

Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung

Wege und Ziele einer Reform des § 108e StGB

Von Dr. Elisa Hoven, Köln

I. Einleitung

„In allen anderen Bereichen des öffentlichen und privaten Lebens hat das gewandelte öffentliche Verständnis einer besonderen Sozialschädlichkeit von Korruption zu einer erheblichen Ausweitung der Strafbarkeit von korruptivem Verhalten geführt. Diese Entwicklung ist bislang an dem Tatbestand der Abgeordnetenbestechung vorbeigegangen. [...] Im Zusammenhang mit der ohnehin auf Grund internationaler Abkommen notwendigen Modifizierung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung sollte der Gesetzgeber deshalb nach Auffassung des Senats für entsprechende Abhilfe sorgen.“¹

Mit diesen klaren Worten mahnte der BGH anlässlich des „Wuppertaler Korruptionsskandals“ bereits im Jahr 2006 eine Reform des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB an. Die Norm beschränkt die Strafbarkeit einer Vorteilsannahme durch Mandatsträger auf den Verkauf einer Stimme für eine Wahl oder Abstimmung. In Anbetracht ihres engen Anwendungsbereichs hat die Vorschrift bislang kaum praktische Bedeutung erfahren. Nach Einführung der Regelung im Jahre 1994 dauerte es dreizehn Jahre, bis 2007 die erste Verurteilung nach § 108e StGB erfolgte.² Aufgrund der restriktiven Ausgestaltung der Norm – die einer Strafbarkeit deutlich engere Grenzen zieht als die Tatbestände der Amtsträgerbestechung in §§ 331 ff. StGB – ist § 108e StGB auch in der Wissenschaft auf erhebliche Kritik gestoßen.³ Ein wesentlicher Grund für die Forderung nach einer Neuregelung der Norm liegt in ihrer Unvereinbarkeit mit den Vorgaben der VN-Konvention gegen Korruption sowie des Strafrechtsübereinkommens des Europarats über Korruption.⁴ Obwohl Deutschland beide Verträge unterzeichnet hat, steht die derzeitige Formulierung des § 108e StGB der völkerrechtlich gebotenen Ratifikation entgegen.

Die Diskussion um eine Reform der Abgeordnetenbestechung ist durch eine aktuelle Initiative der Wirtschaft erneut in den Fokus des öffentlichen Interesses gerückt. In außergewöhnlich deutlichem Ton reagierte der Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI) jüngst auf die Defizite der nationalen Regelung. In einem offenen Brief forderten Vertreter deutscher Unternehmen eine Verschärfung des § 108e StGB und die Umsetzung der VN-Konvention.

Dem Bundestag liegen derzeit Gesetzesentwürfe zur Reform der Abgeordnetenbestechung von Seiten der Fraktionen der SPD⁵, der Grünen⁶ sowie der Linken⁷ vor. Ein Gutachten

der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages bestätigt die Notwendigkeit einer Gesetzesänderung und weist nachdrücklich auf die Schwächen des § 108e StGB hin.⁸ Trotz der erheblichen Kritik aus Wissenschaft und Wirtschaft war ein politischer Wille der Regierungsparteien zur Novellierung des § 108e StGB bislang nicht erkennbar. In die jahrelangen Diskussionen um eine Neuregelung der Abgeordnetenbestechung scheint indes Bewegung gekommen zu sein. Anlässlich der öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses am 17.10.2012 versprachen die bisherigen Reformgegner eine Beteiligung an der Entwicklung konstruktiver Lösungsvorschläge.⁹

Vor dem Hintergrund der geltenden Rechtslage auf nationaler und internationaler Ebene behandelt der Beitrag die Notwendigkeit einer Reform des § 108e StGB. Unter Berücksichtigung der besonderen Herausforderung einer sinnvollen Abgrenzung strafwürdiger Korruption von legitimer politischer Interessenwahrnehmung sollen mögliche Wege zur Neugestaltung der Abgeordnetenbestechung erörtert werden.

II. Die Abgeordnetenbestechung im internationalen Kontext

1. Vorgaben auf internationaler Ebene

Die Bekämpfung von Korruption im öffentlichen wie privaten Sektor genießt in der internationalen Diskussion seit einigen Jahren besondere Aufmerksamkeit.¹⁰ Für die Frage der politischen Korruption sind die VN-Konvention über Korruption und das Strafrechtsübereinkommen des Europarates maßgeblich.

⁷ BT-Drs. 17/1412.

⁸ Das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Deutschen Bundestages „Rechtsfragen im Kontext der Abgeordnetenkorruption“ ist nicht öffentlich einsehbar, sondern nur auf Anfrage bei der Bundestagsverwaltung erhältlich. Angesichts der deutlichen Kritik des Gutachtens an der derzeitigen Fassung von § 108e StGB wird die fehlende Veröffentlichung in der Stellungnahme des Geschäftsführers von Transparency International, *Christian Humborg*, als bewusstes Verhindern von Information gerügt. *S. Humborg*, Gutachten zur Abgeordnetenbestechung, Das Revival des Faxgerätes v. 9.4.2009, auch online einsehbar unter

<http://carta.info/7805/gutachten-zur-abgeordnetenbestechung-das-revival-des-faxgeraetes/> (17.12.2012).

⁹ Vgl. *Meiritz*, Spiegel-online v. 17.10.2012, abrufbar unter <http://www.spiegel.de/politik/deutschland/transparenz-debatte-kampf-um-den-glaesernen-abgeordneten-a-861761.html> (17.12.2012). Auch die aktuellen Diskussionen zur Erweiterung der Offenlegungspflichten für Nebeneinkünfte können als Ausdruck einer grundsätzlichen Gesprächsbereitschaft der Regierungsparteien gewertet werden.

¹⁰ *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (409).

¹ BGH NJW 2006, 2050 (2055).

² LG Neuruppin, Urt. v. 2.4.2007 – 13 Kls 365 Js 30366/06 (16/06).

³ Statt aller *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407; *Heisz*, Die Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB, Schließung einer Regelungslücke?, 1998, passim; v. *Arnim*, NVwZ 2006, 249; *Wolf*, ZParl 2008, 493.

⁴ *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (423 ff.).

⁵ BT-Drs. 17/8613.

⁶ BT-Drs. 17/5933.

a) Die VN-Konvention über Korruption

Das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption wurde im Jahr 2003 verabschiedet und trat nach Hinterlegung der 30. Ratifizierungsurkunde am 16.9.2005 in Kraft.¹¹ Seitdem haben 161 Staaten¹² die Konvention, mit der erstmals weltweit verbindliche Maßstäbe für die Verfolgung von Bestechungsdelikten statuiert wurden, ratifiziert. Obwohl Deutschland das VN-Übereinkommen bereits 2003 unterzeichnete, ist bislang keine Umsetzung in das nationale Recht erfolgt. Damit bleibt Deutschland als eines der wenigen Länder – u.a. neben Syrien, Saudi-Arabien und Sudan – in der Korruptionsstrafbarkeit hinter den internationalen Standards zurück.

Die VN-Konvention enthält einen weit formulierten Amtsträgerbegriff, der Abgeordnete explizit in den Anwendungsbereich der Korruptionsnormen einbezieht. Nach der Legaldefinition in Art. 2 lit. a sublit. i des Übereinkommens gelten als Amtsträger auch Personen, die „durch Wahl [...] ein Amt im Bereich der Gesetzgebung“ innehaben. Der Einschluss legislativer Funktionen stellt eine bedeutende Abweichung von der deutschen Regelung in § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB dar, die Mandatsträger von der Begriffsbestimmung eindeutig ausnimmt. Anders als im deutschen Strafrecht erfassen die in der Konvention normierten Strafbarkeiten somit gleichermaßen ernannte wie gewählte Amtsinhaber.¹³ Zentraler Tatbestand ist Art. 15 des Übereinkommens, der die Vertragsstaaten zu einer umfassenden Kriminalisierung der aktiven und passiven Bestechung von Amtsträgern verpflichtet.¹⁴ Im Einzelnen ist unter Strafe zu stellen:

„a) das unmittelbare oder mittelbare Versprechen, Anbieten oder Gewähren eines ungerechtfertigten Vorteils an einen Amtsträger für diesen selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass er in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt;

b) das unmittelbare oder mittelbare Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils durch einen Amtsträger für sich selbst oder für eine andere Person oder Stelle als Gegenleistung dafür, dass er in Ausübung seiner Dienstpflichten eine Handlung vornimmt oder unterlässt.“

b) Das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption

Auf europäischer Ebene enthält das am 1.7.2002 in Kraft getretene Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates normative Vorgaben für die Sanktionierung der Abgeordnetenbestechung.¹⁵ Nach Art. 3 des Übereinkommens wer-

den die Vertragsparteien verpflichtet, das „unmittelbare oder mittelbare Fordern oder Annehmen eines ungerechtfertigten Vorteils oder das Annehmen des Angebots oder Versprechens eines solchen Vorteils durch einen Amtsträger dieser Vertragspartei für ihn selbst oder einen Dritten als Gegenleistung dafür, dass er bei der Wahrnehmung seiner Aufgaben eine Handlung vornimmt oder unterlässt“ unter Strafe zu stellen. Art. 4 verweist auf Art. 3 und verlangt für Mandatsträger eine entsprechende Regelung:

„Jede Vertragspartei trifft die erforderlichen gesetzgeberischen und anderen Maßnahmen, um die in den Artikeln 2 und 3 genannten Handlungen, wenn ein Mitglied einer inländischen öffentlich-rechtlichen Vertretungskörperschaft, die Gesetzgebungs- oder Verwaltungsbefugnisse ausübt, beteiligt ist, nach ihrem innerstaatlichen Recht als Straftaten zu umschreiben.“

Deutschland hat das Übereinkommen am 27.1.1999 gezeichnet, jedoch im Gegensatz zu den derzeit 43 Vertragsstaaten bislang nicht ratifiziert. Die vom Europarat eingesetzte Arbeitsgruppe GRECO (Group of States against corruption) empfahl bereits in ihrem ersten Evaluierungsbericht zu Deutschland ausdrücklich eine Anpassung des § 108e StGB an internationale Standards.¹⁶ Der Tatbestand der Abgeordnetenbestechung sei zu restriktiv formuliert und klammere wichtige Aspekte der Strafbarkeit, wie die Tätigkeit in Arbeitsgruppen oder die Zuwendung immaterieller Vorteile, nicht nachvollziehbar aus. In ihrem aktuellen Umsetzungsbericht rügt die GRECO nunmehr erneut die fehlende Ratifikation des Strafrechtsübereinkommens und fordert ein zeitnahes staatliches Handeln:

„GRECO fordert die Behörden dringend auf, alle Anstrengungen zu unternehmen, damit die Ratifizierung dieser Rechtsakte, wie von der Empfehlung gefordert, zügig weitergeführt wird.“¹⁷

2. Rechtsvergleichende Betrachtung

Ein Blick auf die Regelungskonzepte ausländischer Rechtsordnungen offenbart divergierende Ansätze bei der strafrechtlichen Erfassung von Abgeordnetenbestechung.¹⁸ Der Rechtsvergleich zeigt vier Wege einer Kriminalisierung auf nationaler Ebene auf:¹⁹

- Das Strafgesetzbuch enthält einen speziellen Tatbestand der Abgeordnetenbestechung (Bsp.: Griechenland, Finnland, Österreich);
- Das Strafgesetzbuch enthält einen allgemeinen Tatbestand, der Amtsträger und Abgeordnete explizit gleichbehandelt (Bsp.: Frankreich);

¹¹ UN-Doc. A/58/422.

