

DR. GERALD KRETSCHMER

BONN, 11.10.12

S T E L L U N G N A H M E

zu der Anhörung

des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages

am 17. Oktober 2012

zu dem

Gesetzentwurf der Abgeordneten Christine Lambrecht, Burkhard Lischka, Dr. Eva Högl, weiterer Abgeordneter und der Fraktion der SPD.

Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes - Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung

- Drucksache 17/8613 -

Gesetzentwurf der Abgeordneten Wolfgang Neskovic, Harald Koch, Jan Korte, weiterer Abgeordneter und der Fraktion DIE LINKE.

Entwurf eines Gesetzes zur Bekämpfung der Abgeordnetenbestechung

- Drucksache 17/1412 -

Gesetzentwurf der Abgeordneten Jerzy Montag, Ingrid Hönlinger, Memet Kilic, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN.

Entwurf eines Strafrechtsänderungsgesetzes – Bestechung und Bestechlichkeit von Abgeordneten

- Drucksache 17/5933-

1 Einleitung

1.1 Rechtspolitische Ziele

Die repräsentative Demokratie lebt vom Vertrauen zwischen Repräsentierten und Repräsentanten. Sie kann nur auf dieser Grundlage ihre Aufgabe erfüllen, das Zusammenleben der Menschen so zu organisieren, dass in der Vollversammlung der gewählten Abgeordneten ein akzeptabler Ausgleich der Interessen, die von den Bürgern artikuliert werden und einer politischen Lösung bedürfen, zum Wohle aller beschlossen werden kann. Von den einzelnen Abgeordneten wie auch vom Parlament insgesamt wird erwartet, dass sie während der gesamten Wahlperiode ihren Vertrauensvorschuss vom Wahltag nicht verspielen. Jedermann will sicher sein können, dass im Wettbewerb der unterschiedlichen politischen Interessen nach den Regeln verfahren wird, die in der Rechtsordnung vorgegeben oder im gesellschaftlichen Zusammenleben gebräuchlich sind.

Wenn es zu verhindern gilt, dass die Vertrauensbeziehungen zum Parlament sozialschädlich ausgenutzt werden, kann es durchaus angebracht sein, Strafrecht als Gegenmittel einzusetzen. So gehen die Fraktionen, deren Gesetzentwürfe beraten werden, davon aus, dass das geltende Strafrecht noch nicht hinreichend den Zusammenhang von „Korruption“ und „Vertrauen“ (BT-Drs. 17/1412) oder von „Vertrauen“ und „Integrität“ (BT-Drs. 17/8613, S 3) im parlamentarischen Bereich zur Kenntnis nimmt und mit seinen Instrumenten für eine von Korruption freie Willensbildung der Abgeordneten kämpft. Durch Strafnormen entstehen zwar Hemmnisse, durch eigennützige Interessenverfolgung aufzufallen, indes kaum effektive Anreize, die eigenen politischen Interessen nach den allgemein akzeptierten Verfahrensregeln in die politischen und schließlich parlamentarischen Beratungen einzubringen. Infolge dessen ist aber auch nicht ausgeschlossen, dass eine sozialadäquate Pflege des Vertrauens der Bürger in das Parlament und seine Mitglieder erfolgversprechend eher durch vertrauensbildende Instrumente gefördert wird, die zwar nicht das geltende Strafrecht ergänzen, aber mit ihren Vorgaben und Sanktionen gezielt auf die besonderen Verhältnisse im Beziehungsgeflecht von Bürgern und Abgeordneten Rücksicht nehmen.

1.2 Anmerkungen zur Rechtslage

Um verbindliche Regeln zu schaffen, die der Korruption im parlamentarischen Willensbildungsprozess entgegenwirken, stehen dem Gesetzgeber grundsätzlich zwei Wege offen. Er kann „ allgemein “ seine Kompetenz für das Strafrecht ausüben (Rechtsgrundlage: Art. 74 Abs. 1 Nr. 1 GG). In diesem Falle können Bürger und Abgeordnete gleichrangig in den Kreis der Straftäter einbezogen werden. Zu erinnern ist hier an die Strafnormen des geltenden § 108e StGB oder des Art. 2 § 2 IntBestG. Der Gesetzgeber kann aber auch „ bereichsspezifisch “ vorgehen. In diesem Falle stützt er sich auf seine Kompetenz zur Regelung des Wahlrechts und des Abgeordnetenrechts (Art. 38 Abs. GG). Der Schwerpunkt liegt dann auf einer Rahmensezung für die Aktivitäten der Abgeordneten. Zu erinnern ist hier an die sog. „ Mittelpunktregelung “ (§ 44a Abs. 1 AbgG), die als »Ausdruck des Vorrangs der Repräsentations- und Funktionsfähigkeit des Parlaments« mit der Garantie des freien Mandats vereinbar ist (so BVerfGE 118, 277 [323, 336; teilweise kritisch SV: 343]). Außerdem gibt es gesetzliche Vorgaben für die Verhaltensregeln (§ § 44a und 44b AbgG). Diese werden ihrerseits im einzelnen vom Geschäftsordnungsgeber ausgestaltet (§ 18 GO-BT; Anlage 1 GO-BT). Zu erinnern ist im Zusammenhang mit der Bekämpfung von Korruption im Parlament aber auch an das parlamentarische Untersuchungsrecht, das an die Regeln des Strafprozessrechts angelehnt ist (Art. 44 GG; PUAG). Das Parlamentsrecht kennt eigenständige Sanktionen gegen Fehlverhalten von Abgeordneten. Dazu gehören nicht zuletzt die Veröffentlichung der Verstöße gegen die Verhaltensregeln, was die Vertrauenswürdigkeit eines Abgeordneten in der Öffentlichkeit erheblich beeinflusst (§ 8 Abs. 2 und 5 Anlage 1 GO-BT), neuerdings sogar die Festsetzung von Ordnungsgeldern (§ 44a Abs. 4 AbgG; § 8 Anlage 1 GO-BT) oder zum Einzug der Vermögensvorteile (§ 44a Abs. 3 AbgG). Die (aktuelle) Praxis zeigt, entfalten die Verhaltensregeln mit ihren Vorgaben für die Mandatsausübung eine Wirkung, die Transparenz über das Einkommen der Abgeordneten entfaltet, Nachfragen ermöglicht und damit einen Beitrag zur Bekämpfung von Korruption von Abgeordneten leistet.

