

Dr. Siegfried Broß

Dr. h.c. Universitas Islam Indonesia – UII – Yogyakarta

Richter des Bundesverfassungsgerichts a. D.

Richter am Bundesgerichtshof a. D.

Honorarprofessor an der Universität Freiburg im Breisgau

Ehrenvorsitzender der Deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission e.V. und der Juristischen Studiengesellschaft Karlsruhe

Ehrenmitglied des Internationalen Beratungskomitees und Ehrenvorsitzender des Think Tank Africast von CAFRAD  
Advisory Board Member Durham Law School – Centre for Criminal Law & Justice

Träger des Max-Friedlaender-Preises 2017

# LOBBYISMUS IM RECHTSSTAATLICH-DEMOKRATISCHEN ORDNUNGSRAHMEN

UND VOR DEM HINTERGRUND DER  
GEWÄHRLEISTUNG SOZIALER GERECHTIGKEIT  
UND EINER FRIEDVOLLEN WELTORDNUNG

– EIN ERFAHRUNGSBERICHT –

VORTRAG RONCALLI-FORUM IN KARLSRUHE AM 12. MAI 2025

## A. Zur Einführung: Lobbyismus – eine definitorische Annäherung

Ausgangspunkt meiner Überlegungen ist die Definition von *Lobbyismus* in der Brockhaus-Enzyklopädie (Bd. 13, 18. Aufl. 1990, S. 472). Kurz gefasst beschreibt sie Lobbyismus als ein politisches Phänomen, bei dem Personen oder Gruppen ohne verfassungsrechtliche Legitimation Einfluss

auf diejenigen ausüben, die laut Verfassung mit der politischen Willensbildung und der Umsetzung staatlicher Entscheidungen betraut sind. Oder – um es auf eine juristisch-politikwissenschaftliche Ebene zu heben: Lobbyismus bezeichnet Formen informeller Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse durch Akteure, die nicht Teil der verfassungsmäßig vorgesehenen Institutionen und Verfahren sind. Charakteristisch ist dabei die gezielte Interessenartikulation gegenüber Entscheidungsträgern, mit dem Ziel, politische Willensbildung und Exekutivhandeln zugunsten partikularer Interessen zu lenken – unter Umgehung formaler demokratischer Legitimationsmechanismen und Verfahrensordnungen. Aber darauf werden wir im Folgenden noch näher eingehen.

Vertreter des Lobbyismus (Lobbyisten) sind heute nicht so sehr einzelne Bürger des Staates, sondern vielmehr Repräsentanten bestimmter Institutionen und Organisationen (z.B. Interessenverbände, Gewerkschaften, Großunternehmen, Kirchen, Stiftungen). Direkte Anlaufstelle lobbyistischer Aktivitäten sind besonders Parlamentsabgeordnete, Regierungsmitglieder, Verwaltungsbeamte oder Richter. Häufig nimmt der Lobbyismus seinen Weg indirekt über Parteien oder die öffentliche Meinung. Lobbyismus lässt sich überall dort feststellen, wo über die Ausrichtung und die Durchführung der Politik entschieden wird: Auf kommunaler, regionaler, nationaler und supranationaler Ebene. Lobbyismus ist in allen politischen Systemen anzutreffen; allerdings variieren seine Formen je nach den Kommunikations- und Entscheidungsstrukturen der einzelnen politischen Systeme.

Für pluralistisch strukturierte Demokratien ist es eher charakteristisch, dass Kräfte, die versuchen, Einfluss auf die Politik zu nehmen, *außerhalb* des Staatsapparates angesiedelt sind; in autoritären Staaten, vor allem in totalitären Staatssystemen, sind es hingegen häufig Kräfte aus *dem Inneren*. Dort versuchen Kräfte, die Teil der Machthierarchie sind, vorbei an geltenden Dienstwegen oder jenseits des Instanzenzuges Politik in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Einflussnahme kann über Geldzuwendungen, Informationen und Desinformationen, über politischen Druck oder die Entsendung von Vertretern der Lobby in die Organe der politischen Willensbildung erfolgen. Welches Mittel der Beeinflussung – im konkreten Fall der Willensbildung – eingesetzt wird, hängt besonders davon ab, welches Mittel den größeren Erfolg verspricht. So hat etwa als Folge des Gewichtsverlustes der Legislative zugunsten der Verwaltung die Entsendung von Interessenvertretern ins Parlament an Bedeutung verloren; Einflussnahme über die Bürokratie hingegen ist attraktiver geworden.

Im Folgenden greife ich die verwobenen Wirkungslinien auf, entwirre die verschlungenen Fäden und beschreibe so Entwicklungen der letzten Jahrzehnte. Sie unterliegen, wie wir alle, den Zeitläuften und globalen Entwicklungen, einschließlich der europäischen Integration, der Staatenneubildung unterhalb der Ebene der Vereinten Nationen in Asien, Afrika und auf den Kontinenten übergreifend, sowie der in ihrer wahren Substanz unübersichtlichen Entwicklung der Welt-Handelsbeziehungen, einschließlich der WTO.

Bei alledem ist es mir jedoch ein Anliegen, nicht nur aus einer juristischen Perspektive auf die Gemengelage zu blicken. Neben den rechtlichen Aspekten sind vor allem auch die ethischen

Implikationen des Lobbyismus zu betonen, da sie die Integrität und Transparenz des demokratischen Prozesses direkt beeinflussen. Ein Mangel an ethischen Standards kann dazu führen, dass private Interessen das Gemeinwohl überlagern und die Glaubwürdigkeit staatlicher Institutionen untergraben. Daher ist es unerlässlich, sich bei der Thematik nicht allein am Wortlaut des Gesetzes abzuarbeiten, sondern auch die ethischen Prinzipien, die hier mitschwingen, im Blick zu haben. Sie sind es, die Gesellschaften zusammenhalten und das Vertrauen der Bürger in die Demokratie bewahren.

## Der Ausgangspunkt

Aus deutscher Sicht ist zentraler Ausgangspunkt Art. 20 GG. Nach dessen Abs. 1 ist die Bundesrepublik Deutschland ein demokratischer und sozialer Bundesstaat. Abs. 2 umschreibt das Demokratieprinzip des Näheren dahin, dass alle Staatsgewalt vom Volke ausgeht. Diese Staatsgewalt wird vom Volke in Wahlen und Abstimmungen und durch besondere Organe der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt und der Rechtsprechung ausgeübt. Art. 20 Abs. 1 und Abs. 2 GG umschreibt unmissverständlich und eindeutig den Ordnungsrahmen der Staatsstruktur der Bundesrepublik Deutschland. Lobbyismus darf von vornherein nicht darauf ausgerichtet und entsprechend ausgestattet werden, dass das Demokratie- und Sozialstaatsprinzip als zentrale Elemente der Staatsorganisation unterlaufen und losgelöst vom Gemeinwohl nach Einzelinteressen ausgerichtet werden.

Aus dem Demokratieprinzip des Art. 20 GG sind für eine verfassungsgemäße Lobbyarbeit verschiedene Voraussetzungen zu erfüllen: Das dem Demokratieprinzip immanente Transparenzprinzip entsprechend der Kreation des Gesetzgebungsorgans Deutscher Bundestag verbietet clandestine Strukturen. Singuläre Interessen der oben aufgeführten im Wege des Lobbyismus verfolgten Anliegen dürfen der Öffentlichkeit nicht verborgen bleiben. Daraus folgt ein weiterer Zwangspunkt: Personelle Infiltrationen müssen ausgeschlossen werden. Dies ist von besonderer Bedeutung, weil gerade der Austausch zwischen staatlichen Institutionen und außerhalb stehenden – vor allem der Wirtschaft allgemein und insbesondere auch solchen der globalen Finanzwelt – als zeitgemäß geboten behauptet werden. Wenn man genauer hinsieht und sich nicht an deutschen Befindlichkeiten aufhält, sondern sich stattdessen an universellen Grundlagen wie an der Menschenwürde ausrichtet, kommt man ins Grübeln. Es stellt sich die ernste Frage, ob sich die heutige Gesellschaft – nicht nur in Deutschland, sondern weltweit – immer schneller von den essenziellen Bedingungen entfernt, die für ein friedliches Zusammenleben der Weltgemeinschaft unerlässlich sind.

