987	197
e)	VR 1995	198
f)	VR 2002	198
g)	AbgG & VR 2005	198
f)	VR 2013	199
h)	Zwischenergebnis	199
4.	Parteiengesetz	199
5.	Zwischenergebnis Compliance-Verbesserung	200
VII.	Compliance-Kultur	201
1.	Vorüberlegung	201
2.	Impulsgeber für schärfere Vorschriften	202
a)	Verhaltensregeln	202
aa)	Hauptstadtfrage 1950	202
bb)	Unechte Beraterverträge 1972	203
cc)	Das Diätenurteil 1975	204
dd)	„Flick-Novelle“ 1987	204
ee)	„Hunzinger-Affäre“ 2002	205
ff)	Arbeitslose Einkommen 2005	206
gg)	„Fall Steinbrück“ 2013	206
b)	§ 108e StGB	207
aa)	Hauptstadtfrage 1950	207
bb)	Korruptionsgerichte 1991	207
cc)	Nationaler und internationaler Druck 2014	207
c)	Zwischenergebnis	209
3.	Implikationen	210
VIII.	Fazit CMS	211
H.	Änderungsvorschläge	213
I.	Ergänzung Compliance-Kommunikation	213
1.	Eid	213
2.	Verpflichtende Schulungen	214
II.	Ergänzungen Compliance-Programm	215



1.	Verändertes Wahlrecht.....	215
a)	Stärkerer Fokus auf einzelne Bewerber.....	215
b)	Wirtschaftliche Inkompatibilitäten	216
2.	Veränderter Rotationsrhythmus	217
a)	Kürzere Legislaturperioden	217
b)	Temporäre Rotation.....	218
c)	Keine Möglichkeit der Wiederwahl.....	218
3.	Neue Anreizsysteme	219
a)	Regeltreues Verhalten.....	219
b)	Leistungsbezogene Systeme	219
c)	Fehlverhalten aufdecken.....	220
4.	Integration einer Whistleblowing Hotline.....	220
a)	Intern.....	220
b)	Extern	221
5.	Ausdehnung des Abstandsprinzips	221
a)	Spendenverbot	221
b)	Genehmigungspflichten.....	222
c)	Befangenheitsvorschriften	223
d)	Wettbewerbsverbote	224
6.	Weitere Sanktion: Abgeordnetenanklage.....	226
a)	Instrument.....	226
b)	Bedeutung im Lichte von Compliance	227
c)	Übernahme.....	228
d)	Bestimmtheitsgebot	229
e)	Rückgriff auf arbeitsloses Einkommen	229
f)	Zwischenergebnis	230
7.	Transparenzmodifikationen	230
a)	Externe Transparenz als Kontrollinstrument	231
b)	Mehr Fokus auf interne Transparenz.....	232
8.	Lobbyliste als Business-Partner-Screening.....	233
a)	Vorüberlegung	233
b)	Konkrete Ausgestaltung	234
aa)	Adressaten	234
(1)	Eingrenzung.....	234
(2)	Rechtsanwaltskanzleien.....	234
bb)	Verpflichtende Angaben.....	235



cc)	Sanktionen	235
dd)	Überwachung.....	236
c)	Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	236
aa)	Parlamentsautonomie	236
bb)	Grundrechte von Interessenvertretern	237
(1)	Berufsfreiheit.....	237
(2)	Recht auf informationelle Selbstbestimmung.....	238
d)	Zwischenergebnis	238
9.	Dokumentation der Risikobereiche.....	239
a)	Vorschlag.....	239
aa)	Legislativer Fußabdruck.....	239
bb)	Einzelne Treffen	240
b)	Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	240
aa)	Grundrechte der Interessenvertreter	240
bb)	Das freie Mandat	240
c)	Zwischenergebnis	241
III.	Ergänzung Compliance-Organisation: Compliance Officer	241
1.	Stand der Wissenschaft	241
2.	Rechtspolitische Argumente	243
a)	Entlastung des Bundestagspräsidenten	243
b)	Unbefangenheit des Gremiums	244
c)	'Datenschutz'	244
d)	Kano-Modell.....	244
e)	'Outsourcing'	245
f)	Klarheit	245
3.	Übliche Gegenargumente.....	246
a)	Interne Gremien.....	246
b)	Kontrollniveau	246
c)	Medien	247
aa)	Keine Prävention	247
bb)	Eigene Interessen.....	247
cc)	Eigene Befangenheit.....	248
d)	Besetzung	248
e)	Selbstreinigung	249
f)	Parlamentsvorbehalt	249
4.	Konkreter Vorschlag.....	250



