



Malte Jonathan Roßkopf (Autor)  
Stefan Korte (Herausgeber)  
Rolf Stober (Herausgeber)

**Lobbyismus im Bundestag im Lichte eines  
Compliance Management Systems**  
Der Compliance Officer als Lösung?



<https://cuvillier.de/de/shop/publications/8296>

Copyright:  
Cuvillier Verlag, Inhaberin Annette Jentzsch-Cuvillier, Nonnenstieg 8, 37075 Göttingen,  
Germany

Telefon: +49 (0)551 54724-0, E-Mail: [info@cuvillier.de](mailto:info@cuvillier.de), Website: <https://cuvillier.de>

## 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)	Aktioptionen .....	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