¹² Stand: 12.7.2012, im Internet abrufbar unter <http://www.unodc.org/unodc/en/treaties/CAC/signatories.html> (17.12.2012)

¹³ Die VN-Konvention differenziert hierbei zwischen obligatorischen („shall adopt“, insb. Art. 15-17 VN-Konvention) und fakultativen („shall consider“, insb. Art. 18-22 VN-Konvention) Vorgaben.

¹⁴ Für eine ausf. Darstellung der Regelungen der UN-Konvention s. *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (409 ff.).

¹⁵ S. conventions.coe.int/Treaty/GER/Treaties/Html/173.htm

(17.12.2012).

¹⁶ Vgl. GRECO, Bericht v. 4.12.2009 – Greco Eval III Rep (2009) 3E (Dritter Erhebungszeitraum, Evaluierungsbericht über Deutschland zur Kriminalisierung).

¹⁷ GRECO, Bericht v. 9.12.2012 – Greco-RC-III (2011) 9E (Dritte Evaluierungsrunde, Umsetzungsbericht zu Deutschland), S. 3.

¹⁸ Hierzu ausf. *Eser/Überhofen/Huber*, Korruptionsbekämpfung durch Strafrecht, 1997, S. 9 ff.

¹⁹ *Heisz* (Fn. 3), S. 67 ff.

- Die Legaldefinition des Amtsträgers erfasst explizit auch Abgeordnete (Bsp.: USA, Niederlande, Italien, Spanien, Estland, Slowakei, Slowenien);
- Der Amtsträgerbegriff des Strafgesetzbuchs wird nach gefestigter Rechtsprechung weit ausgelegt und bezieht Abgeordnete ein (Bsp.: Schweiz, Belgien).

Die Normierung der Abgeordnetenkorruption im französischen Code Pénal belegt exemplarisch die Möglichkeit einer Gleichbehandlung von Mandatsträgern im Rahmen der allgemeinen Bestechungsdelikte. Neben ernannten Amtsträgern beziehen Art. 432-11 bzw. Art. 433-1 Code Pénal ausdrücklich Abgeordnete („une personne [...] investie d'un mandat électif public“) in den Tatbestand ein. Strafrechtlicher Sanktion unterliegt das Annehmen oder Sichversprechenlassen von Zuwendungen, wenn hierdurch die Mandatsführung beeinträchtigt wird oder ein Einflusshandel stattfindet.²⁰ Das französische Recht erfasst folglich nicht allein die Stimmabgabe als strafwürdige Gegenleistung, sondern erstreckt sich auf jegliche Handlung im Zusammenhang mit der Mandatsausübung.²¹

Das Strafrecht der USA wählt den Weg einer umfassenden Legaldefinition und legt den Bestechungsvorschriften den weiten Amtsträgerbegriff des „public officials“ zugrunde, § 201 lit. a United States Code (USC). Abgeordnete unterfallen somit der generellen Korruptionsstrafbarkeit nach § 201 lit. b Nr. 2 sowie § 201 lit. c Nr. 1 sublit. B USC. Unter Strafe gestellt wird zunächst die Annahme von Zuwendungen im Austausch für eine konkrete Amtshandlung („being influenced in the performance of any official act“). Darüber hinaus genügt im Rahmen einer gelockerten Unrechtsvereinbarung die – auch nachträgliche – Vorteilsannahme im Zusammenhang mit einer Tätigkeit des Amtsträgers („for or because of any official act performed or to be performed“).

Die rechtsvergleichende Betrachtung zeigt, dass politische Korruption im Ausland als strafwürdiges Unrecht sanktioniert wird. Die Vorteilsannahme durch Abgeordnete wird überwiegend – teilweise durch eine Einbeziehung in die Legaldefinition, teilweise im Wege entsprechend formulierter Straftatbestände – der Bestechung von ernannten Amtsträgern gleichgestellt. Im internationalen Vergleich erweist sich die deutsche Sonderregelung für Mandatsträger in § 108e StGB als restriktive

„Minderheitenposition“, die hinter den geltenden Standards zurückbleibt.²²

III. Die Strafbarkeit der Abgeordnetenbestechung nach § 108e StGB

Die Kritik an der unzureichenden Strafbarkeit politischer Korruption lässt sich anhand der folgenden Beispiele veranschaulichen.

Beispiel 1: Ein Bauunternehmer plant ein Großprojekt. Er wendet sich an den Abgeordneten seines Wahlkreises und verspricht diesem 100.000 €, wenn er sich in der Fraktion für das Projekt einsetzt. In der Folge macht der Abgeordnete nachdrücklich Werbung für das Vorhaben und erreicht die Zustimmung seiner Fraktionskollegen.

Beispiel 2: Ein Lobbyist verspricht einem Abgeordneten, für dessen Aufnahme in den Rotary-Club zu sorgen, wenn dieser gegen ein bestimmtes Gesetzesvorhaben stimmt.

Beispiel 3: Der Geschäftsführer einer Hotelkette schenkt einem Abgeordneten, der eine Gesetzesinitiative zur Senkung der Mehrwertsteuer für Hotels im Bundestag unterstützt hat, zur Belohnung 10.000 €.

Wenngleich das Verhalten des Abgeordneten in den beschriebenen Fällen moralisch hochgradig fragwürdig erscheint, so scheidet doch eine Strafbarkeit nach § 108e StGB durchweg aus. § 108e Abs. 1 StGB lautet wörtlich:

„Wer es unternimmt, für eine Wahl oder Abstimmung im Europäischen Parlament oder in einer Volksvertretung des Bundes, der Länder, Gemeinden oder Gemeindeverbände eine Stimme zu kaufen oder zu verkaufen, wird mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder mit Geldstrafe bestraft.“

Der objektive Tatbestand setzt den Verkauf der eigenen Stimme in einer Wahl oder Abstimmung voraus. Als geschützte Rechtsgüter des § 108e StGB werden die Sachlichkeit des Abstimmungsverhaltens,²³ das öffentliche Interesse an der Integrität parlamentarischer Prozesse²⁴ sowie das Vertrauen in die Unkäuflichkeit der Mandatsausübung²⁵ herangezogen. In Abgrenzung zur Amtsträgerbestechung in §§ 331 ff. i.V.m. § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB beschränkt sich der persönliche Anwendungsbereich des § 108e StGB auf gewählte Mitglieder in Vertretungsorganen. Auch kommunale Mandatsträger unterfallen nach der Rechtsprechung des BGH der Privilegierung des § 108e StGB, sofern „sie nicht mit konkreten Verwaltungsaufgaben betraut werden, die über ihre Mandats Tätigkeit in

²⁰ Art. 432-11 Code Pénal: Est puni de dix ans d'emprisonnement et de 150 000 euros d'amende le fait, par une personne dépositaire de l'autorité publique, chargée d'une mission de service public, ou investie d'un mandat électif public, de solliciter ou d'agréer, sans droit, à tout moment, directement ou indirectement, des offres, des promesses, des dons, des présents ou des avantages quelconques pour elle-même ou pour autrui:

1. Soit pour accomplir ou s'abstenir d'accomplir un acte de sa fonction, de sa mission ou de son mandat ou facilité par sa fonction, sa mission ou son mandat;

2. Soit pour abuser de son influence réelle ou supposée en vue de faire obtenir d'une autorité ou d'une administration publique des distinctions, des emplois, des marchés ou toute autre décision favorable.

²¹ van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (420).

²² Vgl. Möhrenschrager, in: Heinrich u.a. (Hrsg.), Festschrift für Ulrich Weber zum 70. Geburtstag, 18. September 2004, 2004, S. 217 (S. 227).

²³ van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (425).

²⁴ Müller, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 3, 2. Aufl. 2012, § 108e Rn. 1; BT-Drs. 12/5927, S. 4.

²⁵ Vgl. Lackner/Kühl, Strafgesetzbuch, Kommentar, 27. Aufl. 2011, § 108e Rn. 1.

der kommunalen Volksvertretung und den zugehörigen Ausschüssen hinausgeht“.²⁶

Die tatbestandliche Handlung besteht in der vereinbarten Stimmabgabe innerhalb von Volksvertretungen. Neben Wahlen und Abstimmungen im Plenum unterfallen auch Entscheidungen in Ausschüssen und Kommissionen dem § 108e StGB.²⁷ Nicht erfasst sind hingegen Meinungsbildungen in Fraktionen oder Arbeitskreisen, da diese keine originär parlamentarischen Gremien darstellen.²⁸ Nach parlamentarischer Praxis werden jedoch die Richtlinien legislativen Handelns bereits im Vorfeld der Abstimmung durch Parteigremien und Fraktionssitzungen festgelegt. Das Votum im Plenum steht am Ende des fraktionsinternen Diskussionsprozesses, in dem die Weichen für eine spätere Beschlussfassung schon gestellt wurden. Mit der Beschränkung auf Wahlen und Abstimmungen nimmt § 108e StGB politische Foren von einer Strafbarkeit aus, in denen maßgebliche fraktionsinterne Entscheidungsprozesse ablaufen.²⁹ Zugleich führt das Erfordernis einer konkreten Unrechtsvereinbarung zur Straflosigkeit von Zuwendungen im Rahmen allgemeiner Klimapflege.³⁰ § 108e StGB erfasst folglich nur einen marginalen Teil der parlamentarischen Arbeit und vermag die praktisch relevanten „subtileren, stillen Formen politischer Korruption“³¹ – wie im *Beispielsfall 1* – nicht zu sanktionieren. Die Notwendigkeit eines finalen Kausalzusammenhangs zwischen Vorteilsannahme und Stimmabgabe stellt zudem eine bedeutende Hürde für die Beweisbarkeit tatbestandsmäßigen Verhaltens dar.³² Der Nachweis einer direkten Verbindung zwischen Zuwendung und Abstimmungsverhalten wird in der Praxis kaum zu führen sein. Ist ein Rückgriff auf mittelbare Formen der Einflussnahme rechtlich nicht möglich, bleibt die Bedeutung der Norm für die Ermittlungen staatlicher Strafverfolgungsbehörden notwendig gering.