a)	Zusammensetzung	250
b)	Aufgaben	250
5.	Vereinbarkeit mit dem Grundgesetz	251
a)	Beobachtung der Kontenbewegung	251
aa)	Gleichheit der Abgeordneten	251
bb)	Freiheit der Abgeordneten	251
(1)	Freiheit von Kontrolle	251
(2)	Rechtfertigung	252
cc)	Privatsphäre der Abgeordneten	253
(1)	Eingriff in den Schutzbereich	253
(2)	Rechtfertigung	253
b)	Mögliche Maßnahmen	253
aa)	Gleichheit der Abgeordneten	254
bb)	Freiheit der Abgeordneten	254
(1)	Eingriff in das freie Mandat	254
(2)	Rechtfertigung	254
6.	Zwischenergebnis	255
7.	Änderungen in Anbetracht des Art. 79 Abs. 3 GG	255
a)	Freies Mandat als niedergelegter Grundsatz	255
aa)	Systematischer Zusammenhang	255
bb)	Notwendige demokratische Elemente	256
cc)	Stellungnahme	256
b)	Grundsatz berührt	257
aa)	Wortlaut	257
bb)	Systematik, Art. 19 Abs. 2 GG	258
cc)	Zweck der effektiven Umsetzung	258
IV.	Ergänzungen: Ergebnis	261
I.	Fazit & Ausblick	263
I.	Fazit	263
II.	Ausblick	265
	Literaturverzeichnis	267





A. Einleitung

I. Problemstellung

Lobbyismus ist eine Thematik, die nahezu täglich in der öffentlichen Meinungsbildung auftaucht. Es vergeht kaum eine längere Zeit, in der eine aufgeschlagene Zeitung oder ein geöffnetes Online-Portal – und hier reicht oft schon ein Mailanbieter aus – keinen Beitrag liefern, der Tätigkeiten mit Bezug zu einem sehr weit gefassten Verständnis von Lobbyismus behandelt und beurteilt¹. Es geht dann oft um hochrangige Politiker, die neben ihrer politischen Arbeit noch weitere Tätigkeiten in der freien Wirtschaft ausüben² oder Zuwendungen erhalten, deren Anlass teilweise unklar bleibt³. Aktuell wird in diesem Zusammenhang über den CDU-Politiker Philipp Amthor gesprochen. Dieser hatte einerseits den Bundeswirtschaftsminister Peter Altmaier, Parteikollege von Amthor, um Unterstützung für ein Startup aus den USA gebeten, andererseits von eben jenem Startup Aktienoptionen und einen Direktorenposten erhalten⁴. Regelmäßig thematisiert werden jedoch auch vollständige Seitenwechsel von Politikerinnen, die ankündigen, in naher Zukunft bei einem Großunternehmen oder Wirtschaftsverband anzuheuern⁵. Von einer „Drehtür-Republik“⁶ ist in solchen Fällen die Rede.

Gleichzeitig wird es nicht minder kritisch beäugt, wenn einstige Topmanager wie der Banker Jörg Kukies den umgekehrten Weg gehen und aus der Wirtschaft in die Politik wechseln⁷. Schnell wird in solchen Fällen die Sorge laut, der Bock würde so zum Gärtner gemacht. Kaum weniger skeptisch bis vorwurfsvoll beobachtet und kommentiert die Öffentlichkeit Fälle, in denen Unternehmensberatungen angeheuert werden, um die dann hilflos wirkenden Politiker zu unterstützen⁸, oder wenn etwa Rechtsan-

- 1 *Dankbar*, In Berlin arbeiten etwa 6.000 Lobbyisten, in: Berliner Zeitung vom 10.05.2018, abgerufen unter <https://www.berliner-zeitung.de/berlin/politikberater-in-berlin-arbeiten-etwa-6000-lobbyisten-30141618>.
- 2 *Funk/Salzen*, Jeder fünfte Abgeordnete hat zusätzliche Nebeneinkünfte, in: Tagesspiegel vom 22.02.2018, abgerufen unter <https://www.tagesspiegel.de/themen/agenda/der-bundestag-und-die-nebentaetigkeiten-jeder-fuenfte-abgeordnete-hat-zusaetzliche-einkuenfte/20979904.html>.
- 3 *Riedel*, CDU erhält mysteriöse Gelder aus Aserbaidschan, in: Süddeutsche Zeitung vom 28.10.2017, abgerufen unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/parteispenden-cdu-erhaelt-mysterioese-gelder-aus-aserbaidschan-1.3724247>.
- 4 *Burghardt*, Hochfliegend, tieffliegend, in: Süddeutsche Zeitung vom 15.06.2020, abgerufen unter <https://www.sueddeutsche.de/politik/amthor-cdu-lobbyismus-1.493658>.
- 5 *Holdinghausen*, Ex-Grüner wird Glyphosat-Lobbyist, in: TAZ vom 19.12.2018, abgerufen unter <http://www.taz.de/!5556872/>.
- 6 *Dausend/Hamman/Nienhaus/Tatje/Tönnesmann/Willeke*, Die Drehtür-Republik, in: Zeit vom 19.12.2017, abgerufen unter <https://www.zeit.de/2017/52/seitenwechsel-politiker-wirtschafts-lobbyismus-hannelore-kraft-joschka-fischer>.
- 7 *D. Kremer*, Die Fehlprognosen des Goldman-Chefs, in: FAZ 28.02.2018, abgerufen unter <https://www.faz.net/aktuell/finanzen/finanzmarkt/der-goldman-sachs-banker-joerg-kukies-und-seine-prognosefaehigkeit-15511458.html>.
- 8 *Ismar*, Was von der Leyen ihrer Nachfolgerin hinterlässt, in: Tagesspiegel vom 08.08.2019, abgerufen unter <https://www.tagesspiegel.de/politik/berateraffaere-im-verteidigungsministerium-was-von-der-leyen-ihrer-nachfolgerin-hinterlaesst/24886106.html>.



