



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, 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