§ 108e StGB setzt ferner das „Kaufen“ oder „Verkaufen“ einer Stimme voraus. Die Tathandlung erfordert keinen zivilrechtlichen Kaufvertrag, sondern knüpft an eine generelle Käuflichkeit des Abgeordneten nach allgemeinem Sprachverständnis an.³³ Aus dem Wortlaut der Norm ergeben sich jedoch

zwei wesentliche Implikationen für die Natur der Zuwendung. Im Gegensatz zum weiten Vorteilsbegriff in §§ 331 ff. StGB ist die Annahme immaterieller Vergünstigungen zur Verwirklichung des § 108e StGB nach wohl h.M. nicht ausreichend.³⁴ Während eine Geldzahlung den Tatbestand erfüllt, bleiben sonstige Vorteile strafrechtlich unberücksichtigt und erleichtern daher die Umgehung der Norm. Die Zusage von Mitgliedschaften – wie in *Beispiel 2* – oder die Verleihung einer Ehrendoktorwürde mögen für den Abgeordneten ebenso reizvoll sein; ihre Entgegennahme stellt gleichwohl keine strafbare Handlung dar. Diese Privilegierung der Abgeordnetenbestechung gegenüber der Korruptionsstrafbarkeit von Amtsträgern findet in internationalen Abkommen keine Entsprechung. Sowohl das Strafrechtsübereinkommen des Europarates (Art. 2, 3) als auch die VN-Konvention (Art. 15, 16) beziehen materielle und immaterielle Vorteile gleichermaßen in die Strafbarkeit ein.

Eine zweite Einschränkung betrifft den Zeitpunkt der Unrechtsvereinbarung. Die h.M. entnimmt der Formulierung des „Kaufens“ bzw. „Verkaufens“ die Notwendigkeit einer Absprache im Vorfeld der Wahl oder Abstimmung. Nachträgliche Belohnungen eines erwünschten Stimmverhaltens werden durch § 108e StGB – erneut in Abweichung von §§ 331 ff. StGB – nicht sanktioniert. Angesichts der schwierigen Beweisbarkeit einer kausalen Unrechtsvereinbarung stellt der Abschluss nachträglicher Zuwendungen eine erhebliche Begrenzung der praktischen Verfolgbarkeit des Delikts dar.

Der Strafrahmen des § 108e StGB sieht Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe vor. Im Falle einer Verurteilung zu mehr als sechs Monaten Freiheitsstrafe kann das Gericht dem Angeklagten gem. § 108e Abs. 2 StGB das aktive und passive Wahlrecht aberkennen. Der Strafrahmen der Abgeordnetenbestechung liegt damit im Mindestmaß unter der Strafandrohung für die – aufgrund der Existenz einer Unrechtsvereinbarung vergleichbaren – Bestechlichkeit für Amtsträger in § 332 Abs. 1 StGB.³⁵

Die Betrachtung des § 108e StGB zeigt eine im Vergleich zur Amtsträgerbestechung deutlich restriktiver ausgestaltete Strafbarkeit. Die hohen Anforderungen an Vorteil und Gegenleistung schränken die Reichweite des Tatbestandes sowie die praktischen Möglichkeiten effektiver Strafverfolgung erheblich ein. Wie die genannten Beispiele veranschaulicht haben, existiert in der Folge eine Diskrepanz zwischen moralisch empfundener Strafwürdigkeit und rechtlich sanktionierter

²⁶ BGH NJW 2006, 2050 (2052).

²⁷ Eser, in: Schönke/Schröder, Strafgesetzbuch, Kommentar, 28. Aufl. 2010, § 108e Rn. 3 f.

²⁸ Vgl. Trüg, in: von Heintschel-Heinegg (Hrsg.), Beck'scher Online-Kommentar, Strafgesetzbuch, Stand: 1.9.2012, § 108e Rn. 4; BT-Drs. 12/5927, S. 6; s.a. Barton, NJW 1994, 1098 (1099 f.).

²⁹ Vgl. Heinrich, Stellungnahme, Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung, 2012, im Internet unter http://www.bundestag.de/bundestag/ausschuesse17/a06/anhoeerungen/archiv/27_Bek_mpfung_Abgeordnetenbestechung/04_Stellungnahmen/Stellungnahme_Heinrich.pdf (zuletzt abgerufen am 8.1.2013).

³⁰ van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (426).

³¹ van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (426 f.).

³² Otto, Grundkurs Strafrecht, Besonderer Teil, 7. Aufl. 2005, § 87 Rn. 20; Stein, Die Verantwortlichkeit politischer Akteure, 2009, S. 619, 660.

³³ Vgl. BT-Drs. 12/5927, S. 5 ff.; Wohlers, in: Kindhäuser/Neumann/Paeffgen (Hrsg.), Nomos Kommentar, Strafgesetzbuch, Bd. 1, 3. Aufl. 2010, § 108e Rn. 4; Eser (Fn. 27), § 108e Rn. 8; Müller (Fn. 24), § 108e Rn. 16; Lackner/Kühl (Fn. 25), § 108e Rn. 3; Barton, NJW 1994, 1098 (1099).

buch, Bd. 1, 3. Aufl. 2010, § 108e Rn. 4; Eser (Fn. 27), § 108e Rn. 8; Müller (Fn. 24), § 108e Rn. 16; Lackner/Kühl (Fn. 25), § 108e Rn. 3; Barton, NJW 1994, 1098 (1099).

³⁴ Maurach/Schroeder/Maiwald, Strafrecht, Besonderer Teil, Bd. 2, 10. Aufl. 2012, § 86 Rn. 33; Wohlers (Fn. 33), § 108e Rn. 4; Rosenau, in: Satzger/Schmitt/Widmaier (Hrsg.), Strafgesetzbuch, Kommentar, 2009, § 108e Rn. 13; Eser (Fn. 27), § 108e Rn. 8; a.A. allerdings Epp, Die Abgeordnetenbestechung – § 108e StGB, 1997, S. 297 ff.; Müller (Fn. 24), § 108e Rn. 17.

³⁵ § 332 StGB sieht ein Mindeststrafmaß von sechs Monaten vor, sofern kein minder schwerer Fall nach § 332 Abs. 1 S. 2 StGB anzunehmen ist.

Strafbarkeit politischer Korruption. In seiner vielbeachteten Entscheidung zum Wuppertaler Bestechungsskandal wies der BGH kritisch auf die defizitäre Rechtslage hin:

„Die gesetzliche Regelung der Abgeordnetenbestechung führt nach dem ausdrücklichen Willen des Gesetzgebers dazu, weite Teile von als strafwürdig empfundenen Manipulationen im Zusammenhang mit Wahlen und Abstimmungen in Volksvertretungen der Gemeinden und Gemeindeverbände straflos zu stellen. Der Senat sieht hier gesetzgeberischen Handlungsbedarf.“³⁶

Die explizite Forderung des BGH nach einer Reform des § 108e StGB hat den Gesetzgeber bislang nicht zu einer Erweiterung des Tatbestandes veranlasst. Angesichts der ablehnenden Haltung der Regierungsparteien sollen die Bedenken gegenüber einer Neuregelung näher betrachtet werden.

IV. Zur Neuregelung der Abgeordnetenbestechung

In der öffentlichen Diskussion lässt sich oftmals eine fehlende Differenzierung der Fragen nach dem „Ob“ und dem „Wie“ einer Reform beobachten.³⁷ Dies führt dazu, dass eine grundsätzliche Ablehnung der Erweiterung des § 108e StGB mit Problemen in der konkreten normativen Ausgestaltung begründet wird. Eine klare Trennung der Ebenen ist jedoch für eine authentische Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Formen einer Neuregelung entscheidend. Wird in einem ersten Schritt die Notwendigkeit einer Reform der Abgeordnetenbestechung bejaht, lassen sich in einem zweiten Schritt zweifelsohne Wege zu ihrer Umsetzung finden. In Anbetracht der komplexen Regelungsmaterien, mit denen sich der Gesetzgeber regelmäßig zu befassen hat, ist zu erwarten, dass auch für die Normierung der Abgeordnetenbestechung eine sinnvolle Lösung erzielt werden kann.

1. Die Notwendigkeit einer Reform des § 108e StGB

Die Entscheidung über eine Neuregelung des § 108e StGB ist in erster Linie politischer Natur und somit dem Gesetzgeber überantwortet. Kritiker wie Befürworter der Reform stützen ihre Argumentation jedoch maßgeblich auf rechtliche Erwägungen, deren Berechtigung aus juristischer Perspektive untersucht werden kann.³⁸

³⁶ BGH NJW 2006, 2050 (2055).

³⁷ Vgl. exemplarisch die Rede des Bundestagsabgeordneten Ansgar Heveling v. 2.3.2012, im Internet abrufbar unter http://www.cducus.de/Titel_dritter_gesetzesentwurf_zur_regelung_der_abgeordnetenbestechung/TabID_1/SubTabID_2/InhaltTypID_2/InhaltID_21361/inhalte.aspx (17.12.2012).