waltskanzleien federführend bei Gesetzentwürfen mitarbeiten⁹. Es wird nach entsprechenden Anlässen nicht zuletzt medial regelmäßig der Verdacht geäußert, dass die politischen Entscheidungen sich in erster Linie an den Partikularinteressen von finanziell potenten Interessenvertretern ausrichten, nicht aber an den Bedürfnissen der Allgemeinheit. Solche in den öffentlichen Raum gestellten Vermutungen werden durch emporsteigende Leserkommentare ergänzt, die häufig in den bereitgestellten Kommentarspalten und Foren regelrecht wüten.

Natürlich aber sind solch öffentliche Debatten kaum tauglicher Gegenstand einer juristischen Dissertation. Eine medial befeuerte Empörung alleine lässt gewisse Handlungen nicht zu juristischem Unrecht werden. Nicht alles, was für Nutzer von Kommentarspalten auf den ersten Blick ungerecht wirkt, ist aus rechtswissenschaftlicher Perspektive tatsächlich bedenklich. Maßstab einer rechtswissenschaftlichen Beurteilung bleiben die Gesetze.

Allerdings entfaltet es durchaus auch eine rechtswissenschaftliche Relevanz, wenn die Bürger ihr Vertrauen in die staatlichen Institutionen verlieren¹⁰ und sich abwenden, weil sie meinen, korrupte Machenschaften würden ihnen ohnehin jegliche Einflussmöglichkeit nehmen¹¹. Eine Demokratie funktioniert nur, wenn das Volk die Herrschaft auch tatsächlich ausübt, die dahinterstehenden Ideen trägt und entsprechend an der politischen Willensbildung mitwirkt¹². Es muss Vertrauen in die grundsätzlichen Verhältnisse haben¹³. In einer parlamentarischen Demokratie bedeutet das gleichsam ein Vertrauen in das Parlament und die das Parlament bildenden Abgeordneten. Ohne ein solches Vertrauen büßt das Parlament – in Deutschland auf Bundesebene der Bundestag – an Funktionsfähigkeit ein¹⁴. Je weniger Vertrauen und darauf gestützte Mitwirkung es gibt, desto stärker fehlt es auch an der entscheidenden Legitimation der Abgeordneten und an der Legitimation der von ihnen getroffenen Entscheidungen¹⁵.

Ferner spricht Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG davon, dass die Abgeordneten Vertreter des ganzen Volkes und an Weisungen und Aufträge nicht gebunden sind. In diesem Lichte scheint es problematisch, wenn einzelne Parlamentarier sich in tatsächlichen Abhängigkeiten zu externen Akteuren befinden und ihr Handeln allein an deren Interessen ausrichten, gar auf deren Geheiß hin agieren¹⁶. Weiterhin sind externe Akteure dem Gemeinwohl nicht verpflichtet und darüber hinaus für die Wähler auch nicht stets als Ursprung bestimmter Gesetzesvorhaben erkennbar¹⁷. Es offenbart sich darüber hinaus

9 *Döhler*, PVS 2012, S. 181.

10 *Benda*, NJW 2000, S. 3622.

11 *Schmitt Glaeser*, ZRP 2000, S. 98 spricht vom Misstrauen gegen das ganze System.

12 *Glage*, Mitwirkungsverbote in Gemeindeordnungen (1995), S. 16.

13 *Luhmann*, Vertrauen. Ein Mechanismus der Reduktion sozialer Komplexität (1989), S. 59.

14 *Schmitt Glaeser*, ZRP 2000, S. 97.

15 *Mengel*, ZRP 1984, S. 155.

16 *Epp*, Die Abgeordnetenbestechung (1997), S. 125.

17 Vgl. *Krüper*, JZ 2010, S. 656.



auch ein Konflikt mit dem Demokratieprinzip aus Art. 20 Abs. 1 und 2 GG, wenn wesentliche Entscheidungen außerhalb des Parlamentes getroffen werden¹⁸.