Im Folgenden werden exemplarisch einige Ausschnitte näher betrachtet. Angesichts der Komplexität und globalen Vielfalt des Phänomens können dabei nur einzelne Facetten beleuchtet werden – naheliegenderweise aus einer deutschen Perspektive, die jedoch an verschiedenen Stellen über nationale Grenzen hinausweist. Der Schwerpunkt auf Deutschland folgt nicht allein dem psychologischen Näheprinzip, sondern ergibt sich auch aus einem Spannungsverhältnis:

Gerade weil sich die Bundesrepublik national wie international gern als besonders rechtsstaatlich, transparent und integer präsentiert, wirken bestimmte Ausprägungen von Lobbyismus im deutschen Kontext umso irritierender – und werfen Fragen nach der Kohärenz zwischen Selbstbild und Realität auf.

Für die nachfolgenden Überlegungen sei vorweggenommen: Die eingangs zutreffend beschriebene Erscheinung von Lobbyismus greift zu kurz, um das Phänomen in seiner ganzen Tiefe zu erfassen. Es bedarf einer weitergehenden Betrachtung der grundlegenden Strukturen des rechtsstaatlich-demokratischen Gemeinwesens und seiner Wirkmechanismen. Dabei zeigt sich deutlich: Staatliche und privatwirtschaftliche Sphären müssen – weltweit – strikter voneinander getrennt und jegliche Verwischungen konsequent verhindert werden.

Dies ist nicht Ausdruck moralisierender Kritik oder einer realitätsfernen Haltung, wie es in politischen Debatten bisweilen suggeriert wird. Vielmehr steht hier ein fundamentales demokratisches Prinzip auf dem Spiel. Es mangelt – oftmals bewusst – an der Transparenz, die dem Demokratieprinzip inhärent ist. Ebenso fehlt es an einer gleichmäßigen Erfassung, einer unvoreingenommenen Abwägung und einer integren Berücksichtigung aller in einem bestimmten Systembereich relevanten Interessen.

Kennzeichnend für Lobbyismus ist gerade, dass ein einzelner Akteur innerhalb eines Systems gezielt auf einen Sondervorteil abzielt – und dabei das übergeordnete Gemeinwohl aus dem Blick gerät.

In diesem Zusammenhang greifen strafrechtliche Regelungen zur Korruptionsbekämpfung ebenso wie sogenannte 'Schamfristen' beim Wechsel aus dem öffentlichen Dienst in finanziell attraktivere private Positionen zu kurz. Sie vermitteln der Öffentlichkeit eine vermeintliche Kontrolle, die in der Sache häufig ins Leere läuft. Denn bereits während der aktiven Amtszeit können durch Mitwirkungen oder Begleitungen von Entscheidungen innere Vorprägungen entstehen, die eine spätere Interessensbindung nahelegen – und die von außen kaum erkennbar sind. Dies gilt für alle Amtsträger, in besonderem Maße jedoch für den richterlichen Bereich.

Gerade in dieser Hinsicht war für den Verfasser seine langjährige Zuständigkeit am Bundesverfassungsgericht aufschlussreich: Neben der vertretungsweisen Befassung mit Strafsachen war er über elf Jahre hinweg originär für Verfahren im Bereich der Untersuchungshaft verantwortlich. Einige dieser Fälle begegneten ihm in mehreren dieser Konstellationen – und ermöglichten so eine besonders differenzierte und abgeklärte Bewertung.

Vor diesem Hintergrund sind auch die nachfolgenden Beispiele möglicher Ausprägungen von Lobbyismus weit gefasst – und bewusst in einen übergeordneten systemischen Zusammenhang eingeordnet.

## B. Einzelheiten – Streifzug durch die schillernde Welt der politischen Einflussnahme und des Lobbyismus

In seiner Abschiedsrede zeichnete Joe Biden ein eindringliches Bild der aufziehenden Gefahr einer Oligarchie, geprägt von einer Elite aus Finanz- und Technologiemagnaten. Vier Jahre zuvor hatte er angekündigt, die Widerstandskraft der USA zu stärken; nun sah er sich gezwungen, vor einer Cliquen-Herrschaft zu warnen, die durch gezielte Meinungsmanipulation das demokratische Fundament des Landes untergräbt. Die gesellschaftlichen Zersetzungskräfte seien derart gewaltig und die politischen Blockaden so tiefgreifend, dass selbst die Autorität eines Präsidenten nicht ausreicht habe, diese Dynamik zu durchbrechen. Biden benannte in seiner Rede präzise diese destabilisierenden Kräfte.

Diese Warnungen erhalten besondere Brisanz durch die Entwicklungen während Donald Trumps zweiter Amtszeit. Trump, der in seiner Inaugurationsrede von einer Gruppe prominenter Tech-Milliardäre umgeben war, berief Elon Musk, Chef von Tesla, SpaceX und X (früher Twitter) als externen Berater ins Weiße Haus. Bereits am ersten Tag seiner Amtszeit hat die Regierung unter Trump eine radikale Neuausrichtung des politischen Systems eingeleitet. Ziel ist es, den Staatsapparat nach ihren eigenen Interessen umzugestalten, wobei insbesondere die Anliegen dieser wirtschaftlichen Elite im Vordergrund stehen. Die enge Verflechtung zwischen politischer Führung und Technologiegiganten führt zu einer beispiellosen Einflussnahme auf politische Entscheidungsprozesse und stellte eine ernsthafte Bedrohung für die Prinzipien der Demokratie dar.

Musks Einfluss beschränkte sich jedoch nicht auf die USA. In Deutschland sorgte ein von ihm initiiertes Livestream auf seiner Plattform X für Aufsehen, in dem er der AfD-Co-Vorsitzenden Alice Weidel eine prominente Bühne bot. Während dieses Gesprächs äußerte Musk Unterstützung für die Partei und kritisierte die deutsche Steuer-, Einwanderungs- und Energiepolitik. Weidel nutzte die Gelegenheit, um die AfD als konservativ und libertär darzustellen und sich von extremistischen Positionen zu distanzieren. Dieses Interview wurde von etwa 200.000 Nutzern verfolgt und trug nachweislich zu einem Anstieg der Umfragewerte der AfD bei.

Diese Ereignisse werfen ein Schlaglicht auf die transnationale Dimension des Lobbyismus im digitalen Zeitalter. Die gezielte Nutzung von Medienplattformen durch wirtschaftliche Eliten zur Beeinflussung politischer Prozesse untergräbt traditionelle demokratische Strukturen und stellt die Integrität politischer Willensbildungsprozesse infrage.

Generell bedürfen die Medien einer kritischen und kontinuierlichen Beobachtung, insbesondere im Hinblick auf ihre Berichterstattung und Einflussnahme in den vergangenen drei Jahrzehnten. Damit soll nicht-wie oben geschildert-eine direkte Einflussnahme impliziert werden, aber dennoch können die Wechselwirkungen von medialer Repräsentation und Konstruktion von Sachverhalten als Indikator herangezogen – als Ausgangspunkt, um über einige Dinge nachzudenken.

Themen wie die Agenda 2010, die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen, Freihandelsabkommen mit bemerkenswerten Facetten und die Patententwicklung auf EU-Ebene wurden von den Medien oft unzureichend hinterfragt. Dies gilt ebenso für die Darstellung der katastrophalen Folgen des Aktiencrashs von 2000, der Finanzmarktkrise ab 2008 und der von Deutschland negativ beeinflussten Entwicklung der europäischen Energieversorgung. Auch die Bekämpfung von Geldwäsche, Mehrwertsteuermanipulationen und Cum-Ex-Geschäften sowie das Mitwirken deutscher Weltunternehmen an globalen Herausforderungen wie Klimawandel, sozialer Gerechtigkeit und Umweltschutz wurden nicht ausreichend beleuchtet. Ein Beispiel hierfür ist die Ausbeutung von Bodenschätzen zulasten indigener Völker und die Vernichtung des tropischen Regenwaldes durch den von Bundeskanzlerin Merkel forcierten Handelspakt Mercosur. Dieser wurde 2004 nach einer internationalen Konferenz in Brasília für viele Jahre auf Eis gelegt.

Das von der politischen Führungsebene geprägte Klima spiegelt sich auch in einer Reihe von Grundsatzentscheidungen des Bundesverfassungsgerichts wider, die in der öffentlichen und wissenschaftlichen Debatte bislang nur begrenzt Beachtung gefunden haben. Zahlreiche dieser Entscheidungen, an denen der Verfasser als Berichterstatter maßgeblich beteiligt war, markieren wichtige Weichenstellungen im Spannungsfeld von Demokratie, Rechtsstaatlichkeit und gesellschaftlicher Teilhabe. Ergänzt wurde dieses Engagement durch vielfältige internationale Aktivitäten – etwa in der Funktion als Vorsitzender der Deutschen Sektion der Internationalen Juristenkommission oder durch Mitwirkung an rechtsstaatlich orientierten Reformprozessen in Afrika im Rahmen der Kooperation mit der Staatenverbindung CAFRAD.