³⁸ Die aufgeführten Gegenargumente sind das Ergebnis einer Auswertung der Äußerungen von Mandatsträgern in Parlament und Medien zur Frage der Abgeordnetenbestechung. S.a. Transparency International, Argumentationshilfe zur Reform der Abgeordnetenbestechung in Deutschland (§ 108e StGB), im Internet abrufbar unter http://www.transparency.de/fileadmin/pdfs/Themen/Politik/Argumentationshilfe_108e_Logo_12-08-10.pdf (17.12.2012).

a) Argumente gegen eine Reform

aa) *Der Grundsatz des freien Mandats, Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG*
Bedenken gegenüber einer Erweiterung der Strafbarkeit für Abgeordnete werden insbesondere mit Hinweis auf das freie Mandat erhoben. Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG garantiert dem Abgeordneten eine unabhängige Ausübung seiner Mandatsstätigkeit nach Maßgabe seines Gewissens.³⁹ Im Gegensatz zum Amtsträger ist der Abgeordnete nicht auf das Gebot neutralen Handelns verpflichtet, sondern darf nach eigenem Ermessen die Partikularinteressen gesellschaftlicher Gruppen vertreten. Bei der Formulierung strafrechtlicher Sanktionen muss daher beachtet werden, dass sie die parlamentarische Arbeit des Abgeordneten nicht unzulässig einschränken. Gleichwohl erscheint der Rückgriff auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG als Argument gegen eine Erweiterung der Bestechungsstrafbarkeit wenig überzeugend. Da das freie Mandat die Unabhängigkeit des Abgeordneten von Weisungen Dritter schützen soll, verlangt Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG vielmehr eine effektive Verhinderung politischer Korruption. Entscheidungen des Abgeordneten, die nicht auf seiner politischen Überzeugung, sondern der Annahme von Vorteilen beruhen, sind gerade nicht Ausdruck freier Mandatsausübung.⁴⁰ Eine durch Bestechung motivierte Handlung des Abgeordneten verlässt die Grenzen des Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG und steht im Widerspruch zur Gemeinwohlverpflichtung parlamentarischer Tätigkeit.

Grundsätzlich berechtigt sind indes Bedenken an der Reichweite einer präventiven Wirkung der Korruptionsstrafbarkeit. Die Sorge um eine mögliche Strafbarkeit darf nicht zu einer faktischen Hemmung der politischen Arbeit und einem Verzicht auf Austausch mit gesellschaftlichen Interessenvertretern führen. Die Gewährleistung einer transparenten und voraussehbaren Handhabung der Bestechungsdelikte ist jedoch eine Frage der konkreten Ausgestaltung der normativen Vorgaben. Ihre Beantwortung muss Gegenstand inhaltlicher Diskussionen im Rahmen der Erarbeitung des Gesetzesentwurfs sein, rechtfertigt es aber nicht, die Notwendigkeit einer Reform generell in Zweifel zu ziehen.

bb) Der praktische Anwendungsbereich der Norm

Den Bestrebungen zur Reform des § 108e StGB wird das fehlende praktische Bedürfnis nach einer Erweiterung der Korruptionsstrafbarkeit entgegengehalten. Kritiker argumentieren mit der bislang geringen Ermittlungsarbeit im Zusammenhang mit politischer Korruption.⁴¹ Der Hinweis auf ausbleibende Verurteilungen nach § 108e StGB kann indes nicht überzeugen – liegt die Ursache hierfür doch gerade im restriktiven Anwendungsbereich der Norm. Die Ahndung von Vorteilsannahmen durch Abgeordnete scheidet – wie es die Entscheidung des BGH im Wuppertaler Bestechungsskandal zeigt – nicht an einem Fehlen strafwürdigen Verhaltens, sondern an dessen unzureichender rechtlicher Erfassung.

³⁹ Klein, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz, Kommentar, 60. Lfg., Stand: Oktober 2010, Art. 38 Rn. 195.

⁴⁰ Heisz (Fn. 3), S. 109 f.

⁴¹ Schnell, ZRP 2011, 4 (5).

Die Notwendigkeit einer gesetzlichen Regelung wird ferner mit dem Hinweis auf eine bestehende Kontrolle durch Medien und Zivilgesellschaft abgelehnt.⁴² Eine kritische Berichterstattung über Zuwendungen an Abgeordnete erreiche unmittelbar den Wähler und entfalte daher eine hinreichend präventive wie repressive Wirkung. Diese Argumentation misst dem Einfluss medialer Informationen jedoch eine überhöhte Bedeutung zu. Die Medien agieren selbst nicht im politikfreien Raum, sondern folgen einer Vielzahl von Partikularinteressen. Sie stellen somit keine verlässliche Größe dar, die eine gleichwertige Alternative zur unabhängigen Arbeit staatlicher Ermittlungsbehörden bilden könnte.⁴³ Die Überantwortung der Sanktionierung korruptiven Verhaltens an die Öffentlichkeit birgt die Gefahr einer Überforderung von Medien und Zivilgesellschaft. Handelt es sich insbesondere auf kommunaler Ebene um weniger prominente Mandatsträger und ist die Schwelle einer Strafbarkeit nicht erreicht, wird das Interesse an einer Berichterstattung nicht immer gegeben sein. Da eine Abstrafung durch den Wähler regelmäßig erst mit Ablauf der Legislaturperiode erfolgen kann, bedürfte es einer dauerhaften Präsenz des Vorgangs in den Medien. Angesichts der täglichen Flut von Informationen erscheint es fraglich, ob eine solche nachhaltige öffentliche Aufmerksamkeit erreicht werden kann. Der Presse stehen zudem keine den staatlichen Strafverfolgungsorganen vergleichbaren Kompetenzen in der Durchführung von Untersuchungen zu. Wesentliche Maßnahmen zur Ermittlung korruptiver Sachverhalte, wie Durchsuchungen und Beschlagnahmen, bleiben den Staatsanwaltschaften vorbehalten.

Nicht zuletzt muss auch im Interesse des beschuldigten Abgeordneten die abschließende Entscheidung über seine strafrechtliche Verantwortlichkeit bei den Gerichten liegen. Ein Strafverfahren kann es dem Mandatsträger ermöglichen, sich nach einer – auch politisch motivierten – Vorverurteilung durch die Medien zu rehabilitieren.

Dass eine Kontrolle durch die Öffentlichkeit das Bedürfnis nach staatlicher Strafverfolgung nicht zu kompensieren vermag, zeigt sich deutlich in ihrer fehlenden Relevanz für den spiegelbildlichen Fall der aktiven Bestechung.⁴⁴ Eine Vorteilsgewährung wird insbesondere von Seiten der Wirtschaft und privaten Interessenverbänden zu erwarten sein, die von einer Reaktion der öffentlichen Meinung regelmäßig nicht existenziell betroffen werden.⁴⁵

⁴² S. die Rede von *Heveling* (Fn. 37).

⁴³ *Heisz* (Fn. 3), S. 114.

⁴⁴ *Heisz* (Fn. 3), S. 114.

⁴⁵ Nur am Rande sei angemerkt, dass die fehlende praktische Notwendigkeit einer Regelung den Gesetzgeber bislang nicht an einer Umsetzung internationaler Vorgaben gehindert hat. So setzt das Landesseilbahngesetz Mecklenburg-Vorpommerns die „Richtlinie 2000/9/EG des Europäischen Parlaments und des Rates vom 20. März 2000 über Seilbahnen für den Personenverkehr“ um, obgleich das Bundesland über keine Seilbahnen verfügt.

cc) Die Gefahr politisch initiiertes Strafverfolgung

Gegen eine Erweiterung der Korruptionsstrafbarkeit wird die Gefahr politisch motivierter Ermittlungen vorgebracht.⁴⁶ Anzeigen wegen Vorteilsannahme könnten als Instrument im Wahlkampf missbraucht werden, um dem politischen Gegner zu schaden. Die Möglichkeit einer falschen Verdächtigung besteht indes unabhängig vom Vorwurf korruptiven Handelns für jedes strafrechtlich relevante Delikt. Gleichwohl ist eine Praxis des Missbrauchs von Strafverfolgung zur Diskreditierung politischer Gegner bislang nicht zu beobachten.⁴⁷ Aus rechtlicher wie rechtspolitischer Sicht sind keine Gründe erkennbar, weshalb Ermittlungen nach § 108e StGB in besonderer Weise zu Wahlkampfpurposes instrumentalisiert werden sollten.

dd) Ratifikation der VN-Konvention durch „korrupte Staaten“

Der nationalen wie internationalen Kritik an einer fehlenden Ratifikation der VN-Konvention wird teilweise mit einem Verweis auf die Umsetzung durch „korrupte Staaten“ begegnet.⁴⁸ Da mehrere Vertragsstaaten einen hohen Korruptionsindex aufweisen, sei die Ratifikation des Übereinkommens erkennbar kein effektives Mittel zur Verhinderung von Bestechung.

Diese Argumentation beruht jedoch auf der falschen Annahme einer alleinigen Wirkungskraft normativer Vorgaben. In Staaten mit tiefgreifenden und strukturellen Problemen in der Verfolgung von Korruption kann die Einführung strafrechtlicher Sanktionen keinen sofortigen Systemwandel erwarten lassen. Wenngleich eine Anti-Korruptionsgesetzgebung nicht das einzige Mittel zur Bekämpfung von Bestechung sein kann, stellen normative Verbote die notwendige Basis für eine erfolgreiche Korruptionsprävention dar. Der Hinweis auf eine Ratifikation durch korrupte Staaten vernachlässigt zudem die Tatsache, dass fast alle EU- und OECD-Staaten mit niedrigen Korruptionsraten die VN-Konvention umgesetzt haben.

b) Argumente für eine Reform

aa) Unvereinbarkeit mit den internationalen Übereinkommen

Die derzeitige Fassung des § 108e StGB genügt den Anforderungen der VN-Konvention sowie des Strafrechtsübereinkommens des Europarates nicht. Die dargelegten Defizite der deutschen Rechtslage betreffen maßgeblich die folgenden Aspekte:

- Keine Einbeziehung der Mandatstätigkeit außerhalb von Wahlen und Abstimmungen⁴⁹;
- Keine Erfassung von Zuwendungen an Dritte;
- Keine Strafbarkeit der Annahme immaterieller Vorteile.

⁴⁶ Vgl. *Schnell*, ZRP 2011, 4 (6); Transparency International (Fn. 38), S. 3 f.; *Heveling* (Fn. 37).

⁴⁷ Transparency International (Fn. 38), S. 4.

⁴⁸ *Heveling* (Fn. 37).

⁴⁹ Nach der VN-Konvention müssten „Pflichten“ des Abgeordneten betroffen sein; das Strafrechtsübereinkommen des Europarates erfasst hingegen sämtliche Aufgaben des Mandatsträgers.