Auf der anderen Seite kann Lobbyismus auch eine Bereicherung sein, die der Demokratie eine Form von Lebendigkeit einhaucht, die sonst fehlen würde¹⁹. Abgeordnete sind mitunter geradezu angewiesen auf externen Einfluss und Sachverstand²⁰. Das Volk hingegen trägt das demokratische System nicht nur durch Vertrauen, sondern zusätzlich durch daraus resultierende politische Beteiligung, die sich auch in Form von Lobbyismus zeigen kann²¹.

Entsprechend bedarf es Regelungen, die diese verfassungsrechtlichen Gegenpole ausbalancieren und die Nutzen stiftenden Aspekte von Lobbyismus weitgehend unberührt lassen, die von Lobbyismus ausgehenden Gefahren aber maßgebend einschränken. In dieser Arbeit soll nachgewiesen werden, dass die gegenwärtigen Vorschriften dieser Aufgabe nicht gerecht werden und nicht ausreichen, um den angesprochenen verfassungsrechtlichen Problemfeldern in angemessener Weise zu begegnen. Ebenso wird sich zeigen, dass es zu kurz greift, nur darauf zu bauen, die Medien würden als Flaggschiff der Öffentlichkeit ein ausreichendes Korrektiv darstellen²². Zwar haben diese in der Vergangenheit durch Aufdeckungen von politischen Skandalen durchaus schon dafür gesorgt, dass einschlägige Regelungen verabschiedet oder verschärft wurden²³, und damit ihrerseits im weitesten Sinne selbst lobbyistisch agiert. Allerdings dürfte solch journalistische Arbeit das angesprochene und notwendige Vertrauen der Bevölkerung in das demokratische System vielmehr erschüttern als bestärken und dem „bösen Schein“²⁴ weiteren Vorschub leisten, zeigt sie doch in erster Linie Missstände auf²⁵. Außerdem haben natürlich auch die einzelnen Medien eine eigene Agenda und sind ebenso wenig dem Gemeinwohl verpflichtet wie andere externe Akteure²⁶.

Die heterogene Gruppe der Medien wird dabei mitunter auch als vierte Gewalt bezeichnet²⁷, die nicht minder heterogen zusammengesetzte Gruppe der Lobbyisten wird überspitzt als fünfte Gewalt tituliert²⁸, als Ergänzung zu den eigentlichen drei Staatsgewalten Legislative, Exekutive und Judikative. Statt nun jedoch zu hoffen, die sog. vierte Gewalt möge die sog. fünfte Gewalt zügeln, gilt es zu überlegen, ob nicht die Legislative zusätzlich interne Mechanismen erstellen kann, um die Erledigung ihrer verfassungsrechtlichen Aufgaben sicherzustellen.

18 *Olberding*, Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik (2013), S. 24.

19 *Kloepfer*, NJW 2011, S. 132.

20 *Busch-Janser*, Staat und Lobbyismus (2004), S. 54.

21 *Battis*, ZG 2011, S. 65.

22 *Ransiek*, StV 1996, S. 453.

23 *Malessa*, Beruf – Politik – Transparenz (2012), S. 56.

24 *Hilp*, Den bösen Schein vermeiden (2004), S. 94 ff.

25 Vgl. dazu auch *Gabriel/Schöllhammer*, ZParl 2009, S. 430.

26 S. auch *Isensee*, ZParl 2000, S. 413.

27 Exemplarisch *Salmina*, Medien. Die vierte Gewalt (2018).

28 *Leiff/Speth* (Hrsg.), Die fünfte Gewalt (2006).



Mithin soll in der vorliegenden Bearbeitung untersucht werden, welche Selbstschutzmechanismen im Bundestag implementiert werden könnten, um die defizitären gegenwärtigen Vorschriften zu ergänzen. Freilich gibt es neben den Bundestagsabgeordneten auch weitere Adressaten von Lobbyisten, etwa die Ministerialebene²⁹, Institutionen der EU³⁰, Parteien³¹, Länderparlamente und -Ministerien³². Hier soll sich jedoch einzig auf den Bundestag und seine Abgeordneten konzentriert werden.