Diese Tätigkeiten, die sich der Förderung demokratischer Strukturen, der sozialen Gerechtigkeit und dem gleichberechtigten Zugang zu Bildung und Gesundheitsversorgung widmeten, basierten auf der Überzeugung, dass Rechtsstaatlichkeit nicht allein durch Rechtstexte, sondern durch gelebte Praxis und internationale Solidarität gestärkt wird.<sup>1</sup>

Die einvernehmlich erarbeitete umfassende Strategie zur Entwicklung stabiler Gesellschaften in Afrika als Grundlage für Rechtsstaatlichkeit und Demokratie wurde trotz einstimmiger Annahme durch die Außenministerkonferenz im Juni 2017 und des synchron abgestimmten 'Marshall-Plans' für Afrika des damaligen Bundesministers Müller vom Bundeskanzleramt gestoppt, da keine Gespräche mit CAFRAD geführt werden durften. Dies ist besonders befremdlich, da umfangreiche Programme existierten und positive Absprachen mit BDI, DIHT, BDA bezüglich des Facharbeitermangels sowie mit Sozialorganisationen im Krankenhaus- und Pflegebereich hinsichtlich des Pflegekräftemangels getroffen wurden. Auch mit Sparkassen- und Bankenverbänden sowie dem Handwerksverband zum Aufbau der örtlichen Infrastruktur auf kommunaler Ebene gab es konkrete Vereinbarungen. Dieses Vorgehen lässt Einflüsse von Lobbyismus vermuten, da eine stabile Gesellschaft von der familiären und kommunalen Ebene her möglicherweise als Bedrohung für Unternehmensgewinne angesehen wird. Dieses Versagen führte dazu, dass China und Russland das entstandene Vakuum in Afrika zu ihrem Vorteil nutzen und zur Destabilisierung der Gesellschaften beitragen.

---

<sup>1</sup> Relevante Materialien hierzu sind im Broß-Archiv des Bayerischen Anwaltverbands dokumentiert.

## Ein paar Blicke in die Presse:

### Mission "Wogen glätten"

Dass die Bundesregierung unter Angela Merkel das Projekt Nord Stream 2 stets als rein "privatwirtschaftliches Vorhaben" deklariert hatte – ein Narrativ, das inzwischen durch bislang vertrauliche Akten deutlich in Frage gestellt wird. Diese Dokumente legen offen, in welchem Ausmaß politische Lobbyarbeit hinter den Kulissen betrieben wurde, um das Projekt gegen innen- und außenpolitische Bedenken durchzusetzen.

Ein Beitrag der *Süddeutschen Zeitung* ("Die Schlafwandler", SZ Nr. 125, S. 4 vom 3.6.2024) zeichnet ein bezeichnendes Bild: Die Geschichte von Nord Stream 2 sei die einer "deutschen Träumerei". In dieser Vorstellung fließe Energie im Überfluss; Russland erscheine als zwar käuflicher, aber dadurch vermeintlich kontrollierbarer Partner; und die sicherheitspolitischen Einwände der USA würden sich mit der Zeit schon legen. Selbst nach der Annexion der Krim durch Russland hielt Deutschland unbeirrt an der Devise *Wandel durch Handel* fest – und ignorierte die strategischen Risiken zugunsten ökonomischer Interessen.

Abgerundet wird dieses Bild durch einen weiteren Bericht aus derselben Ausgabe ("Liest sich absolut beunruhigend!", SZ Nr. 125, S. 7), der offenlegt, wie die scheidende Bundesregierung kurz vor Ende ihrer Amtszeit noch Fakten zugunsten von Nord Stream 2 schuf. Diese Entwicklungen lassen darauf schließen, dass nicht nur geopolitische Fehleinschätzungen, sondern auch einflussreiche wirtschaftliche Interessen und gezielte lobbyistische Einflussnahme die energiepolitischen Entscheidungen jener Zeit maßgeblich prägten.

Besonders deutlich wurde der lobbyistische Einfluss durch das enge personelle Geflecht zwischen Politik und Wirtschaft in diesem Kontext auch an anderer Stelle: Ehemalige Spitzenpolitiker wie der frühere Bundeskanzler Gerhard Schröder übernahmen zentrale Funktionen im Umfeld von Gazprom und Nord Stream, wodurch politische Entscheidungen und wirtschaftliche Interessen zunehmend ineinandergriffen. Die energiepolitische Ausrichtung Deutschlands wurde so nicht allein durch sicherheitspolitische oder umweltbezogene Erwägungen bestimmt, sondern in erheblichem Maße durch wirtschaftliche Netzwerke, die auf langfristige Absatzmärkte und strategische Abhängigkeiten setzten. Diese enge Verzahnung wirft grundsätzliche Fragen zur Transparenz und demokratischen Kontrolle wirtschaftspolitischer Entscheidungsprozesse auf.

Aus ethischer Perspektive wirft das Festhalten an Nord Stream 2 trotz der völkerrechtswidrigen Annexion der Krim und der zunehmenden Repressionen in Russland die Frage auf, inwieweit wirtschaftliche Interessen über menschenrechtliche und demokratische Grundprinzipien ge-

stellt wurden. Auch aus völkerrechtlicher Sicht ist zu hinterfragen, ob durch die energiepolitische Kooperation mit einem Aggressorstaat nicht indirekt eine völkerrechtswidrige Politik legitimiert und ökonomisch gestützt wurde – mit weitreichenden Folgen für die europäische Friedens- und Sicherheitsordnung.

## "Bürokratieentlastungsgesetz IV" – Wirklich Entlastung oder Einladung zur Steuerhinterziehung?

"Es ist ein Geschenk an Kriminelle" (SZ Nr. 221, S. 15, 24.9.2024) – so lautete der Titel eines Artikels der *Süddeutschen Zeitung* im September 2024. Anne Brorhilker, die als Oberstaatsanwältin in Cum-Ex-Fällen ermittelte, warnt vor den Auswirkungen des Bürokratieabbaus, den sie, nach ihrem überraschenden Ausscheiden aus dem Staatsdienst und ihrer neuen Position als Chefin der Finanzwende, als eine potenzielle Hilfe für Steuerhinterziehung ansieht. Zwar ist Bürokratieabbau grundsätzlich ein begrüßenswertes Vorhaben, doch bleibt zu fragen, welche Qualität dieser Plan hat, wenn er dem Staat gleichzeitig Milliarden an Steuergeldern kosten könnte – eine Folge, die Experten eindeutig befürchten.

In diesem Zusammenhang sei auch auf die schwarzen Kassen der CDU Hessen verwiesen. Die damals verantwortlichen Politiker, unter anderem der ehemalige Bundesinnenminister Kanther, sahen sich gezwungen, das Vermögen der CDU Hessen vor den deutschen Behörden zu verstecken – und damit die verfassungsrechtlichen Pflichten gemäß Artikel 20 Absatz 2 des Grundgesetzes zu missachten. Zu diesem Zweck begaben sich die Verantwortlichen auf eine Reise in die Schweiz. Das Vorhaben führte zu einem öffentlichen Skandal, der auch einen weitreichenden Parteispendenskandal zur Folge hatte, aus dem Sanktionen nach dem Parteiengesetz resultierten. Trotz der klaren Sachlage wurde der CDU der gesetzlich gebotene Gerichtsschutz gewährt, jedoch blieb dieser ohne Erfolg. Das Bundesverfassungsgericht sah keine Veranlassung, dem Antrag der Partei stattzugeben, noch der drängenden Frage nachzugehen, ob die Parteivorsitzenden der CDU Hessen sowie der betroffenen Bundes-CDU nicht verpflichtet gewesen wären, durch die Erhebung einer zivilrechtlichen Feststellungsklage Schaden von der Partei abzuwenden. Besonders vor dem Hintergrund des strafrechtlichen Tatbestands der Untreue (§ 266 StGB) und eines Volumens von mehr als 30 Millionen Euro ist dies ein durchaus berechtigtes Anliegen.

Eine kleine Anmerkung zum Nachdenken: Die Entscheidung des BVerfG erging bei diesem eindeutigen Sachverhalt und der klaren und gut verständlichen verfassungsrechtlichen Regelung lediglich mit fünf gegen drei Stimmen.

Dieser Sachverhalt verdeutlicht, wie selbst auf der institutionellen Ebene einer rechtsstaatlichen Demokratie wie der Bundesrepublik Deutschland, mit ihren klaren Strukturen zum Schutz des Staatsganzen und des Gemeinwohls, erhebliche Fehlleistungen durch Lobbyismus entstehen konnten. Diese Fehlentwicklungen wurden, teils von innen heraus, initiiert und mit Nachdruck – wenn auch in Ansätzen – vorangetrieben. In den vergangenen Jahren, und noch bis in die Gegenwart, haben durchgeführte 'Abbaumaßnahmen' im staatlichen und politischen Bereich solche Entwicklungen begünstigt, die durch personellen Druck zusätzlich unterstützt wurden.