Eine Ratifikation der völkerrechtlichen Verträge ist aus rechtspolitischer Sicht dringend geboten. In seinem offenen Brief wies der BDI auf die Gefahren einer mangelnden Umsetzung für das Ansehen deutscher Wirtschaftsunternehmen im Ausland hin.⁵⁰ Auch der Einsatz Deutschlands im Rahmen der weltweiten Korruptionsbekämpfung verliert angesichts der fehlenden Implementierung international anerkannter Standards an Glaubwürdigkeit. Mit einer zeitnahen Ratifikation könnte das notwendige Signal für eine aktive Strafverfolgung von Bestechung gesetzt werden.

bb) Systemwidrigkeit der restriktiven Regelung für deutsche Abgeordnete

Ein weiteres Argument für die Notwendigkeit einer Neuregelung ist die bestehende systematische Inkonsequenz in der Strafbarkeit ausländischer und inländischer Mandatsträger. Das OECD-Übereinkommen zur Bekämpfung der Bestechung ausländischer Amtsträger im internationalen Geschäftsverkehr v. 17.12.1997 verlangte von den Vertragsstaaten eine umfassende strafrechtliche Erfassung von Abgeordneten. Der deutsche Gesetzgeber setzte die Vorgaben des Übereinkommens in Art. 2 § 2 des Gesetzes zur Bekämpfung internationaler Bestechung (IntBestG) um. Strafbar ist hiernach die Vorteilsgewährung an einen ausländischen Mandatsträger⁵¹ als Gegenleistung für eine künftige „mit seinem Mandat oder seinen Aufgaben zusammenhängende Handlung oder Unterlassung“. Im Gegensatz zu § 108e StGB erfordert der Tatbestand des IntBestG kein konkretes Abstimmungsverhalten, sondern lässt ein Handeln im generellen Zusammenhang mit der Mandats-tätigkeit genügen.

Die strafrechtliche Ungleichbehandlung von ausländischen und inländischen Mandatsträgern führt zu offenen Wertungswidersprüchen.⁵² Überzeugende sachliche Gründe zur Rechtfertigung einer Privilegierung deutscher Abgeordneter wurden bislang nicht formuliert. Angesichts der inkohärenten Rechtslage besteht ein erheblicher Harmonierungsbedarf, der den Gesetzgeber zur Anpassung des § 108e StGB veranlassen sollte.

cc) Der Vorwurf symbolischer Gesetzgebung

In der Literatur wird die geltende Fassung des § 108e StGB als „symbolische Gesetzgebung“ kritisiert.⁵³ Durch das Erfor-

dernis eines konkreten Abstimmungsverhaltens erfasst der Tatbestand „nur ausgesprochen krude, krasse und simple Formen der Bestechung bzw. Bestechlichkeit“⁵⁴. Praktisch denkbare Formen politischer Korruption werden durch die restriktive Formulierung des § 108e StGB von einer Strafbarkeit ausgenommen.⁵⁵ Barton geht so weit zu sagen, es könne „nahezu ausgeschlossen werden, daß es Abgeordnete oder Lobbyisten gibt, die zugleich so töricht und so dreist sind, daß sie in einer derart plumpen Art und Weise zur Bestechung schreiten“.⁵⁶ Die bislang geringe Ermittlungspraxis hat diesen Eindruck bestätigt; die Norm ist durch staatliche Strafverfolgungsbehörden faktisch nicht anwendbar.⁵⁷ Der Vorwurf einer symbolischen Strafbarkeit erscheint daher berechtigt. § 108e StGB suggeriert eine strafrechtliche Verfolgung der Abgeordnetenbestechung, die in der Praxis nicht existiert. Mit Einführung der Regelung wurde lediglich formal auf die öffentliche Forderung nach einer Sanktionierung politischer Korruption reagiert, ohne das Privileg der Straffreiheit tatsächlich aufzugeben.⁵⁸ Die nur scheinbare Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung ist dogmatisch inkonsequent und „rechtspolitisch unhaltbar“.⁵⁹ Bleibt der Tatbestand des § 108e StGB praktisch bedeutungslos, muss sich der Gesetzgeber den Vorwurf einer „Verschleierung“ und „Täuschung“ der Öffentlichkeit gefallen lassen.⁶⁰

Im Ergebnis lässt sich festhalten, dass gewichtige Argumente für eine Reform des § 108e StGB sprechen. Die derzeitige systemwidrige und symbolische Rechtslage vermag den Gefahren politischer Korruption nicht wirksam zu begegnen. Um eine fortwährende Divergenz von Moral und Recht zu vermeiden, müssen allgemein als strafwürdig empfundene Vorteilsannahmen auch normativ erfasst werden. Es besteht die dringende rechtspolitische Notwendigkeit, die völkerrechtlichen Übereinkommen zeitnah zu ratifizieren und das deutsche Korruptionsstrafrecht an internationale Standards anzupassen. Demgegenüber konnten die Bedenken an einer Wahrung des freien Mandats und dem Schutz vor politisch motivierter Strafverfolgung das Bedürfnis nach einer Erweiterung des § 108e StGB nicht grundsätzlich in Zweifel ziehen. Die besondere Stellung der Abgeordneten und die Herausforderungen einer Reglementierung politisch sensibler Vorgänge werden jedoch in der Formulierung konkreter Reformvorschläge zu berücksichtigen sein.

⁵⁰ Vgl. hierzu <http://www.n-tv.de/politik/Manager-fuerchten-Imageschaden-article6914271.html> (17.12.2012).

⁵¹ Hiervon sind Mitglieder eines Gesetzgebungsorgans eines ausländischen Staates oder einer parlamentarischen Versammlung einer internationalen Organisation erfasst.

⁵² Kritisch hierzu: Zieschang, NJW 1999, 105 (107); Korte, wistra 1999, 81 (87); Trüg (Fn. 28), § 108e Rn. 4; Müller (Fn. 24), § 108e Rn. 8; Möhrenschrager (Fn. 22), S. 228; Lackner/Kühl (Fn. 25), § 108e Rn. 9; Wolf, NJW 2006, 2735 (2737); ders., ZRP 2007, 44 (45); v. Arnim, NVwZ 2006, 249 (252); van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (428 f.).

⁵³ Barton, NJW 1994, 1098 (1101); van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (429); v. Arnim, DÖV 2007, 897 (906 f.); Bannenberg/Schauensteiner, Korruption in Deutschland, Portrait einer

Wachstumsbranche, 3. Aufl. 2007, S. 220; Barton, NJW 1994, 1098 (1100); Heisz (Fn. 3), S. 115; Käbner, Nebentätigkeiten und Nebeneinkünfte der Mitglieder des Deutschen Bundestages, 2010, S. 50; Pohl, ZParl 1995, 385 (390); Saliger/Sinner, NJW 2005, 1073 (1076); Streit, MIP 2007, 28 (33).

⁵⁴ Barton, NJW 1994, 1098 (1100).

⁵⁵ Richter, Lobbyismus und Abgeordnetenbestechung: Legitimität und Grenzen der Einflußnahme von Lobbyisten auf Abgeordnete, 1997, S. 123.

⁵⁶ Barton, NJW 1994, 1098 (1100).

⁵⁷ Zu den wenigen Anwendungsfällen Heinrich (Fn. 29), S. 6.

⁵⁸ Richter (Fn. 55), S. 131.

⁵⁹ van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (429).

⁶⁰ Vgl. Barton, NJW 1994, 1098 (1100); hierzu auch Heinrich (Fn. 29), S. 6.

2. Diskussion um das „Wie“ einer Neuregelung

Eine Reform des § 108e StGB wird die schwierige Aufgabe zu erfüllen haben, strafwürdiges Verhalten zu normieren und gleichzeitig dem Bedürfnis nach einer Wahrung des freien Mandats Rechnung zu tragen. Nachfolgend sollen die wesentlichen Punkte einer möglichen Neuregelung identifiziert sowie die Lösungswege der aktuellen Gesetzesentwürfe diskutiert werden. Vorab stellt sich die grundsätzliche Frage nach einer systematischen Verortung der Abgeordnetenbestechung. Gesetzestechnisch ist hier zum einen eine Neufassung des § 108e StGB, zum anderen eine Erweiterung des Amtsträgerbegriffs auf Abgeordnete denkbar.

a) Die systematische Verortung der Neuregelung

Ein erster Weg zur Reform der Abgeordnetenbestechung wäre die Ergänzung der Legaldefinition in § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB um gewählte Amtsinhaber.⁶¹ Durch die Einbeziehung von Abgeordneten in den Amtsträgerbegriff würden die §§ 331 ff. StGB unmittelbare Anwendung auf Parlamentarier finden.

Gegen eine Gleichstellung von Amts- und Mandatsträgern wird ihr unterschiedlicher Pflichtenkreis bei der Wahrnehmung öffentlicher Aufgaben eingewandt. Während Beamte zur Neutralität verpflichtet sind, ist die Vertretung von Partikularinteressen wesentlicher Inhalt der parlamentarischen Tätigkeit.⁶² Amtsträgern kommt nicht die Funktion inhaltlicher Gestaltung, sondern der rechtmäßigen Anwendung bestehender Normen zu. Da ihre Verantwortung in der Gewährleistung eines objektiven und gleichförmigen Gesetzesvollzugs besteht, müssen externe Einflussnahmen untersagt sein. Demgegenüber ist ein Dialog von Abgeordneten mit der Zivilgesellschaft im politischen Prozess gerade erwünscht. Art. 38 GG erlaubt dem Abgeordneten eine freie Ausübung seines Mandats nach individuellen Präferenzen ohne eine vergleichbare Pflicht zur Objektivität zu statuieren. Die Notwendigkeit eines Austauschs zwischen Abgeordneten und Interessenvertretern verlangt eine differenzierte rechtliche Bewertung ihrer Interaktionen.⁶³ Aus diesem Grund wurde mit Beschluss des 61. Deutschen Juristentages eine Aufnahme von Mandatsträgern in die Definition des § 11 Abs. 1 Nr. 2 StGB abgelehnt.⁶⁴

Gleichwohl stellt sich die Frage, inwieweit die bestehenden Unterschiede zwischen Amtsträgern und Abgeordneten grundlegend abweichende Straftatbestände rechtfertigen.⁶⁵ Dass eine einheitliche strafrechtliche Regelung generell möglich ist, zeigt der internationale Rechtsvergleich. Eine Vielzahl europäischer und außereuropäischer Staaten verwendet einen weiten Amts-

trägerbegriff, der ernannte wie gewählte Amtsinhaber erfasst.⁶⁶ Eine Gleichstellung von Beamten und Mandatsträgern liegt auch der VN-Konvention zugrunde, die in Art. 2 lit. a sublit. i sowohl exekutive als auch legislative Funktionen einbezieht. Eine Privilegierung politischer Korruption erscheint daher – so resümiert es das Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages – aus rechtlicher Perspektive keineswegs zwingend oder aus den Eigenarten des politischen Geschehens geboten.⁶⁷ Gegen eine strafrechtliche Begünstigung der Abgeordnetenbestechung spricht zudem der weite Wirkungskreis von Mandatsträgern. Während sich die Zuständigkeit von Beamten auf die Anwendung von Gesetzen im Einzelfall beschränkt, tragen Abgeordnete die Verantwortung für deren Zustandekommen auf generell-abstrakter Ebene.⁶⁸ Angesichts der erheblichen Reichweite legislativer Entscheidungen stellt sich der Schutz vor unlauterer Einflussnahme zur Wahrung des Gemeinwohls als besonders bedeutsam dar. An die Integrität von Entwicklung und Erlass normativer Regelungen müssen daher grundsätzlich ebenso strenge Anforderungen gestellt werden wie an ihren späteren Vollzug.⁶⁹