Als Impulsgeber für neue Mechanismen soll dabei Compliance dienen, die in erster Linie aus der Wirtschaft herrührt und speziell für Aktiengesellschaften verpflichtend ist³³, jedoch als gewinnbringende Materie für alle Unternehmen gilt³⁴. Compliance wird dabei vordergründig als ein Schutzmechanismus begriffen³⁵. Durch eine interne Sicherstellung von gesetzestreuem Verhalten – etwa durch die Installation eines sog. Compliance Officers als ‚hauseigene‘ Kontrollinstanz – schützen sich die Unternehmen vor Haftungsfällen und Imageschäden³⁶. Gleichzeitig werden aber reflexhaft auch Dritte geschützt³⁷. Wenn es nicht zu Rechtsbrüchen kommt, profitiert davon die Gesellschaft insgesamt, eine illegitime Schlechterstellung von potenziellen Opfern deliktischer unternehmerischer Tätigkeit bleibt aus³⁸. Aktuell wird dies vor allen Dingen auch im Zusammenhang mit dem Bilanz-Skandal des Zahlungsdienstleistungsunternehmens Wirecard diskutiert, der auch aufgrund fehlender interner und externer Kontrollen in dieser Weise stattfinden konnte³⁹. Dieser Kontrollmangel wiederum lässt sich dabei möglicherweise zum Teil auch auf versteckten Lobbyismus zurückzuführen⁴⁰. Nun soll hier eruiert werden, ob die für Compliance typische interne Sicherstellung der Gesetzestreue auch für den Bundestag juristisch möglich und rechtspolitisch gewinnbringend sein könnte.

Dem liegt auch folgender Gedankengang zugrunde: Es sind gerade auch große Unternehmen, die als finanziell potente Interessenten dem Bundestag wenigstens mittelbar gegenüberstehen, wenn es um Lobbyismus geht⁴¹. Entsprechend scheint es lohnens-

29 Speth, in: Leif/Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt (2006) S. 99.

van Schendelen, in: Leif/Speth (Hrsg.), Die fünfte Gewalt (2006), S. 132.

31 Grundlegend für Beeinflussung durch Spenden Helmes, Spenden an politische Parteien und an Abgeordnete des Deutschen Bundestages (2014).

32 S. nur Vordemfelde, Wirtschaftsverbände im Stadtstaat: eine Analyse der Wirtschaftsverbände am Beispiel der Freien und Hansestadt Hamburg (2010).

33 Klopp, Der Compliance-Beauftragte (2012), S. 28 ff. m. w. N.

34 Klopp, S. 47.

35 Bürkle, BB 2005, S. 566.

36 U. Schneider/S. Schneider, ZIP 2007, S. 2061 ff. m. w. N.

37 M. Schulz, in: Schulz (Hrsg.), Compliance-Management im Unternehmen (2017), S. 27.

38 S. nur Dölling, in: Dölling (Hrsg.), Korruptionsprävention (2006), S. 3.

39 Vgl. auch Peitsmeier, Der Aufstieg und Fall des Mr. Wirecard, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 24.06.2020, abgerufen unter <https://www.faz.net/aktuell/wirtschaft/bilanzskandal-der-aufstieg-und-fall-des-mr-wirecard-16830639.html>.

40 Vgl. K. Ott, Alles muss auf den Tisch, ohne Geheimniskrämerei, in: Süddeutsche Zeitung vom 14.07.2020, abgerufen unter <https://www.sueddeutsche.de/wirtschaft/wirecard-finanzaufsicht-bafin-kommentar-1.4965660>.

41 Woll, ApuZ 2006, S. 33; Höpner, ZParl 2006, S. 310.



wert zu überlegen, mit welchen Mitteln jene Akteure sich schützen und ob diese Mechanismen nicht auch dem Bundestag helfen könnten. Einerseits könnte man so das Gegenüber in problematischen Fällen ‚mit seinen eigenen Waffen‘ schlagen, andererseits auf diesem Weg für die Augenblicke der gezielten Kontaktaufnahme ein Niveau von Augenhöhe schaffen. Insgesamt würden so auch die gegenwärtigen Regelungen, die kaum funktionieren, durch Maßnahmen ersetzt bzw. ergänzt, die wenigstens im ersten Sektor erfolgreich zum Einsatz kommen.

Ferner wurde Compliance auch ganz entscheidend durch den Gesetzgeber mitgeprägt⁴². Mithin bietet es sich auch unter diesem Gesichtspunkt an zu überprüfen, ob die Abgeordneten nicht selbst bereits weitere Lösungsansätze für die sich aus Lobbyismus ergebenden Problemfelder gefunden und geschaffen haben, diese aber ‚in eigener Sache‘⁴³ nicht anwenden⁴⁴. Dabei steht außer Frage, dass der Deutsche Bundestag und etwa Aktiengesellschaften oder andere Akteure des ersten Sektors nicht ohne weiteres gleichgesetzt werden können und es sich verbietet, derartige Annahmen vorauszusetzen. Jedoch scheint es ebenso wenig unmöglich, Gemeinsamkeiten zu finden und wirtschaftliche Größen gewissermaßen in den politischen Kontext umzurechnen sowie wirtschaftliche Annahmen zu übernehmen, wie es im Rahmen der Neuen Politischen Ökonomie beispielsweise stattfindet⁴⁵, die darüber hinaus auch bereits verstärkt mit Spielarten der Interessenvertretung in Verbindung gebracht werden⁴⁶. Der Anknüpfungspunkt dürfte in beiden Bereichen auch derselbe sein: Illegitimität und menschliches Fehlverhalten in Folge von Interessenskonflikten⁴⁷.