Sie haben jedoch auch den Raum für kriminelles Verhalten eröffnet, das die Substanz des Staatswesens gefährdet.

Die Forderung nach Bürokratieabbau in so sensiblen Bereichen darf daher nicht anders verstanden werden als ein Angriff auf die staatliche Souveränität, der die politische Selbstdefinition und mit ihr die Grund- und Menschenrechte der Bürger untergräbt. Genau das wird durch solche Maßnahmen gefördert – eine Entwicklung, die auch der scheidende Präsident der USA in seiner Abschiedsrede als äußerst besorgniserregend bezeichnet hat und die sich seit Trumps Amtsantritt bestätigt hat: die schleichende Übernahme eines rechtsstaatlich-demokratischen Staatswesens durch eine Oligarchie, gepaart mit einer gefährlichen gesellschaftlichen Spaltung, die bereits in vielen Demokratien zu beobachten ist und bis zum Auseinanderbrechen der Gesellschaft führen könnte – innerhalb von Staaten, aber auch global. Damit ist eine erneute, multiple Spaltung der Welt mit fragilen Fragmentierungen zu befürchten.

Es ist daher unerlässlich, dass verantwortliche Staatsorgane, gesellschaftliche Institutionen und wirtschaftlich mächtige Akteure, die sich zum Rechtsstaat, zur Demokratie und zum Sozialstaat bekennen und die in dieser Struktur selbst existenziell aufgehen, sich dieser Problematik stellen. Sie müssen einen neuen Weg im Umgang mit Lobbyismus finden und die Werte des Gemeinwohls in den Vordergrund stellen.<sup>2</sup>

## Kurze Zwischenbetrachtung

### Das Clandestine und die Öffentlichkeit

Die zuvor dargestellten Sachverhalte machen deutlich, wie ein bislang oft übersehener oder bewusst ausgeblendeter, clandestiner Lobbyismus in der öffentlichen Diskussion – einschließlich Teilen der Wissenschaft und Medien – das rechtsstaatlich-demokratische Gefüge gefährden kann. Lobbyismus erlangt seine Wirksamkeit oft gerade deshalb, weil er von innen heraus, das heißt durch die Bereitschaft staatlicher Institutionen, von der untersten bis zur obersten Ebene, auf diskrete oder sogar offensive Einflussnahme setzt.

In diesem Zusammenhang ist die Institution der parlamentarischen Untersuchungsausschüsse im Deutschen Bundestag und den Landtagen ein wertvolles Instrument. Sie schafft zwar nicht immer vollständige Klarheit oder vollständige Kongruenz zum zunächst verletzten rechtsstaatlich-demokratischen Strukturprinzip, doch sie sorgt dafür, dass die öffentliche Aufmerksamkeit geweckt wird. Durch Transparenz wird die Sensibilität der Bevölkerung für politische und gesellschaftliche Entwicklungen geschärft und gestärkt. Die politischen Parteien, die sich als tragend für den Staat verstehen, sollten sich darüber im Klaren sein, dass sie in der Öffentlichkeit vor allem an den handelnden Personen und Repräsentanten gemessen werden. Die Aufarbeitung von schwerwiegenden Fehlleistungen – auch von Skandalen, die nicht nur an den Rändern des

---

<sup>2</sup> Detaillierte Ausführungen hierzu finden sich etwa bei Broß, *VerwArch* 2024, 1 und im Festschriftband für Krüger, „Wenn der rechtsstaatlich-demokratische Ordnungsrahmen stört oder hinderlich ist.“ Weitere Nachweise im Broß-Archiv des Bayerischen Anwaltverbands.

Strafrechts liegen – muss energisch im Interesse des Staates und im Einklang mit den rechtsstaatlich-demokratischen Grundlagen erfolgen. Dies darf nicht in erster Linie durch das Parteiinteresse verzerrt werden. Denn wenn der Anstand in der Politik und das Verantwortungsbewusstsein fehlen, kann dies radikale politische Kräfte ermutigen und stärken.

Es sollten die sich staatstragend verstehenden politischen Parteien auch nachdrücklich daran erinnern, dass sie in der Öffentlichkeit zuvörderst an den für sie auftretenden Personen und Repräsentanten gemessen werden. Das legt ferner die Überlegung nahe, dass die Aufarbeitung von eklatanten Fehlleistungen bis hin zu manifesten Skandalen – nicht nur ausnahmsweise in der Nähe des Strafrechts-energisch im Interesse des Staates und ohne Abstriche der rechtsstaatlich-demokratischen Grundlagen auszurichten ist und nicht letztlich häufig an Parteiinteressen, die letztendlich das Gemeinwesen schädigen. Bei Missachtung und Fehleinschätzung von naheliegenden Anstandsreaktionen könnten randständige politische Kräfte ermuntert und gestärkt werden.

Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die von Verfassung und Tradition vorgegebenen staatlichen Strukturen erhalten bleiben. Der Entscheidungsraum des Staates muss auf allen Ebenen, von den Kommunen bis zur obersten Verfassungsebene, klar vom gesellschaftlichen Raum getrennt werden. Jegliche persönliche Verbindung zwischen politischen Entscheidungsträgern und wirtschaftlichen Akteuren darf nicht dazu führen, dass private Interessen in die staatlichen Entscheidungsprozesse eingreifen – ein Problem, das bei verschiedenen Skandalen wie Cum-Ex, Traumschiffreisen, Amigourlauben und dergleichen 'Entgegenkommen' immer wieder zu beobachten war.

Dies hat wenig mit dem häufig missbrauchten Begriff der "Bürokratie" zu tun, und vor allem nichts mit Moral oder gar moralinsauer, jegliches Nachdenken, Hinterfragen und seriöses Betrachten; es geht vielmehr um die Notwendigkeit, objektiv und sachlich zu handeln. "Gesetze gelten für alle", schrieb die *Süddeutsche Zeitung* (Nr. 30 vom 6.2.2025, S. 4). Dies gilt auch für frühere Präsidenten des Bundesverfassungsgerichts – umso mehr, wenn sie als Verfasser juristischer Gutachten mit immer wieder überraschenden Thesen sehr gut verdienen.

Man erinnere sich nur an die Parteispindenaffären der vergangenen Jahrzehnte, in denen mit Spenden in Millionenhöhe eine erschütternde 'politische Landschaftspflege' betrieben wurde, die das rechtsstaatlich-demokratische Gefüge der Bundesrepublik Deutschland ernsthaft gefährdete. Auch hier trug flächendeckender Lobbyismus dazu bei, in der öffentlichen Meinung einen wirksamen Mainstream zu etablieren, der gegen regelkonformes Verhalten im Interesse des Gemeinwohls und aller Bürger gerichtet war. Der weltweite Ansehensverlust, den solche Vorgänge der Bundesrepublik einbrachten, wurde – soweit ich das beobachtet habe – nie ernsthaft thematisiert.

In diesem Zusammenhang entlarvt sich die wiederholte Forderung nach Bürokratieabbau in Teilbereichen des Staates als dreist. Denn bei einem regelgerechten Handeln der wirtschaftlich und finanziell starken Akteure wäre die Stabilität des Gemeinwohls durchaus ohne 'Bürokratie' gewährleistet.

Welche Versäumnisse in der Kommunikation gegen Lobbyismus tragen hier die zuständigen staatlichen Institutionen, wissenschaftlichen Einrichtungen, Medien und Beratungsunternehmen – einschließlich der politischen Amtsträger der Vergangenheit?

Fest steht vielmehr, dass in der Bundesrepublik Deutschland der Ausgangspunkt unumstößlich ist: Artikel 20 des Grundgesetzes verankert den rechtsstaatlich-demokratischen Ordnungsrahmen als zentralen Grundsatz und definiert den Sozialstaat als ein weiteres unverfügbares Staatsstrukturprinzip.

## Lobbyismus und Privatisierung öffentlicher Infrastruktur

Lobbyismus wird durch die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen erheblich begünstigt. Durch Privatisierung wird zunächst die Selbstdefinition des Staates im Hinblick auf zentrale, strukturell wie verfassungsrechtlich gebotene Entscheidungsbefugnisse geschwächt – und im Zuge der vollständigen Umsetzung letztlich gänzlich beseitigt. Gerade dieser Prozess eröffnet für Lobbyismus äußerst verlockende Spielräume: Es gilt, eine nachgelagerte Regulierung zu verhindern, die neue Barrieren errichten oder schwer überwindbare Hürden setzen könnte. In diesem Zusammenhang wirkt die populäre Forderung nach Bürokratieabbau und spürbarer Reduktion staatlicher Kontroll- und Überwachungsinstanzen unterstützend – auch wenn sich die eingangs erwähnte, auf den ersten Blick plausibel klingende Floskel vom "schlanken Staat" bei näherer Betrachtung rasch als interessengeleitete Rhetorik entlarvt.

