

## 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 beurteilt<sup>1</sup>. Es geht dann oft um hochrangige Politiker, die neben ihrer politischen Arbeit noch weitere Tätigkeiten in der freien Wirtschaft ausüben<sup>2</sup> oder Zuwendungen erhalten, deren Anlass teilweise unklar bleibt<sup>3</sup>. 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 erhalten<sup>4</sup>. Regelmäßig thematisiert werden jedoch auch vollständige Seitenwechsel von Politikerinnen, die ankündigen, in naher Zukunft bei einem Großunternehmen oder Wirtschaftsverband anzuheuern<sup>5</sup>. Von einer „Drehtür-Republik“<sup>6</sup> 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 wechseln<sup>7</sup>. 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 unterstützen<sup>8</sup>, 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-eta-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-nebentätigkeiten-jeder-fuenfte-abgeordnete-hat-zusaetzzliche-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/partiespenden-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/15556872/>.

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-wirtschaft-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-hinterlaest/24886106.html>.

waltskanzleien federführend bei Gesetzentwürfen mitarbeiten<sup>9</sup>. 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 potennten Interessenvertretern ausrichten, nicht aber an den Bedürfnissen der Allgemeinheit. Solche in den öffentlichen Raum gestellten Vermutungen werden durch empörte 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 verlieren<sup>10</sup> und sich abwenden, weil sie meinen, korrupte Machenschaften würden ihnen ohnehin jegliche Einflussmöglichkeit nehmen<sup>11</sup>. Eine Demokratie funktioniert nur, wenn das Volk die Herrschaft auch tatsächlich ausübt, die dahinterstehenden Ideen trägt und entsprechend an der politischen Willensbildung mitwirkt<sup>12</sup>. Es muss Vertrauen in die grundsätzlichen Verhältnisse haben<sup>13</sup>. 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 ein<sup>14</sup>. 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 Entscheidungen<sup>15</sup>.

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 agieren<sup>16</sup>. Weiterhin sind externe Akteure dem Gemeinwohl nicht verpflichtet und darüber hinaus für die Wähler auch nicht stets als Ursprung bestimmter Gesetzesvorhaben erkennbar<sup>17</sup>. 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 werden<sup>18</sup>.

Auf der anderen Seite kann Lobbyismus auch eine Bereicherung sein, die der Demokratie eine Form von Lebendigkeit einhaucht, die sonst fehlen würde<sup>19</sup>. Abgeordnete sind mitunter geradezu angewiesen auf externen Einfluss und Sachverstand<sup>20</sup>. 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 kann<sup>21</sup>.

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 Flaggenschiff der Öffentlichkeit ein ausreichendes Korrektiv darstellen<sup>22</sup>. Zwar haben diese in der Vergangenheit durch Aufdeckungen von politischen Skandalen durchaus schon dafür gesorgt, dass einschlägige Regelungen verabschiedet oder verschärft wurden<sup>23</sup>, 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“<sup>24</sup> weiteren Vorschub leisten, zeigt sie doch in erster Linie Missstände auf<sup>25</sup>. Außerdem haben natürlich auch die einzelnen Medien eine eigene Agenda und sind ebenso wenig dem Gemeinwohl verpflichtet wie andere externe Akteure<sup>26</sup>.

Die heterogene Gruppe der Medien wird dabei mitunter auch als vierte Gewalt bezeichnet<sup>27</sup>, die nicht minder heterogen zusammengesetzte Gruppe der Lobbyisten wird überspitzt als fünfte Gewalt tituliert<sup>28</sup>, 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 Leif/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 Ministerialebene<sup>29</sup>, Institutionen der EU<sup>30</sup>, Parteien<sup>31</sup>, Länderparlamente und -Ministerien<sup>32</sup>. 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 ist<sup>33</sup>, jedoch als gewinnbringende Materie für alle Unternehmen gilt<sup>34</sup>. Compliance wird dabei vordergründig als ein Schutzmechanismus begriffen<sup>35</sup>. 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 Imageschäden<sup>36</sup>. Gleichzeitig werden aber reflexhaft auch Dritte geschützt<sup>37</sup>. Wenn es nicht zu Rechtsbrüchen kommt, profitiert davon die Gesellschaft insgesamt, eine illegitime Schlechterstellung von potenziellen Opfern deliktilscher unternehmerischer Tätigkeit bleibt aus<sup>38</sup>. 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 konnte<sup>39</sup>. Dieser Kontrollmangel wiederum lässt sich dabei möglicherweise zum Teil auch auf versteckten Lobbyismus zurückzuführen<sup>40</sup>. 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 geht<sup>41</sup>. Entsprechend scheint es lohnens-

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

30 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 Staatstaat: 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 mitgeprägt<sup>42</sup>. 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*“<sup>43</sup> nicht anwenden<sup>44</sup>. 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 stattfindet<sup>45</sup>, die darüber hinaus auch bereits verstärkt mit Spielarten der Interessenvertretung in Verbindung gebracht werden<sup>46</sup>. Der Anknüpfungspunkt dürfte in beiden Bereichen auch derselbe sein: Illegitimität und menschliches Fehlverhalten in Folge von Interessenskonflikten<sup>47</sup>.

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?<sup>48</sup> 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/Hauschka (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 Politikwissenschaft<sup>49</sup>, 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*“<sup>50</sup> 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*“<sup>51</sup> 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*“<sup>52</sup> von 2013 verstärkt die Lobbyisten als externe Akteure. Ein noch jüngeres in diese Richtung gehendes Werk ist „*Regulierung des Lobbyismus*“<sup>53</sup> von Marcel Michaelis aus dem Jahr 2018. Zu nennen ist weiterhin Matthias K. Kühn: Seine Dissertation von 2010 „*Verhaltensregeln für Bundestagsabgeordnete*“<sup>54</sup> 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*“<sup>55</sup> 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*“<sup>56</sup> von Thorben Klopp aus dem Jahre 2012 und „*Compliance-Management im Unternehmen*“<sup>57</sup>, 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).  
Piechaczek, Lobbyismus im Deutschen Bundestag (2014).

51 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*“<sup>58</sup> von Yanan Liu und „*Verstöße des Arbeitnehmers gegen Compliance- und Ethikregeln*“<sup>59</sup> von Eva Thielemann. Besonders detaillierte Hintergrunddarstellungen lassen sich darüber hinaus finden in „*Risikomanagement, Unternehmensorganisation, Compliance für Unternehmer*“<sup>60</sup>, 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*“<sup>61</sup>. Auch das Werk von 2015, „*Compliance: Handbuch für die öffentliche Verwaltung*“<sup>62</sup>, 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 überlegt<sup>63</sup>, freilich stets nur implizit am Rande<sup>64</sup>. 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...“<sup>65</sup>. 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 Käßner bei ihrer Analyse etwa die drei Staatsgewalten vergleicht, soll es hier erstmalig darum gehen, eine Betrachtung anhand des erweiterten Gewaltenteilungsprinzips, das Staat und Gesellschaft trennt<sup>66</sup>, 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*“<sup>67</sup> von Tobias Brouwer aus dem Jahr 2019 und „*Politiker-Compliance als Zielgröße des Lobbying*“<sup>68</sup> 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-

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

<sup>68</sup> 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 Wirtschaft<sup>69</sup>. 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 müssen<sup>70</sup>. 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.