Ein gewisser zusätzlicher Reiz dieser Fragestellung liegt auch darin, dass Politikern, die der Wirtschaft nahe stehen, in den besagten Kommentarspalten oft auch der Vorwurf gemacht wird, diese würden denken und handeln wie Unternehmer, nicht aber wie politische Entscheidungsträger. Auch das lässt es interessant erscheinen zu überlegen, wie selbige Politiker agieren könnten, befänden sie sich tatsächlich in von Wirtschaftsunternehmen inspirierten rechtlichen Strukturen im Bundestag. Aus den geschilderten Aspekten ergibt sich insgesamt folgendes Forschungsinteresse: Ist Compliance eine Thematik, die sich auch für das Parlamentsrecht eignet?⁴⁸ Welche typischen Aspekte von Compliance lassen sich im Bundestag bereits finden und welche

42 *Lösler*, WM 2008, S. 1098 f.; *Rack*, CB 2104, S. 279; Vgl. *Passarge*, ZRFC 2014, S. 178.

43 Zu der Problematik insgesamt *S. Lang*, Gesetzgebung in eigener Sache (2007); *Streit*, Entscheidung in eigener Sache (2006).

44 *Janz/Latotzky*, NWVBl. 2007, S. 392 stellen die Veröffentlichungspflichten von DAX-Vorständen in diesem Lichte dar.

45 *R. Richter/Furubotn*, Neue Institutionenökonomik (2010), S. 519 ff.

46 *Sebaldt*, in: *Sebaldt/Straßner* (Hrsg.), Klassiker der Verbändeforschung (2006), S. 9 u. 19 ff.; *Schieder*, Kommerzielles Lobbying und Public Affairs-Management (2017), S. 56 ff., überwiegend geht es dabei freilich um das Verhältnis der Auftraggeber zu den Lobbyisten.

47 Vgl. *M. Schulz/Galster*, in: *Bürkle/Hausechka* (Hrsg.), Der Compliance Officer (2015), S. 78 ff. zu der Funktion von Compliance insgesamt.

48 *S. auch Heuking/von Coelln*, DÖV 2012, S. 827 für die Frage der Rolle von Compliance im öffentlichen Recht.



könnten ergänzt werden, um die verfassungsrechtlichen Spannungsfelder auszubalancieren, die sich durch Lobbyismus ergeben?

II. Stand der Wissenschaft

Lobbyismus ist eine Thematik, die nicht nur in der Politikwissenschaft⁴⁹, sondern auch in der rechtswissenschaftlichen Literatur vielfältig und intensiv bearbeitet wurde. Zunächst ist Anne Käßner hervorzuheben. Ihre 2010 erschienene Dissertation *„Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages – Eine Untersuchung möglicher Regelungsinstrumente unter vergleichender Berücksichtigung der Besonderheiten der drei Staatsgewalten“*⁵⁰ setzt sich mit Interessenskonflikten auseinander, die die Legislative betreffen, und analysiert mögliche Lösungswege. Zu erwähnen sind auch die Dissertationen von Oliver Piechaczek und Benedikt Olberding. Piechaczek legt den Fokus in *„Lobbyismus im Deutschen Bundestag“*⁵¹ von 2014 auf die Abgeordneten als interne Akteure, sog. Built-In-Lobbyisten. Olberding beleuchtet hingegen in *„Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik – Eine Untersuchung am Beispiel der Gesetzgebung des Deutschen Bundestages“*⁵² von 2013 verstärkt die Lobbyisten als externe Akteure. Ein noch jüngeres in diese Richtung gehendes Werk ist *„Regulierung des Lobbyismus“*⁵³ von Marcel Michaelis aus dem Jahr 2018. Zu nennen ist weiterhin Matthias K. Kühn: Seine Dissertation von 2010 *„Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete“*⁵⁴ ist eine detaillierte Analyse der Novellierung des Abgeordnetenrechts und der Verhaltensregeln, auch er überlegt ferner, welche alternativen Regulierungsmöglichkeiten sich anbieten. Stefan Heck widmet sich in *„Mandat und Transparenz: Anzeige und Veröffentlichung der Nebentätigkeiten von Bundestagsabgeordneten“*⁵⁵ aus dem Jahr 2014 gleichfalls den Themen Repräsentation und Interessenskonflikten.