Verfassungsrechtlich gesehen ist der Staat verpflichtet, auf einer sekundären Ebene wirksame staatliche Strukturen aufzubauen, die Lobbyismus in all seinen Erscheinungsformen überwachen und bei Bedarf intervenieren können. Dafür sind Haushaltsmittel bereitzustellen; auf keinen Fall darf auf Drittmittel zurückgegriffen werden – denn es gilt, jede Form externer Einflussnahme oder verdeckter Steuerung über 'Schleichwege' zu unterbinden.

In diesem Licht sind die fortschreitenden Personaleinsparungen im öffentlichen Dienst kritisch zu hinterfragen – und die naheliegende Frage zu stellen, ob hierdurch nicht elementare verfassungsrechtliche Pflichten verletzt werden. Mit der partiellen Aufgabe staatlicher Souveränität – etwa durch die Übertragung grundlegender Entscheidungsbefugnisse an Ratingagenturen oder private Schiedsgerichte – droht das Fundament des Gemeinwesens erschüttert zu werden. Die Verletzung des Demokratieprinzips als tragender Staatsstrukturgrundsatz liegt dabei offen zutage.

## Ein Blick in die Geschichte, um die Gegenwart zu verstehen und die Zukunft zu gestalten

Unabhängig von ihrer jeweils normativen Ausgestaltung gilt seit Jahrhunderten – beginnend mit der Magna Carta 1215 in England – und in vielen zivilisierten Gesellschaften und Staaten, etwa im antiken Griechenland, im römischen Weltreich und später im Heiligen Römischen Reich Deutscher Nation, eine grundlegende Erkenntnis: Die Würde des Menschen und das daraus abgeleitete gesellschaftliche Miteinander beruhen auf Prinzipien, die keiner wissenschaftlichen Veredelung oder akademischen Überhöhung bedürfen – zumal sie dadurch oft verwässert und in ihrer Wirksamkeit geschwächt werden.

Diese Einsicht, über Jahrtausende in antiken Kulturen geprägt und bis heute in Teilen sogar von unterdrückten und marginalisierten Ethnien weitergetragen, lässt sich einfach und klar formulieren: Jedes Mitglied einer Gemeinschaft ist verpflichtet, sich an Anstand, Aufrichtigkeit, Ehrlichkeit und an ein gemeinwohlorientiertes Verhalten zu halten – im eigenen Tun ebenso wie im Umgang mit anderen. Nur unter dieser Voraussetzung kann eine Gesellschaft die Kraft entwickeln, die sie benötigt, um im Interesse aller stabil zu bleiben, individuelle Entfaltung zu ermöglichen und Bedrohungen von außen standzuhalten.

Gerade die bedrückenden Entwicklungen unserer Gegenwart führen diese Zusammenhänge drastisch vor Augen. Viele dieser Entwicklungen wären kaum in diesem Maße möglich gewesen, wenn nicht zentrale Akteure im Innern – teils fern vom rechtsstaatlich-demokratischen Ordnungsrahmen – ihre Verantwortung gegenüber dem Gemeinwohl vorsätzlich vernachlässigt und ausschließlich eigennützig gehandelt hätten.

Gleichwohl bleibt zu beobachten, dass auch die höchste staatliche Strukturebene – die Bundesregierung –, aber ebenso einflussreiche kleinere parlamentarische Gruppierungen, sich nicht selten als hilfreiche Akteure für ausländische Interessen betätigen. Beispiele hierfür sind etwa Einflussnahmen durch Aserbaidschan oder Russland sowie irritierende Entwicklungen rund um das Europäische Patentgericht, auch vor dem Hintergrund fragwürdiger Entscheidungen des Bundesverfassungsgerichts.

Decouvrierend – und für die Bundesrepublik Deutschland in hohem Maße entlarvend – sind die staatlichen Reaktionen auf den Dieselskandal und die daraus resultierenden Milliardenstrafzahlungen der Volkswagen AG, an der das Land Niedersachsen immerhin maßgeblich beteiligt ist. Dieses Verhalten hat nicht nur EU-weit und international berechnete Irritation ausgelöst, sondern steht exemplarisch für ein ganzes Bündel staatlicher Verhaltensweisen Deutschlands, die seit Jahren das Gemeinwohl innerhalb der Europäischen Union empfindlich schädigen.

Hierzu zählen unter anderem die mangelnde Bekämpfung von Geldwäsche, die Duldung komplexer Modelle zur Steuervermeidung, fragwürdige Regelungen zur Mehrwertsteuer und nicht zuletzt der Cum-Ex-Komplex. All diese Phänomene widersprechen nicht nur den Grundwerten

der EU, sondern haben vielen Mitgliedstaaten – darunter insbesondere früher Luxemburg – enorme finanzielle Verluste zugefügt. Diese nur auszugsweise genannten Sachverhalte gehören nicht nur zu den Ursachen der aktuellen wirtschaftlichen Schwäche Deutschlands, sondern tragen auch zur ökonomischen Fragilität der EU insgesamt bei – beides Entwicklungen, die wesentlich durch deutsches Verhalten mitbegünstigt wurden.

Angesichts dessen erscheint es mehr als überfällig, auf den europa- und weltweiten Ansehensverlust der Bundesrepublik Deutschland als vormals beispielgebendem demokratischen Rechts- und Kulturstaat hinzuweisen. Auch in diesem Kontext drängt sich die Frage auf, in welchem Ausmaß Lobbyismus hierbei eine Rolle gespielt und möglicherweise wirksam Einfluss genommen hat.

Die unreflektierte und kleingeistige Fixierung auf kurzfristige 'Sparziele', verstärkt durch die im Grundgesetz verankerte Schuldenbremse, hat zur Schwächung und teilweisen Vernachlässigung vitaler Infrastrukturen in Deutschland geführt. Ein Beispiel hierfür ist die Aussetzung der Wehrpflicht, die ohne ausreichende Reflexion erfolgte. Diese Entscheidung ignorierte, dass der Wehrdienst nicht nur der Landesverteidigung diene, sondern auch vielen Wirtschaftszweigen qualifizierte Arbeitskräfte zuführte und zahlreichen jungen Menschen Orientierung für ihre Zukunft bot. Angesichts des aktuellen Fachkräftemangels und der Forderungen nach ausländischen Arbeitskräften stellt sich die Frage, ob Deutschland seiner globalen Verantwortung gerecht wird. Denn die Abwanderung von Fachkräften schwächt die Herkunftsländer und behindert dort den Aufbau stabiler, rechtsstaatlicher Gesellschaften.

Zudem drängt sich die Frage auf, ob die Bundesrepublik Deutschland ihrer Verantwortung im globalen Staatengefüge gerecht wird und übergreifende soziale Gerechtigkeit als Verpflichtung anerkennt. Die Umbenennung der Entwicklungshilfe in "wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung" darf nicht bloß eine leere Floskel bleiben – Positionspapiere nicht "feige Blätter". Auch die viel gepriesenen Freihandelsabkommen – abgesehen von den kritisch zu betrachtenden privaten Schiedsgerichten – erscheinen ungeeignet, weltweite Wirtschaftsauseinandersetzungen und den gefährlichen Wettbewerb um seltene Erden zu entschärfen, da sie im Kern oft den Interessen des Lobbyismus dienen und schwerlich als fair gelten können.

Insgesamt stellen sich naheliegende Fragen nach einer eklatanten Fehlentwicklung der Ausbildungspolitik, beginnend bei den staatlichen Bildungseinrichtungen bis hin zum Versagen der Wirtschaftsunternehmen, die nicht selten zur Stärkung ihres eigenen wirtschaftlichen Vorteils Kürzungen vorgenommen haben. So wurden beispielsweise nach der Unternehmenssteuerreform 1974 die dadurch gewonnenen finanziellen Spielräume häufig genutzt, um Arbeitsplätze im Ausland zu schaffen, da dort die Unternehmensgewinne noch weiter gesteigert werden konnten. Dies belegen die Jahrbücher des Statistischen Bundesamts aus jener Zeit. Daraus wird auch die Maßlosigkeit der aktuell erhobenen Forderungen aus der Wirtschaft nach Steuerentlastungen und Bürokratieabbau deutlich. Wäre der ehrbare Kaufmann noch flächendeckend das unangefochtene Leitbild, könnte man solchen Forderungen nähertreten. Dann würden

auch die mit großem Aufwand geschaffenen Steuerschlupflöcher und die Vermeidung angemessener Steuerzahlungen außerhalb des Lohnsteuerabzugsverfahrens entfallen, und der Staat erhalte die ihm zustehenden und für das Gemeinwohl dringend erforderlichen Finanzmittel ohne zusätzlichen bürokratischen Aufwand.