Wenngleich kriminalpolitisch ein vergleichbares Bedürfnis nach strafrechtlicher Sanktion besteht, sprechen gute Gründe für eine Beibehaltung der Sonderregelung in § 108e StGB. Eine differenzierte rechtliche Normierung ermöglicht die Berücksichtigung der speziellen Herausforderungen parlamentarischer Korruption. Die durch den politischen Kontext bedingten Unterschiede dürfen die konkreten Voraussetzungen der Strafbarkeit modifizieren, nicht jedoch eine generelle und unreflektierte Absenkung des strafrechtlichen Schutzniveaus begründen. Es erscheint daher ratsam, eine Reform der Abgeordnetenbestechung im Wege einer Erweiterung des § 108e StGB vorzunehmen.

b) Zur Neuregelung der Tatbestandsvoraussetzungen

Eine Neuregelung der Abgeordnetenbestechung sollte insbesondere zwei Aspekte in den Blick nehmen: die Art der Gegenleistung des Abgeordneten – insbesondere das Erfordernis einer Unrechtsvereinbarung – sowie die Beschaffenheit des gewährten Vorteils.

aa) Die „Gegenleistung“ des Abgeordneten

Die Beschränkung der Strafbarkeit auf den Kauf bzw. Verkauf einer Stimme für eine Wahl oder Abstimmung steht im Widerspruch zu den internationalen Vorgaben und ist ein wesentlicher Grund für die praktische Bedeutungslosigkeit des Tatbestandes. Eine Reform des § 108e StGB sollte den Anwendungsbereich der Norm durch eine umfassende Einbeziehung der Mandatstätigkeit sinnvoll erweitern. Die aktuellen Gesetzesentwürfe befürworten, mit unterschiedlichen Formulierungen, eine wesentliche Ergänzung des Tatbestands

⁶¹ Hierzu *Überhofen*, Korruption und Bestechungsdelikte im staatlichen Bereich, Ein Rechtsvergleich und Reformbemühungen zum Deutschen Recht, 1999, S. 83.

⁶² *Zieschang*, NJW 1999, 105 (107).

⁶³ S. hierzu ausf. *Heinrich* (Fn. 29), S. 14 ff.

⁶⁴ Deutscher Juristentag, Verhandlungen des 61. Deutschen Juristentages, Bd. II/2, 1996, L 189.

⁶⁵ *Heisz* (Fn. 3), S. 129; *Monsau*, Vereinte Nationen und Korruptionsbekämpfung, 2010, S. 46; *Vahlenkamp/Knauf*, Korruption, Ein unscharfes Phänomen als Gegenstand zielgerichteter Prävention, 1995, S. 397.

⁶⁶ S. hierzu II. 2.

⁶⁷ Gutachten der Wissenschaftlichen Dienste des Bundestages, „Rechtsfragen im Kontext der Abgeordnetenkorruption“, S. 28 (liegt der *Verf.* vor).

⁶⁸ *Heisz* (Fn. 3), S. 113, 121.

⁶⁹ *Heinrich* (Fn. 29), S. 5; *Heisz* (Fn. 3), S. 113.

durch Handlungen oder Unterlassungen in Ausübung der Mandatsfähigkeit.⁷⁰ Auch die Empfehlung des Deutschen 61. Juristentages sieht eine Ausdehnung des § 108e StGB auf alle „Handlungen eines Abgeordneten in Ausübung seines Mandats“ vor.⁷¹ Den Vorschlägen ist gemein, dass sie sämtliche Tätigkeiten in den Parlaments- und Fraktionsgremien – insbesondere auch in den praktisch bedeutsamen Ausschüssen⁷² – umfassen. Nicht einbezogen werden hingegen Verhaltensweisen im Rahmen parteiinterner Gremien oder privater Nebentätigkeiten.⁷³ Um die hinreichende Nähe zur Mandatsausübung des Abgeordneten zu wahren, sollte der Wortlaut unmittelbar auf die parlamentarische Arbeit Bezug nehmen. Die Formulierung des Gesetzesentwurfs der Linken, der von einer Handlung „im Zusammenhang mit der Ausübung (des) Mandats“ ausgeht, birgt die Gefahr von Abgrenzungsschwierigkeiten. Die Mandatsfähigkeit sollte nicht lediglich Anknüpfungspunkt, sondern selbst Gegenstand des strafrechtlich relevanten Verhaltens sein.⁷⁴

In einem nächsten Schritt gilt es die Frage zu beantworten, in welcher Weise Vorteilsgewährung und Handlung des Abgeordneten miteinander zu verknüpfen sind. Sowohl die VN-Konvention als auch das Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption formulieren die Annahme des Vorteils als „Gegenleistung“ für eine Mandatsfähigkeit des Zuwendungsempfängers.⁷⁵ Die Gesetzesentwürfe der Oppositionsparteien gehen ebenfalls von dem Erfordernis einer konkreten Unrechtsvereinbarung aus.

In Rückgriff auf Art. 38 Abs. 1 S. 2 GG setzt der Vorschlag der SPD eine Handlung des Abgeordneten „im Auftrag oder auf Weisung“ des Zuwendenden voraus. *Jäckle* kritisiert die Tautologie der Formulierung sowie eine fehlende begriffliche Kongruenz mit dem Wortlaut einfachgesetzlicher Nor-

men. Im Interesse einer einheitlichen Terminologie müsse eine klare Unterscheidung zum Begriff des Auftragsverhältnisses nach §§ 662 ff. BGB sowie der Weisung im beamtenrechtlichen Sinne getroffen werden. Die Kritik an einer Unstimmigkeit der Begriffsverwendung ist jedoch angesichts der deutlichen Anlehnung an Art. 38 GG wenig überzeugend. Eine Verwendung der verfassungsrechtlichen Terminologie zum freien Mandat in der Ausgestaltung der hiermit korrespondierenden strafrechtlichen Verantwortung erscheint systematisch nicht inkonsequent. Allerdings ist fraglich, inwieweit Fälle des aktiven Einforderns von Bestechungsgeldern durch die passive Formulierung einer Auftrags- oder Weisungsabhängigkeit erfasst werden. Eine allgemeine Bezugnahme auf eine Gegenleistung, wie es bspw. der Entwurf der Grünen vorsieht, ist demgegenüber vorzuzugungswürdig.

Wenngleich die Gesetzesentwürfe und internationale Vorgaben eine Unrechtsvereinbarung vorgeben, stellt sich die Frage nach ihrer zwingenden Notwendigkeit für den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung. Entsprechend der Regelungen für die Amtsträgerbestechung in §§ 331, 333 StGB wäre eine Einbeziehung der „Klimapflege“, des „Anfütterns“, und eines allgemeinen „Geneigtmachens“ unabhängig von einer konkreten Unrechtsvereinbarung grundsätzlich denkbar.⁷⁶ *Heinrich* sieht die Lockerung des Kausalzusammenhangs zwischen Vorteil und Gegenleistung als unvereinbar mit der besonderen Rolle des Mandatsträgers an.⁷⁷ Die strafrechtliche Sanktionierung einer Klimapflege begründe die Gefahr einer Pönalisierung zulässiger und notwendiger Interessenvertretung im Rahmen des politischen Austauschs mit der Zivilgesellschaft. Um eine Lähmung politischer Interaktion zu vermeiden, müssten unspezifische Zuwendungen außerhalb einer engen Unrechtsvereinbarung vom Anwendungsbereich des § 108e StGB ausgenommen bleiben.⁷⁸ Diese Auffassung teilt der Gesetzgeber in seiner Begründung des Korruptionsbekämpfungsgesetzes vom 13.8.1997. Hier heißt es, dass „Versprechungen [...] nicht schon deshalb den Spielregeln der Demokratie [widersprechen], weil sie zugleich auch auf eine Verbesserung der Lebensverhältnisse des Abstimmenden [...] hinauslaufen.“⁷⁹ Diese Position des Gesetzgebers erscheint vor dem Hintergrund einer effektiven Bekämpfung politischer Korruption zweifelhaft. Missbraucht der Abgeordnete seine Stellung maßgeblich zum Erhalt persönlicher Vorteile werden die Grenzen des freien Mandats überschritten.⁸⁰

Aus Sicht der Praxis sprechen gute Gründe für den Verzicht auf eine konkrete Unrechtsvereinbarung. Zum einen wird sich der unmittelbare Kausalzusammenhang zwischen Vorteil und Gegenleistung nur schwer gerichtlich nachweisen lassen.⁸¹ Zum anderen ist *van Aaken* darin zuzustimmen, dass über einen entsprechend restriktiv gefassten Tatbestand nur „sehr simple Formen der Bestechung bzw. Bestechlichkeit [...],

⁷⁰ Im SPD-Entwurf heißt es: „bei der Wahrnehmung seines Mandates eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse“, BT-Drs. 17/8613. Der Vorschlag der Grünen lautet: „in Ausübung seines Mandates in der Volksvertretung oder im Gesetzgebungsorgan eine Handlung zur Vertretung oder Durchsetzung der Interessen des Leistenden oder eines Dritten vornehme oder unterlasse“, BT-Drs. 17/5933. Die Linke formuliert: „eine Handlung oder Unterlassung, die im Zusammenhang mit der Ausübung seines Mandats steht“, BT-Drs. 17/1412.

⁷¹ Deutscher Juristentag (Fn. 64), L 189 f.

⁷² *Richter* (Fn. 55), S. 23.

⁷³ Tatbestandsmäßig wären hiernach Tätigkeiten im Rahmen der parlamentarischen Arbeit im Plenum, den Bundestagsausschüssen, den Arbeitskreisen und Arbeitsgruppen der Fraktionen, der Bundesversammlung, dem Vermittlungsausschuss, dem Gemeinsamen Ausschuss oder Richterwahlausschuss, *Jäckle*, ZRP 2012, 97 (98).