Compliance dagegen wurde insbesondere in der jüngeren Vergangenheit für den privatrechtlichen Bereich wissenschaftlich intensiv behandelt und ist Gegenstand unzähliger Bearbeitungen. Exemplarisch lassen sich *„Der Compliance-Beauftragte: arbeitsrechtliche Stellung und Funktion in der Compliance“*⁵⁶ von Thorben Klopp aus dem Jahre 2012 und *„Compliance-Management im Unternehmen“*⁵⁷, 2017 von Martin Schulz herausgegeben, nennen. Aktuelle Betrachtungen der Materie aus dem Jahr 2018, die eine ausführliche Darstellung von konkreten Mechanismen offerieren, sind

49 *Busch-Janser*, Staat und Lobbyismus (2004); *Leif/Speth* (Hrsg.), Die fünfte Gewalt (2006); *Lösche*, Verbände und Lobbyismus (2007).

50 *Käßner*, Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages (2010).

51 *Piechaczek*, Lobbyismus im Deutschen Bundestag (2014).

52 *Olberding*, Rechtliche Möglichkeiten der Steuerung von Interessenpolitik (2013).

53 *Michaelis*, Regulierung und Lobbyismus (2018).

54 *Kühn*, Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete (2011).

55 *Heck*, Mandat und Transparenz (2014).

56 *Klopp*, Der Compliance-Beauftragte (2012).

57 *M. Schulz*, Compliance-Management in Unternehmen (2017).



ferner „*Compliance-Richtlinien und die Umsetzung im Arbeitsrecht*“⁵⁸ von Yanan Liu und „*Verstöße des Arbeitnehmers gegen Compliance- und Ethikregeln*“⁵⁹ von Eva Thielemann. Besonders detaillierte Hintergrunddarstellungen lassen sich darüber hinaus finden in „*Risikomanagement, Unternehmensorganisation, Compliance für Unternehmer*“⁶⁰, das von Ines Zenker, Ralf Schäfer und Holger Brocke herausgegeben wurde und aus dem Jahr 2015 stammt.

Für den dritten Sektor wurde Compliance als Thematik intensiv diskutiert im von Hans-Jörg Schmidt-Trenz und Rolf Stober herausgegebenen „*Jahrbuch Recht und Ökonomik des Dritten Sektors 2011/2012 – Compliance im Dritten Sektor*“⁶¹. Auch das Werk von 2015, „*Compliance: Handbuch für die öffentliche Verwaltung*“⁶², von Rolf Stober und Nicole Ohrtmann herausgegeben, macht Compliance für den Bereich des öffentlichen Rechts fruchtbar, beschränkt das Anwendungsgebiet aber auf die Verwaltung.

Das wesentlich Neue an der hier vorliegenden Bearbeitung ist es, Compliance als Kategorie gerade auch für die Legislative, speziell den Bundestag, zu denken. Das hat – soweit ersichtlich – bislang noch nicht stattgefunden. Lediglich vereinzelt wurde sehr zurückhaltend in eine ähnliche Richtung überlegt⁶³, freilich stets nur implizit am Rande⁶⁴. So wird der Compliance-Gedanke zwar durchaus adressiert, wenn beispielsweise Ransiek schreibt: „...scheint es mir sinnvoller zu sein, sowohl im wirtschaftsrechtlichen Regelungszusammenhang als auch bei den Korruptionsdelikten der §§ 331 ff. StGB und der Abgeordnetenbestechung des § 108e StGB nicht auf eine Ausweitung des Straf- und Strafprozeßrechts zu setzen, sondern die internen, präventiven Kontrollleistungen...zur Eindämmung korruptiver Praktiken zu erhöhen...“⁶⁵. Allerdings hat ein konsequentes Zu-Ende-Denken dieser Option bislang nicht stattgefunden.

Insgesamt fehlt es bislang auch an einer Suche nach Regelungsmöglichkeiten für die angerissenen Konfliktfelder, die sich an Mechanismen aus der Privatwirtschaft orientieren und diese näher in Betracht ziehen. Während die bereits angesprochene Käbner bei ihrer Analyse etwa die drei Staatsgewalten vergleicht, soll es hier erstmalig darum gehen, eine Betrachtung anhand des erweiterten Gewaltenteilungsprinzips, das Staat und Gesellschaft trennt⁶⁶, vorzunehmen.