Solche Zusammenhänge müssten, zumal bei den erklecklichen Ausgaben der öffentlichen Hand für 'Kommunikation in jedweder Form' unter anderem als Gegenposition gegen Lobbyismus den Menschen in verständlicher Weise erklärt und so auch radikalen politischen Strömungen der Wind aus den Segeln genommen werden. In Zeiten, in denen politische Prozesse für viele Bürgerinnen und Bürger zunehmend undurchsichtig erscheinen, gewinnt die Art und Weise, wie komplexe Zusammenhänge vermittelt werden, an Bedeutung. Traditionelle journalistische Formate können hier – wenn sie wirklich an einer objektiven Diskurskultur interessiert sind – einen unverzichtbaren Beitrag leisten. Darüber hinaus – und gerade aufgrund auch hier latenter Verstrickungen – wohnt vielleicht aber nicht minder fiktionalen Formaten das Potential inne, abstrakte Mechanismen greifbar zu machen und ein breites Publikum zu sensibilisieren.

Ein bemerkenswertes Beispiel hierfür ist die ARD-Miniserie *Wo wir sind, ist oben* (D 2024). Diese Dramey-Serie taucht tief in die Welt des Lobbyismus ein und beleuchtet die subtilen Fäden, die hinter den Kulissen der Macht gezogen werden. Durch satirische Überzeichnung und pointierte Charakterzeichnungen werden die oft verborgenen Einflussnahmen auf politische Entscheidungen sichtbar gemacht. Die Serie zeigt eindrucksvoll, wie Narrative geschaffen werden, um öffentliche Meinungen zu lenken und politische Agenden voranzutreiben.

Ebenso aufschlussreich ist die deutsch-österreichisch-norwegische Koproduktion *Cum Ex* (AU/D/NO 2025), die sich mit einem der größten Finanzskandale Europas auseinandersetzt. Durch die filmische Aufarbeitung dieses komplexen Themas wird nicht nur das Ausmaß des Skandals verdeutlicht, sondern auch das Zusammenspiel von Finanzwelt, Politik und Rechtssystem kritisch hinterfragt. Solche Produktionen tragen dazu bei, das Bewusstsein für wirtschaftliche und politische Verflechtungen zu schärfen und die Bedeutung von Transparenz und Integrität hervorzuheben.

Interaktive Dokumentarformate wie *Falcianis Swissleaks* (D/F 2015) gehen noch einen Schritt weiter. Sie versetzen die Zuschauerinnen und Zuschauer in die Rolle von Entscheidungsträgern und konfrontieren sie mit ethischen Dilemmata. Durch diese immersive Erfahrung werden nicht nur Informationen vermittelt, sondern auch Empathie und Verständnis für die Komplexität moralischer Entscheidungen gefördert.

Eigentlich aber kann man sich nur wundern: Im Grund genommen bedürfte es keinerlei legislativer Regelungen und bürokratischer Absicherungen, um all die negativen Konsequenzen zu vermeiden. Diese sind nur deshalb erforderlich, weil der ehrbare Kaufmann und das aufrichtige Mitglied einer Gesellschaft sehr selten geworden sind. Stattdessen bereiten Staat und Gesell-

schaft dem Lobbyismus einen fruchtbaren Boden in den staatlichen Institutionen: Anstand, Ehrlichkeit, Aufrichtigkeit, Verlässlichkeit und Regeltreue sind möglicherweise bei der Rechtsschreibreform in Vergessenheit geraten.

## Um nochmals konkret zu werden... einige weitere Schlaglichter zur Aufhellung des komplexen Problemfelds

### "Shareholder value" und ... Crash!

Ein Blick zurück offenbart eine besorgniserregende Entwicklung, die Mitte der 1990er-Jahre ihren Anfang nahm. Unter der Führung von Jürgen Schrempp bei Mercedes und Josef Ackermann bei der Deutschen Bank wurde der Begriff des "Shareholder Value" propagiert. Plötzlich standen Unternehmensgewinne mit ambitionierten Renditezielen von bis zu 25 % im Fokus, insbesondere bei der Deutschen Bank. Diese kurzfristige Gewinnorientierung führte in der Folge zu Unternehmenszusammenbrüchen und ruinierte zahlreiche seriöse Anleger. Der Aktiencrash des Jahres 2000 vernichtete weltweit enorme Vermögenswerte, darunter Versicherungen und Betriebsrenten, die eigentlich für einen sorgenfreien Ruhestand gedacht waren. Trotz dieser Erfahrungen blieb ein nachhaltiger 'Erziehungseffekt' aus, und ähnliche Muster wiederholten sich in den folgenden Jahren.

### Riester- und Rürup-Rente – Leere ohne Lehre daraus

Die Riester- und Rürup-Renten erwiesen sich zu Recht als erfolglos. Bemerkenswert ist in diesem Zusammenhang, dass mein Vorschlag für eine Rentenstruktur, die durch Infrastrukturfonds zur Bewältigung gesellschaftlicher Herausforderungen beitragen und gleichzeitig unkalkulierbare Staatsschulden vermeiden könnte (wodurch die verfassungsrechtliche Schuldenbremse nicht umgangen und politische Blockaden aufgrund unvorhersehbarer globaler Entwicklungen verhindert würden), von vornherein ignoriert wurde. Dies lag vermutlich daran, dass ein gemeinwohlorientierter Ansatz keine hohen Provisionen versprach – ein weiterer Beleg für den Einfluss des Lobbyismus. Besonders nach einer langen Phase niedriger Zinsen für Sparer und dem mangelnden Engagement im sozialen Wohnungsbau sowie der Entlastung zukünftiger Generationen bei Rentenzahlungen wird dies deutlich. Die Süddeutsche Zeitung notierte dazu pointiert "Merkels Renten-Murks" (SZ Nr. 290 vom 16.12.2019, S. 17) und kam nicht vorbei an dem Kalauer "Raus aus Riester". Hinterher schickte sie eine Beschreibung der bitteren Realität: "Fast ein Viertel der Verträge für die freiwillige Zusatzrente existiert nicht mehr. Und das, obwohl ein vorzeitiger Ausstieg viel Geld kostet." (SZ Nr. 207 vom 7.-8.9.2024, S. 23).

Und – um an dieser Stelle nochmal einen anderen Fall zumindest kurz in Erinnerung zu rufen: Bereits 2023 rechnete die *Süddeutsche Zeitung* ihren Leserinnen und Lesern vor, "Wo die fehlenden Milliarden herkommen könnten" (Nr. 158 vom 12.7.2023, S. 17) und berief sich dabei auf eine Kritik des Bundesrechnungshofs, der sogar von "Staatsversagen" sprach. Hintergrund: Umsatzsteuerbetrüger könnten jährlich etwa 20 Milliarden Euro aus der Staatskasse entwenden. Der Finanzminister wollte dies stoppen, doch bislang ist wenig passiert. Diese Themen beschäftigten mich bereits vor nahezu 30 Jahren in amtlicher Eigenschaft. Auch die Europäische Zentralbank gerät wegen ihrer Zinspolitik, den Staatsanleihekäufen und personeller Verflechtungen mit international einflussreichen Finanzakteuren in die Kritik, wird jedoch in diesem Zusammenhang oft ausgeblendet.

Unterhalb der zentralen und der bereits diskutierten subzentralen Handlungsebenen existiert eine noch tiefere Schicht, die das rechtsstaatlich-demokratische Gefüge von innen heraus bedrohen kann. Diese Ebene ist insofern paradox, als sie durch verfassungsrechtliche Garantien geschützt ist, was es der Politik und Gesetzgebung erschwert, ihr entgegenzuwirken. Die Bewältigung dieses Dilemmas erfordert erhebliche Anstrengungen sowie Einsicht und Verantwortungsbewusstsein aller Beteiligten, um das Gemeinwohl zu fördern und das Ansehen Deutschlands sowohl national als auch international zu wahren.

Seit 2006 wurde ich während zahlreicher Auslandsdienstreisen bei Vorträgen und Diskussionen an Universitäten und öffentlichen Institutionen wiederholt mit Fragen zur Korruption in Deutschland konfrontiert, insbesondere im öffentlichen Sektor, den legislativen Organen und der Justiz. Diese internationalen Partner äußerten Bedenken hinsichtlich möglicher Fehlentwicklungen und forderten wissenschaftliche Stellungnahmen zu diesen Themen.