⁷⁴ Die Begründung des Gesetzesentwurfs verdeutlicht, dass die Linke die Strafbarkeit auf das Verhalten der Mandatsträger im Sinne von § 13 GOBT sowie dasjenige in Fraktionen und Arbeitskreisen beschränken will. Zur Klarstellung sollte der Wortlaut jedoch enger gefasst werden.

⁷⁵ Art. 15, 16 VN-Konvention; Art. 2, 3 Strafrechtsübereinkommen des Europarates.

⁷⁶ *van Aaken*, ZaöRV 2005, 407 (426); *Barton*, NJW 1994, 1098 (1099).

⁷⁷ *Heinrich* (Fn. 29), S. 36.

⁷⁸ So auch *Peek*, ZStW 120 (2008), 785 (823).

⁷⁹ S. BT-Drs. 12/5927, S. 5.

⁸⁰ *Heisz* (Fn. 3), S. 129.

⁸¹ *Otto* (Fn. 32), § 87 Rn. 20.

wie etwa das direkte Ansinnen eines Lobbyisten an einen Abgeordneten“ erfasst werden können.⁸² Subtilere und realistischere Wege der Einflussnahme durch unverbindliche Zuwendungen im Rahmen einer allgemeinen Klimapflege blieben von einer Strafverfolgung weiterhin ausgenommen.⁸³ Eine Gefahr für die Unabhängigkeit des Mandatsträgers geht auch von solchen Vorteilen aus, die ohne eine konkrete Forderung nach Gegenleistung jedoch mit dem Ziel einer langfristigen Verpflichtung des Abgeordneten gewährt werden. Die den §§ 331, 333 StGB zugrundeliegenden Erwägungen können für die Bestechung von Abgeordneten in gleicher Weise Geltung beanspruchen.⁸⁴ Die Notwendigkeit einer strafrechtlichen Einbeziehung unspezifischer Zuwendungen durch den Tatbestand der Vorteilsannahme wird nicht zuletzt mit der Entstehung einer psychischen Zwangssituation für den Betroffenen begründet.⁸⁵ König beschreibt den Prozess des „Anfütterns“ als eine kontinuierliche Steigerung von Zuwendungen, „bis sich der Amtsträger derart in dem gesponnenen Netz verfangen hat, dass er nicht mehr anders kann, als aufgefordert oder auch unaufgefordert dem Zuwendenden durch konkretes Handeln entgegenzukommen.“⁸⁶ Da eine Zuwendung regelmäßig im Rahmen eines Austauschverhältnisses erfolgt, birgt ihre Entgegennahme die Gefahr eines Verpflichtungsgefühls zur Erbringung einer adäquaten Gegenleistung. Vor der natürlichen Reaktion auf ein Geschenk – dem Zeigen von Dankbarkeit – sind Abgeordnete ebenso wenig gefeit wie Amtsträger. Hinzu tritt, dass eine mittelbare Bestechung schwerer zurückzuweisen ist als das direkte Ansinnen nach einer konkreten Handlung des Mandatsträgers. Eine Strafbarkeit unspezifischer Zuwendungen setzt einer Vorteilsgewährung klare Grenzen, auf die sich der Abgeordnete bei Verweigerung der Entgegennahme berufen kann. Der Verzicht auf eine Unrechtsvereinbarung dient der präventiven Vermeidung einer Zwangssituation durch kontinuierliche „Klimapflege“ und hiermit dem Schutz einer tatsächlichen Freiheit der Mandatsausübung.⁸⁷

Auch die Notwendigkeit eines Dialogs zwischen Abgeordnetem und Öffentlichkeit vermag das Erfordernis einer konkreten Unrechtsvereinbarung nicht zwingend zu begründen. Dieser Argumentation liegt offenbar ein Verständnis von zivilgesellschaftlicher Interessenvertretung zugrunde, das zwingend an eine Gewährung finanzieller Vorteile anknüpft. Eine erfolgreiche Kommunikation von Partikularinteressen kann jedoch unabhängig von einer Vorteilsannahme realisiert werden. Der Dialog mit der Zivilgesellschaft soll ein Austausch von Gedanken und Ideen, nicht von materiellen Zuwendungen sein. Gegen die derzeit gängige Form der Klimapflege sprechen zudem ihre Privilegierung finanzstarker Verbände und die hiermit verbundene Gefahr einer Einflussnahme der Wirtschaft auf die Politik. Eine langfristige Interessenvertretung mittels geldwerter Vorteile können regelmäßig nur Großkonzerne und Industrien mit aktiver Lobbyarbeit leisten. Die

Interessen nicht oder weniger effektiv organisierter Gruppen bleiben demgegenüber unterrepräsentiert.

Da die internationalen Übereinkommen keine zwingenden Vorgaben zur Unrechtsvereinbarung enthalten, ist der Gesetzgeber in seiner Entscheidung über die Regelung eines Kausalzusammenhangs nicht gebunden. Aus rechtspolitischer Sicht lässt sich eine Vielzahl von Gründen für eine Erweiterung des Tatbestandes auf unspezifische Zuwendungen finden. Sorgen um eine Lähmung des zivilgesellschaftlichen Austausches kann über eine Ausnahme sozialadäquater Vorteile begegnet werden. Die rechtliche Grenze wird dort zu ziehen sein, wo die Zuwendung notwendiger Bestandteil der Kontaktaufnahme ist. Einladungen zu Tagungen oder Empfängen können – wie noch zu zeigen sein wird – über die Auslegung des Vorteilsbegriff ausgeschlossen werden. Soll das Kriterium der Unrechtsvereinbarung hingegen beibehalten werden, bieten sich flankierende Maßnahmen zur Bekämpfung politischer Korruption an. Eine Verschärfung von Transparenz und Offenlegungspflichten sowie eine weitere Beschränkung von Nebeneinkünften können die Gefahren einer langfristigen Einflussnahme durch Klimapflege relativieren.

bb) Der Vorteilsbegriff

Für eine Neuregelung des § 108e StGB empfiehlt es sich, die Formulierung des „Kaufens oder Verkaufens“ zugunsten eines allgemeinen Vorteilsbegriffs aufzugeben. Neben dem Vorzug einer einheitlichen Terminologie mit den §§ 331 ff. StGB erlaubt der Rückgriff auf eine Vorteilsannahme die Einbeziehung sowohl materieller als auch immaterieller Zuwendungen. Das Strafrechtsübereinkommen des Europarats sowie das VN-Übereinkommen gegen Korruption stellen auf die Gewährung eines unberechtigten Vorteils ab und beziehen somit finanzielle wie ideelle Leistungen gleichermaßen in den Tatbestand ein. Mit der Erfassung immaterieller Zuwendungen könnte eine wesentliche Lücke in der bisherigen Regelung der Abgeordnetenbestechung geschlossen werden. Da Integrität und Unabhängigkeit der Mandatsausübung durch den Erhalt ideeller Leistungen nicht minder beeinträchtigt werden, gebietet der Schutzzweck der Norm ein weites Verständnis des Vorteilsbegriffs.⁸⁸ Sanktioniert würde folglich jede Leistung, die den Empfänger materiell oder immateriell in seiner wirtschaftlichen, rechtlichen oder persönlichen Lage besser stellt und auf die er keinen rechtlich begründeten Anspruch hat.

(1) Geringwertigkeit des Vorteils

Nach gefestigter Ansicht in Literatur und Rechtsprechung⁸⁹ werden sozialadäquate Zuwendungen mit Bagatelldarakter vom Vorteilsbegriff der §§ 331 ff. StGB ausgenommen. Der Frage nach einer sinnvollen Eingrenzung strafbarer Leistungen kommt für die Regelung der Abgeordnetenbestechung besondere Bedeutung zu. Angesichts des notwendigen Dialogs zwi-

⁸² van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (426).

⁸³ Heisz (Fn. 3), S. 112; Richter (Fn. 55), S. 123.

⁸⁴ Heisz (Fn. 3), S. 136.

⁸⁵ König, DRiZ 1996, 357 (360).

⁸⁶ König, DRiZ 1996, 357 (360).

⁸⁷ Richter (Fn. 55), S. 123.

⁸⁸ Heisz (Fn. 3), S. 138.

⁸⁹ BGHSt 33, 336 (339); Trüg (Fn. 28), § 331 Rn. 31; Lackner/Kühl (Fn. 25), § 331 Rn. 14; Korte, in: Joecks/Miebach (Hrsg.), Münchener Kommentar zum Strafgesetzbuch, Bd. 4, 2006, § 331 Rn. 130.

schen Mandatsträgern und Interessenvertretern müssen Vorteile im Rahmen allgemeiner Kontaktaufnahme sanktionslos bleiben.

Der Gesetzesentwurf der Grünen setzt die Annahme eines „rechtswidrigen“ Vorteils voraus. In Abs. 3 des Normvorschlags wird die Rechtswidrigkeit als eine „verwerfliche“ Verknüpfung von Leistung und Gegenleistung konkretisiert. Die Linke beschränkt die Strafbarkeit einer Zuwendung auf Vorteile, die der rechtlichen Stellung des Mandatsträgers widersprechen. Hiermit sollen Leistungen ausgeschlossen werden, die Ausdruck zulässiger parlamentarischer Prozesse sind oder die „aufgrund ihres Bagatelcharakters selbst den Anschein einer unsachlichen Beeinflussbarkeit oder Eigennützigkeit des Abgeordneten von vorneherein ausschließen“.⁹⁰ Der Entwurf der SPD enthält in einem dritten Absatz eine Negativdefinition des Vorteilsbegriffs. Zuwendungen, die „parlamentarischen Gepflogenheiten“ entsprechen, sollen den Tatbestand der Abgeordnetenbestechung nicht erfüllen.

Den Vorschlägen der Oppositionsparteien ist gemein, dass sie die Abgrenzung legitimer Formen politischer Interaktion über unbestimmte Rechtsbegriffe vornehmen. Hierin liegt die Gefahr einer erheblichen Rechtsunsicherheit für die Beteiligten im Austausch zwischen Politik und Zivilgesellschaft. Da die Verwendung offener Tatbestandsformulierungen weite Interpretationsspielräume eröffnet, würde die Auslegung des Vorteilsbegriffs vornehmlich Staatsanwaltschaften und Gerichten überantwortet.

Die Kritik an einer unzureichenden normativen Bestimmtheit wird durch die Entscheidung des Gesetzgebers relativiert, in § 2 IntBestG die Gewährung eines „unbilligen Vorteils“ unter Strafe zu stellen. Die Strafverfolgungsbehörden sind somit bereits nach geltendem deutschen Recht in der Verantwortung, eine Definition sozialadäquater Zuwendungen im Rahmen einer Einflussnahme auf ausländische Mandatsträger zu formulieren. Aus welchen Gründen eine Anwendung der Norm im innerstaatlichen politischen Kontext auf weitergehende Probleme stoßen sollte, ist nicht erkennbar.