58 Liu, Compliance-Richtlinien und die Umsetzung im Arbeitsrecht (2018).

59 Thielemann, Verstöße des Arbeitnehmers gegen Compliance- und Ethikregeln (2018).

60 Zenke/Schäfer/Brocke (Hrsg.), Risikomanagement, Unternehmensorganisation, Compliance für Unternehmer (2015).

61 Schmidt-Trenz/Stober (Hrsg.), Compliance im Dritten Sektor (2012).

62 Stober/Ohrtmann (Hrsg.), Compliance – Handbuch für die öffentliche Verwaltung (2015).

63 Vgl. Röper, ZRP 1999, S. 49.

64 Vgl. von Aaken, ZaöRV 2005, S. 408; Lhotta, ZParl 2000, S. 388 ff.

65 Ransiek, StV 1996, S. 453.

66 Hesse, DÖV 1975, S. 537 ff.



Die bisherigen wissenschaftlichen Werke, die Compliance und Lobbyismus explizit miteinander in Verbindung bringen, sind „*Lobby-Compliance – Wege zu einer besseren und transparenteren Gesetzgebung*“⁶⁷ von Tobias Brouwer aus dem Jahr 2019 und „*Politiker-Compliance als Zielgröße des Lobbying*“⁶⁸ von Sabine Eckardt aus dem Jahr 2011. Eckardt untersucht in ihrer politikwissenschaftlichen Dissertation, wie Lobbyisten zu agieren haben, damit die zu beeinflussenden Politiker compliant, also gefällig im Sinne der Lobbyisten, handeln. Brouwer dagegen behandelt in seinem Aufsatz Möglichkeiten, wie sich Lobbyisten als externe Akteure durch selbstverpflichtende Aspekte regulieren könnten. In der hier vorliegenden Bearbeitung steht dagegen der Bundestag mit seinen Abgeordneten als internen Akteuren, also als Built-in-Lobbyisten im Mittelpunkt.

III. Gang der Untersuchung

Die Einleitung bildet das erste Kapitel. Im folgenden zweiten, knapp gehaltenen Kapitel geht es darum, sich dem Lobbyismus zu nähern und Begrifflichkeiten und Erscheinungsformen zu umreißen. Das dritte Kapitel beleuchtet anschließend ausführlich Compliance und bereitet Hintergründe, Theorien, Mechanismen so auf, dass im vierten Kapitel überlegt werden kann, welche Gründe für einen Transfer der Materie auf den parlamentarischen Bereich sprechen.

Im fünften Kapitel geht es um eine verfassungsrechtliche Einordnung der bisherigen Erkenntnisse. Es gilt zu analysieren, welche Werte von Verfassungsrang durch Lobbyismus in welcher Form bedroht sind und welche Werte Lobbyismus womöglich verlangen oder begünstigen. Sodann muss geklärt werden, ob es nicht gar eine verfassungsrechtliche Compliance-Pflicht gibt. Das bisherige einfach- und untergesetzliche Recht, das die Materie nicht nur reflexhaft regelt, wird im sechsten Kapitel behandelt, um zu prüfen, ob es den zuvor besprochenen verfassungsrechtlichen Vorgaben gerecht wird oder anderweitige Schwachstellen offenbart, die für eine Ergänzung und Überarbeitung sprechen.

Das siebte Kapitel dient anschließend dazu, den gegenwärtigen Abstand zwischen den Strukturen des Bundestages und Compliance zu vermessen. Dazu sollen die rechtlichen und tatsächlichen Strukturen des Bundestages unter ein Compliance Management System subsumiert werden. Daraus wird sich ergeben, welche typischen Aspekte von Compliance sich gegenwärtig im Bundestag bereits finden lassen und welchen Nachbesserungsbedarf es möglicherweise gibt. Im achten Kapitel ist zu besprechen und zu untersuchen, ob die festgestellten Defizite sich aufheben lassen. Dabei wird darauf eingegangen, ob dies rechtspolitisch sinnvoll und juristisch möglich ist, insbesondere in Anbetracht der in Kapitel 5 gewonnenen verfassungsrechtlichen Erkenntnisse. Da-

67 Brouwer, *Lobby-Compliance – Wege zu einer besseren und transparenteren Gesetzgebung*, CCZ 2019, S. 2 ff.

68 Eckardt, *Politiker-Compliance als Zielgröße des Lobbying* (2011).



ran angelehnt werden Änderungen vorgeschlagen, die den Anspruch haben, eine sinnvolle Ergänzung und Erweiterung zu bisherigen Regelwerken darzustellen. Im neunten und letzten Kapitel wird ein Fazit gezogen und ein Ausblick in die Zukunft gewagt.

An dieser Stelle soll noch unterstrichen werden, dass diese Arbeit eine juristische Auseinandersetzung mit der Materie darstellt und wirtschaftswissenschaftliche wie auch politikwissenschaftliche Gesichtspunkte keinesfalls ins Zentrum der Bearbeitung rücken werden. Nichtsdestotrotz bewegen sich zahlreiche Fragestellungen bezüglich des Lobbyismus an der Schnittstelle zwischen Politik, Recht und Wirtschaft⁶⁹. Compliance hingegen ist eine Thematik, die für Rechtswissenschaftler ebenso relevant ist wie für Wirtschaftswissenschaftler und Vertreter der Managementlehre, die sich auch mit psychologischen Gesichtspunkten und Verhaltenssteuerung auseinandersetzen müssen⁷⁰. Als Resultat lassen sich Ergebnisse und Ansätze aus anderen Wissenschaftsgebieten nicht in Gänze ausklammern.

69 C. Richter, Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung (1997), S. 13; K. Köhler, VerwArch 2009, S. 428.

70 Kort, NZG 2008, S. 81.