## "Da geht noch was" – Nebenverdienst von Richterinnen und Richtern

Richterinnen und Richtern ist es strikt untersagt, während ihrer aktiven Dienstzeit entgeltliche Rechtsberatung zu erteilen; dieses Verbot endet mit dem Ausscheiden aus dem Dienst. Zugleich sind jedoch Tätigkeiten wie Vorträge, wissenschaftliche Veröffentlichungen und die Mitarbeit an juristischen Kommentaren erlaubt. Bei näherer Betrachtung stellt sich die Frage, ob der erforderliche Abstand zwischen der richterlichen Tätigkeit und externen Aktivitäten nicht nur dem Anschein nach, sondern auch tatsächlich gewahrt bleibt.

Problematisch wird es insbesondere dann, wenn Mitglieder eines Fachsenats eines obersten Bundesgerichts regelmäßig Kommentare zu ihrer eigenen Rechtsprechung veröffentlichen. Obwohl diese Arbeiten wissenschaftlich erscheinen, können sie dennoch die öffentliche Meinung beeinflussen und bestimmten Interessengruppen Ansatzpunkte bieten, was eine Form von Lobbyismus darstellen kann. Noch kritischer wird es, wenn externe Akteure aus betroffenen Kreisen an solchen Kommentaren mitwirken. Diese Zusammenarbeit kann zu einer inneren Befangenheit auf Seiten der Justiz führen und zukünftige Verfahren beeinflussen. Ein ähnlicher Effekt



entsteht durch gemeinsames Auftreten bei Vorträgen und Fortbildungsveranstaltungen, wodurch potenziell Felder für Lobbyismus eröffnet werden.

Die aktuellen gesetzlichen Regelungen scheinen diesen Herausforderungen nicht ausreichend zu begegnen, insbesondere hinsichtlich der Tätigkeiten von Richterinnen und Richtern nach ihrem Ausscheiden aus dem Justizdienst, selbst auf höchster Ebene wie dem Bundesverfassungsgericht. Weitere Einblicke zu diesem Thema bieten Beiträge in *NJW-aktuell* 46/2024, S. 7, und der *Süddeutschen Zeitung* Nr. 220 vom 22.09.2024, S. 1.

### PFAS-Lobby: Ganz wahr? Halb wahr? Was am Ende zählt...

Der Staat hat allerdings in diesem Bereich wirksam Beihilfe geleistet und das Feld für nicht nur diskreten Lobbyismus bereitet. Das erleichterte diesem naheliegend die Arbeit und bei geschicktem Vorgehen Wirksamkeit und Erfolgsquote. Eindrucksvoll hierzu etwa ein Bericht der *SZ* Nr. 236 vom 12./13.10.2024, S. 6: "Auf Wunsch der Lobbyisten – Die Bundesregierung hat sich laut internen Dokumenten der Forderung eines Pharmakonzerns gefügt, ein Gesetz zu dessen Gunsten zu ändern. Daraufhin flossen Milliarden-Investitionen". Und ein weiteres Schlaglicht: "Angriff der PFAS-Lobby. Der Einsatz der potenziell krebserregenden Chemikalien soll in Europa eingeschränkt werden. Aber große Firmen kämpfen mit Halb- und Unwahrheiten dafür, sie weiter zu benutzen, wie eine internationale Recherche zeigt – offenbar mit Erfolg." (*SZ* Nr. 14 vom 18./19.1.2025, S. 13).

### "Wirtschafts-Weise"

In diesen Zusammenhang gehört auch der irritierende Fall der Veronika Grimm. Um hier nur zwei Presseberichte zu zitieren: In der *Süddeutschen Zeitung* konnte man dazu lesen, dass die Wirtschaftsweise Grimm gegen einen Verhaltenskodex für die Sachverständigen klagte, der wegen ihres umstrittenen Aufsichtsratsjobs bei Siemens Energy entstanden ist. "Wie geht es weiter bei dem Gremium?" – fragte die *SZ* (Nr. 234 vom 10.10.2024, S. 15). *Spiegel Online* stellt den Fall folgendermaßen dar: Unter der Überschrift "Ökonomin Grimm klagt gegen Verhaltenskodex der Wirtschaftsweisen" wird ausgeführt: "Veronika Grimm ist Mitglied im Sachverständigenrat – und steht wegen ihres Postens bei Siemens Energy in der Kritik. Nun beschäftigt der Krach ein Gericht." (*Spiegel Online*, 02.10.2024) Und abschließend ein Blick ins Handelsblatt, welches die nicht mehr ganz niedrige Eskalationsstufe des Ganzen bereits im Untertitel betont: "Neuer Streit bei den Wirtschaftsweisen. Der interne Streit bei den Wirtschaftsweisen geht weiter: Es geht um den geplanten Ethikkodex – und wieder steht Veronika Grimm allein da. Jetzt geht es sogar vor Gericht." (*Handelsblatt online*, 02.10.2024)

Man kann sich nur wundern. Doch inzwischen scheint auch in Deutschland nichts mehr selbstverständlich zu sein, was Träger öffentlicher Ämter oder exponierter Positionen im Gemeinwesen auszeichnen sollte: Denn selbst wenn ein Verhalten formal nicht verboten ist, heißt das

noch lange nicht, dass es im Sinne einer seit 1949 kulturell hochstehenden rechtsstaatlichen Demokratie erlaubt – geschweige denn, aus 'Cleverness' gar geboten – wäre. Vielmehr ist die Frage nach Anstand, Aufrichtigkeit und der aktiven Vermeidung eines bösen Scheins ebenso unausweichlich wie das klare Bekenntnis zur Trennung von Gemeinwohlorientierung und Eigeninteressen – insbesondere in verfassungsrechtlich sensiblen Bereichen und im Lichte der Vorbildfunktion öffentlicher Mandate.

In diesem Zusammenhang erscheint die lautstark erhobene Forderung nach "Bürokratieabbau" beinahe zynisch – zumindest dann, wenn sie zur Aushöhlung rechtsstaatlicher Kontrollmechanismen missbraucht wird. Geboten ist vielmehr: die konsequente Schärfung der Regelwerke und ein energisches Durchgreifen gegenüber Fehlverhalten, um wachsenden Schaden von der Gesellschaft abzuwenden. Nur so lässt sich dem gefährlichen Erstarken radikaler Ränder wirksam und glaubwürdig entgegenzutreten. Viele der aktuellen Herausforderungen – national, europäisch und global – sind womöglich nicht bloß auf äußere Widrigkeiten zurückzuführen, sondern auf strukturelle Schwächen, fehlerhafte Personalentscheidungen und illegitime, durch Lobbyinteressen vermittelte politische 'Notwendigkeiten'.

### Unübersichtlichkeit beabsichtigt: Wirkungskreise von Unternehmensberatungen, Rating-Agenturen und anderen Akteuren

Wegen der unübersichtlichen Ausgangslage, die von maßgeblichem Einfluss für vielfältige Initiativen von Lobbyismus sind, ist es nicht möglich, sich um Kategorisierung und Definitionen von diesbezüglichen Tätigkeiten zu bemühen. Auch wäre es völlig verfehlt. Dadurch würde nichts gewonnen und mit Einzelmaßnahmen, zu denen noch Stellung zu nehmen ist, erzielt man allenfalls öffentlichkeitswirksame Aufmerksamkeit, während die strukturelle Absicherung gegen Lobbyismus völlig unangetastet bleibt. Nur flächendeckende strukturelle und überdies sehr strikte Regelungen mit hochwirksamen Sanktionen, die nicht von vornherein als Rechnungsposten kalkulierbar sind, können die inzwischen reichlich festgefahrenen fehlsamen Strukturen aufbrechen und in die rechtsstaatlich-demokratischen Bahnen umlenken.

Es ist erschütternd, dass ein Rechts- und Kulturstaat wie die Bundesrepublik Deutschland, dessen Wirtschaftsleben traditionell vom Leitbild des ehrbaren Kaufmanns geprägt ist, durch strafrechtlich relevante Machenschaften von erheblichem Umfang und weltweiter Tragweite in Erscheinung tritt. Beispielsweise wurden bei der Siemens AG schwarze Kassen eingerichtet, über die illegale Zahlungen abgewickelt wurden. Ebenso erlangte die Volkswagen AG durch den Dieselskandal traurige Berühmtheit. Diese Vorgänge wurden über Jahre hinweg von staatlicher Seite durch Wegschauen toleriert, was nicht nur die Mitgliedstaaten der EU, sondern auch die internationale Staatengemeinschaft beeinträchtigte. Die schädlichen Personaleinsparungen im öffentlichen Dienst führten zu Umsatzsteuerbetrügereien, Cum-Ex-Geschäften und Geldwäsche in beträchtlichem Ausmaß, was dazu beitrug, dass im Sozialbereich erhebliche Mittel fehlten und hilfsbedürftige Menschen großes Leid ertragen mussten.