Gleichwohl sind die Bedenken an einer fehlenden Voraussehbarkeit strafbaren Handelns und der Lähmung parlamentarischer Arbeit im Grundsatz berechtigt. Den Abgeordneten ist es nicht zuzumuten, die Entstehung einer gefestigten Rechtsprechung zum Verständnis „parlamentarischer Gepflogenheiten“ abzuwarten und die Verwirklichung eines Straftatbestandes zu riskieren. Unsicherheiten über die Reichweite sozialadäquater Leistungen im politischen Umfeld müssen bereits im Vorfeld auf normativer Basis ausgeräumt werden. Gegenüber der Regelung in § 2 IntBestG erscheint es daher vorzugswürdig, den Vorteilsbegriff in einem gesonderten Absatz näher zu definieren. Ergänzend könnte der Gesetzgeber weitergehende und konkretisierende Verhaltensrichtlinien zur Annahme von Zuwendungen erlassen. Eine Möglichkeit zur rechtlichen Absicherung der Abgeordneten besteht in der Einrichtung von Compliance-Abteilungen, die in Zweifelsfällen als Ansprechpartner fungieren könnten. Mit der Anzeige und präventiven Überprüfung einer Vorteilsannahme würde die Entscheidung

⁹⁰ S. die Begründung des Gesetzesentwurfs der Linken, BT-Drs. 17/1412, S. 5.

über ihre Zulässigkeit in die Verantwortung einer objektiven, dritten Instanz gestellt. Während Compliance-Abteilungen in der Wirtschaft bereits integraler Bestandteil ethischer Unternehmensführung sind, werden sie in der öffentlichen Verwaltung bislang kaum eingesetzt.⁹¹ Die Einführung eines effektiven Compliance-Systems bietet jedoch die Chance, eine nachvollziehbare Praxis zulässiger Vorteilsgewährung zu begründen und einen Konsens im Verständnis parlamentarischer Gepflogenheiten zu garantieren.⁹²

Eine weitere Möglichkeit zur rechtlichen Absicherung des Abgeordneten könnte durch die Regelung einer Genehmigungsklausel nach Vorbild von § 331 Abs. 3 StGB erreicht werden. Hiernach scheidet eine Strafbarkeit des Mandatsträgers aus, wenn die Zuwendung angezeigt und genehmigt würde. Mit einer solchen Aufgabe könnte die Bundestagsverwaltung betraut werden, die durch den Erlass allgemeiner Richtlinien für geringwertige Aufmerksamkeiten⁹³ sowie Entscheidungen im Einzelfall bei weitergehenden Leistungen verbindliche Vorgaben treffen könnte. Ob Richtlinien für die Erteilung von Genehmigungen administrativ oder legislativ zu entwickeln wären, bliebe dem Gesetzgeber überlassen. Strafrechtsdogmatisch würde die Genehmigung als Rechtfertigungsgrund eine strafrechtliche Verantwortlichkeit des Mandatsträgers ausschließen.⁹⁴

(2) Nachträgliche Zuwendungen

Die Entgegennahme nachträglicher Zuwendungen ist nach geltendem Recht zwar für den Amtsträger, nicht indes für den Abgeordneten strafbar.⁹⁵ Die internationalen Übereinkommen setzen als Tathandlung das „Vornehmen oder Unterlassen“ einer Handlung voraus.⁹⁶ „Dankeschön-Leistungen“ für bereits erfolgte Entscheidungen sind vom Gesetzgeber folglich nicht zwingend unter Strafe zu stellen.

Gegen die Einbeziehung nachträglicher Vorteile wendet sich *Heinrich* mit der Behauptung, dass die „Unabhängigkeit der Mandatsausübung durch eine nachträgliche Absprache und Vorteilsgewährung nicht beeinträchtigt“ werden könne.⁹⁷ Diese Annahme muss jedoch auf Widerspruch stoßen. Eine ent-

⁹¹ S. zur Bedeutung von Compliance-Konzepten für die öffentliche Verwaltung *Stober*, DVBl. 2012, 391.

⁹² Zu Begriff, Bedeutung und Entwicklung von Compliance im Strafrecht vgl. grdl. nur *Rotsch*, in *Achenbach/Ransiek* (Hrsg.), *Handbuch Wirtschaftsstrafrecht*, 3. Aufl. 2012, 4. Kapitel.

⁹³ Für Beamte gibt es bspw. weitreichende Verwaltungsregelungen zur Annahme von Belohnungen und Geschenken.

⁹⁴ *Korte* (Fn. 89), § 331 Rn. 166 ff.

⁹⁵ Die Problematik nachträglicher Vorteile würde durch den Verzicht auf eine Unrechtsvereinbarung entschärft. Die Frage nach einer Erfassung nachträglicher Zuwendungen würde sich in diesem Falle auf die Erfüllung eines möglichen Qualifikationstatbestandes beschränken.

⁹⁶ S. Art. 3 Strafrechtsübereinkommen des Europarates über Korruption; Art. 15, 16 VN-Übereinkommen gegen Korruption.

⁹⁷ *Heinrich* (Fn. 29), S. 33.

sprechende Strafbarkeit von Amtsträgern wird mit der Notwendigkeit begründet, jeden Anschein von Käuflichkeit zu vermeiden.⁹⁸ Das Rechtsgut des § 108e StGB ist weitgehend identisch; neben der Sachlichkeit des Abstimmungsverhaltens schützt die Norm das öffentliche Vertrauen in die Unkäuflichkeit der Mandatsausübung.⁹⁹ Die Gewährung nachträglicher Vorteile bietet dem Empfänger einen Anreiz, sein Verhalten künftig nach den Vorstellungen des Zuwendenden auszurichten. Das Vertrauen in die Integrität parlamentarischer Prozesse wird hierdurch in vergleichbarer Weise gefährdet wie durch im Voraus angenommene Leistungen.¹⁰⁰ Ein weiterer Vorteil der tatbestandlichen Einbeziehung nachträglicher Zuwendungen liegt in einer erheblichen Vereinfachung der Beweisführung. Vielfach wird allein die tatsächliche Annahme einer Leistung durch den Abgeordneten, nicht jedoch der konkrete Zeitpunkt einer Absprache ermittelt werden können.

Vor diesem Hintergrund erscheint der Gesetzentwurf der Linken vorzugswürdig, der durch den Verzicht auf ein zeitliches Element die Sanktionierung nachträglicher Vorteile ermöglicht. Die Vorschläge von SPD und Grünen entsprechen zwar dem Wortlaut internationaler Übereinkommen, sollten jedoch im Interesse einer konsequenten Korruptionsbekämpfung entsprechend ergänzt werden.

(3) Drittzuwendungen

Nach derzeitiger Rechtslage werden Handlungen des Abgeordneten im Austausch für Zuwendungen an dritte Personen oder Stellen vom Tatbestand des § 108e StGB nicht erfasst. Sowohl das Strafrechtsübereinkommen des Europarates als auch die VN-Konvention beziehen die Gewährung von Dritt Vorteilen ausdrücklich in die Strafbarkeit ein. Diese Lücke des nationalen Rechts kann durch eine Aufnahme Dritter in den Kreis der Leistungsempfänger geschlossen werden. Die Gesetzesentwürfe der Oppositionsparteien ergänzen die persönliche Vorteilsannahme durch die Möglichkeit einer Leistung „für [...] einen Dritten“ und erfüllen somit die Anforderungen der völkerrechtlichen Vorgaben.

V. Fazit

Der geltende § 108e StGB erfasst die Gefahren politischer Korruption nur unzureichend und verhindert die dringend gebotene Ratifikation internationaler Übereinkommen. Für die Glaubwürdigkeit nationaler Korruptionsbekämpfung sowie das Ansehen der deutschen Wirtschaft ist eine zeitnahe Implementierung internationaler Standards von maßgeblicher Bedeutung. Eine Reform der Abgeordnetenbestechung sollte sich allerdings nicht auf eine Umsetzung der völkervertraglichen Vorgaben beschränken. Der Gesetzgeber muss es sich zur Aufgabe machen, ein systematisch wie inhaltlich konsequentes Korruptionsstrafrecht zu entwickeln. Hierbei ist zu berücksichtigen, dass die Stellung des Abgeordneten eine regelmä-

ßige Interaktion mit der Zivilgesellschaft voraussetzt. Abweichungen zu den §§ 331 ff StGB sind gleichwohl nur dort gerechtfertigt, wo die Besonderheiten der Mandatsausübung eine unterschiedliche Behandlung von Abgeordneten und Amtsträgern zwingend erfordert.

Die Komplexität politischer Prozesse verlangt nach einer gewissenhaften Auseinandersetzung mit den Möglichkeiten und Grenzen einer Strafbarkeit. Die Debatte über die Notwendigkeit einer Neuregelung muss einer ernsthaften Diskussion über die konkrete Ausgestaltung der Norm weichen. Aus rechtlicher Perspektive sprechen keine überzeugenden Gründe gegen eine Reform des § 108e StGB. Um den legitimen Zweifeln an einer hinreichenden Rechtssicherheit zu begegnen, sollten auch flankierende Maßnahmen wie die Einführung einer Compliance-Abteilung in die Überlegungen einbezogen werden.

Die Kompetenz der Abgeordneten zur Entscheidung über eine Strafbarkeit in eigener Sache steht im Widerspruch zum Grundsatz „nemo iudex in causa sua“. Der Gesetzgeber steht daher in der besonderen Verantwortung, den berechtigten Forderungen aus Wissenschaft und Zivilgesellschaft nach einer Verschärfung des § 108e StGB Rechnung zu tragen. Die derzeitige Befassung des Bundestages mit dem Thema der Abgeordnetenbestechung bietet die Chance, das bislang symbolische Korruptionsstrafrecht durch eine rechtlich überzeugende und praktisch nutzbare Regelung zu ersetzen.

⁹⁸ Korte (Fn. 89), § 331 Rn. 8.

⁹⁹ Vgl. BT-Drs. 12/5927, S. 4; Lackner/Kühl (Fn. 25), § 108e Rn. 1; Müller (Fn. 24), § 108e Rn. 1.

¹⁰⁰ van Aaken, ZaöRV 2005, 407 (427); Schaller, Strafrechtliche Probleme der Abgeordnetenbestechung, 2002, S. 87 ff.