## Von Cum-Ex und Cum-Cum-Ex

Kommen wir noch mal kurz zurück zu dem bereits oben in anderem Zusammenhang erwähnten Cum-Ex-Skandal – oder aber, wie der Betrug euphemistisch-verschleiern bezeichnet wurde: Arbitrage-Geschäften der besonders geschickten Art. Zur Illustration z.B. ein Bericht der SZ Nr. 178 vom 3./4.8.2024, S. 5: "Helden, überall. Bei Cum-Cum-Ex-Verbrechen und Cum-Cum-Steuertricks geht es um zig Milliarden Euro. Einen Verzicht kann sich die Allgemeinheit nicht leisten. Lindner offenbar schon." Und ein weiterer Beitrag der SZ Nr. 27 vom 3.2.2025, S. 13 leitet die Berichterstattung fast wie ein Crime-Mystery-Drama ein: "Wo die Milliarden verschwinden. Deutschland fehlen Milliarden Euro an Steuereinnahmen – zugleich plündern kriminelle Banden jedes Jahr die Staatskasse. Wie die Gangster vorgehen und wie der Staat sie besser abkassieren könnte."

Wie groß der Umfang solcher komplexer Verfahren werden kann, wenn der Staat auf der Primärebene – etwa durch Personaleinsparungen – versagt, zeigen die Cum-Ex-Verfahren sowie europaweite Subventions- und Umsatzsteuerbetrugsmodelle. Diese bieten durch ein nachsichtiges staatliches Verhalten und oberflächliche Einsparpolitik dem Lobbyismus ein dankbares Betätigungsfeld.

Allerdings hat es hierbei nicht sein Bewenden. Die beunruhigenden negativen Schlagzeilen in diesem Zusammenhang können gar nicht alle angemessen in einem vernünftigen Umfang dargestellt werden. So z.B. ein Bericht der SZ Nr. 36 vom 13.2.2025, S. 13: "Das Rätsel der Cum-Ex-Beute. Der wichtigste Zeuge will angeblich 50.000.000 € auf ein Treuhandkonto gelegt haben, um Steuergelder zurückzuzahlen. Nun sagt er, das Geld sei leider weg. Doch die Sache ist noch viel verrückter." Denn – womit wir bei einer noch 'krasseren' Steigerung des Ganzen angelangt wären – diesmal auch mit Beteiligung eines von Haus eher zwielichtigen Milieu: "Die haben die Kohle tütenweise rausgetragen. Spielhallenbesitzer sollen über Jahre hinweg Steuern in Millionenhöhe hinterzogen haben." (SZ Nr. vom 24.10.2024)

## Je schneller desto übereilter – Deutschlands "Atomausstieg"

Sie sehen: Das Feld ist weit, die Verstrickungen sind komplex. Lassen Sie uns daher den Blick nochmals auf ein anderes Themengebiet richten. Angesichts des kaum reflektierten Atomausstiegs unter der Regierung Merkel, der entschlossenen Hinwendung zu einer Energieabhängigkeit von Russland sowie der Vernachlässigung Afrikas – eines Kontinents, der reich an Bodenschätzen aller Art und insbesondere an seltenen Erden ist – bleibt es rätselhaft, dass weder staatliche Stellen noch wirtschaftliche Akteure mit teuren Unternehmensberatungen, noch wissenschaftliche Institutionen, die sich teils auch ungefragt mit mehr oder weniger fundierten Stellungnahmen äußern, frühzeitig vor diesen Entwicklungen gewarnt haben. Die durch globale Lieferketten über die Weltmeere entstehenden Verwundbarkeiten wurden offenbar entweder nicht erkannt oder jedenfalls nicht thematisiert. Auch das möglicherweise eine Wirkung gezielter Lobbyarbeit?

Dabei wurde auf vergleichbare Risiken bereits 1974 in einem Fortbildungsseminar für Nachwuchskräfte und erfahrene Amtsträger im öffentlichen Dienst hingewiesen – damals im Kontext der strategischen Bedeutung des Suez- und Panamakanals sowie der Straße von Malakka, vor allem im Hinblick auf den Erdöltransport.

Ergänzend hierzu ein aktueller Beitrag in der *Süddeutschen Zeitung* (Nr. 167 vom 22.7.2024, S. 17) mit dem Titel: "In Pekings Hand. Deutschlands China-Politik folgt dem Motto 'Geld vor Moral' – Peking nutzt das gnadenlos aus." Zudem sei auf die bedrückende Entwicklung in Afrika hingewiesen, die unter anderem auf die irritierende Haltung der Bundesregierung und der EU gegenüber den – im Unterschied zur Afrikanischen Union – dezentral agierenden Staatenorganisationen wie CAFRAD zurückzuführen ist.

## C. Abschließende Beobachtungen und Schlussforderungen

Ein rechtsstaatlich-demokratisches Staatswesen kann sein Niveau als ein die Menschenwürde aller sowie das Gemeinwohl gleichermaßen achtender Organismus nur dann bewahren, wenn es umfassend und überzeugend strukturelle Vorkehrungen trifft, um zu verhindern, dass Lobbyismus auf intransparente und der wirksamen Kontrolle entzogene Weise staatliche Entscheidungen beeinflusst oder gar im Kern steuert – und dies im Sinne einseitiger Interessenwahrnehmung. Gesetzliche Bestimmungen und bereichsspezifische Verhaltensregeln, wie etwa jene für Mandatsträgerinnen und Mandatsträger, genügen hierfür nicht. Solche Schranken lassen sich durch Privatisierung oder Outsourcing allzu leicht umgehen. Deshalb müssen die aus der Verfassung ersichtlichen Grenzen bereits an dieser Stelle wirksam umgesetzt werden. Insbesondere sind Institutionen mit quasi-direktorischer Machtstellung außerhalb des staatlichen Gefüges – wie Ratingagenturen oder private Schiedsgerichte, Letztere insbesondere im Kontext von Freihandelsabkommen – entschieden zurückzuweisen.

Verhaltensregeln für Einzelfälle, wie etwa sogenannte 'Schamfristen', greifen zu kurz, da sie lediglich Randphänomene adressieren, nicht aber die zugrunde liegende strukturelle Problematik. Dies lässt sich unschwer erkennen, etwa an der Tätigkeit eines früheren Bundeskanzlers für einen ausländischen Staat oder an der Funktion einer ehemaligen Bundesverfassungsrichterin für ein Weltunternehmen, das in einen erheblichen Betrugsskandal verwickelt war.

Bei der zunehmend unübersichtlichen Entwicklung nachdienstlicher Tätigkeiten – deren Zahl in den letzten Jahren in bemerkenswertem Maße zugenommen hat – sind punktuelle Einzelfallregelungen wenig hilfreich. Denn die Entwicklung innerer Befangenheit oder langfristig wirkender, kaum zu erfassender Entscheidungsdispositionen aus der Amtszeit entziehen sich der ein-

deutigen Identifizierbarkeit. Eine gewisse Ausnahme bildet hier lediglich die bereits beschriebene wissenschaftliche Zusammenarbeit, sofern sie auf persönlichen Kontakten aus der Amtszeit basiert.

Um Lobbyismus seinem Ziel und seiner Wirkmacht gemäß einzuordnen, versprechen letztlich nur zwei Maßnahmen ein gewisses Maß an Erfolg: erstens eine erhöhte Aufmerksamkeit und Vorsicht bei staatlichen Strukturmaßnahmen – insbesondere im Hinblick auf die Privatisierung öffentlicher Infrastrukturen – und zweitens ein spürbarer Abstand von Mandatsträgerinnen und Mandatsträgern auf allen staatlichen Ebenen im persönlichen Umgang und Umfeld. Beides ist ohne größere Schwierigkeiten umsetzbar und stellt keine unzumutbare Einschränkung dar. Im Gegenteil: Eine solche Haltung schützt und stärkt die persönliche Unabhängigkeit und bewahrt eine stabile, unangefochtene Selbstachtung – jene Voraussetzung, die innerhalb einer rechtsstaatlich-demokratischen Staatsgemeinschaft unabdingbar ist, um ihre Funktionsfähigkeit zu gewährleisten und sie gegen zersetzende Kräfte zu schützen.