Trotz dieses verzweigten Regelwerkes sehen die Antragsteller einen Gesetzgebungsbedarf. Zur Begründung beziehen sie sich auf die strafrechtliche Fachliteratur (vgl. insoweit z. B.: Dölling, Empfehlen sich Änderungen des Straf- und Strafprozessrechts, um die Gefahr der Korruption in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft wirksam zu begegnen? Gutachten zum 61. DJT, C 80 ff.; Manfred Ernst Möhrenschrager, Die Struktur des Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung auf dem Prüfstand – Historisches und Künftiges, in: FS für Ulrich Weber, 2004, S. 217 ff.), auf die Entscheidung des BGH vom 9. Mai 2006 zu Regelungslücken im geltenden § 108e StGB (NSTZ 2006, 389 ff.) und nicht zuletzt auf völkerrechtliche Verträge (vgl. die Problemdarstellungen auf den Drucksachen 17/1412, 17/5933 und 17/8613). Bei diesen handelt es sich ausdrücklich um das Übereinkommen der Vereinten Nationen gegen Korruption (UNCAC) vom 9.12.2003 sowie das Strafrechtsübereinkommen des Europarates vom 27. 1. 1999 (zu den ebenfalls einschlägigen Übereinkommen der OECD und Europäischen Union vgl. die Hinweise bei Regina Michalke, Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), in: dies. u. a. (Hrsg.), FS für Rainer Hamm, 2008, S. 459 <464 ff.>).

Die internationalen Abkommen stellen eine willkommene Argumentationshilfe dar, um auch die Öffentlichkeit für eine Verschärfung des Strafrechts zur Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit zu gewinnen. Das UN-Übereinkommen sieht auch vor, dass „ Amtsträger “ im Sinne dieses Vertrages „ jede Person, die in einem Vertragsstaat ... durch Wahl befristet ... ein Amt im Bereich der Gesetzgebung ... inne hat “ (Art. 2 UNCAC). Also zählen nach dem Wortlaut des Vertragstextes auch Abgeordnete zu denjenigen, die den vertragsgemäßen Sanktionen unterworfen werden sollen. Dass diese in der Regel in Strafgesetzen niedergelegt werden, ist üblich. Nicht ausgeschlossen sind aber andere staatliche (gesetzliche) Sanktionen, die die nationale Rechtsordnung zur Verfügung stellt und ebenfalls oder möglicherweise sogar besser geeignet sind, das Vertragsziel zu erreichen. Auch wenn Deutschland das UN-Übereinkommen schon ratifiziert hätte, wären ihm nur Handlungen untersagt, die Ziel und Zweck des Antikorruptionsabkommens vereiteln würden (Art. 18 Wiener Übereinkommen über das Recht der Verträge). Zudem steht die Anwendung des UN-Übereinkommens unter dem Vorbehalt, dass jeder Vertragsstaat die erforderlichen Maßnahmen nur „ im Einklang mit den wesentlichen Grundsätzen seines innerstaatlichen Rechts “ trifft (Art. 65 Abs. 1 UNCAC). Die Bundesrepublik setzt sich also mit ihrer Zurückhaltung, die internationalen Abkommen zu ratifizieren oder neue Straftatbestände zu schaffen, nicht dem Verdacht aus, gegen Korruption unter Abgeordneten nicht vorgehen zu wollen. Sie verfügt über gleichwertige Sanktionen. Ihr Zögern ist nicht zuletzt verfassungsrechtlich bedingt, wie noch zu zeigen sein wird.

Bei dieser Vertragsauslegung ist es mit Blick auf das deutsche Verfassungsrecht auch unbedenklich, wie in den Begründungen zu den Gesetzentwürfen von SPD und DIE LINKE vorgeschlagen, die Vermittlung in „ politische Funktionen und Ämter “ sowie die „ Vergabe politischer Ämter “ vom Strafvorwurf in einem erweiterten § 108e StGB auszunehmen. Diese Fälle sind gerade in die Vertragsbestimmungen aufgenommen worden, weil in einigen Staaten auch die Abgeordneten der dortigen Parlamente an Ämterpatronage und Nepotismus zum Vorteil ihrer Klientel und zum Nachteil innerparteilicher oder innerparlamentarischer Opposition aktiv beteiligt sein können. Der Vorschlag zeigt aber gleichzeitig, dass es auch die Antragsteller für notwendig halten, das UN-Übereinkommen im Einklang mit dem deutschen Verfassungsrecht und der Verfassungswirklichkeit anzuwenden. Im Übrigen ist eine unbeweglichTransformation des Übereinkommens ins deutsche Recht schon deshalb nicht möglich, weil ein völkerrechtlicher Vertrag den Vorrang des Grundgesetzes nicht ausschließen kann (das trifft nicht nur auf den Vorrang von Art. 38 Abs. 1 GG zu, sondern auch auf den von Art. 46 GG und Art. 48 GG; vgl. dazu auch die Kommentierungen zu Art. 46 <Rn. 29> und Art. 48 <Rn. 31> in: Schmidt-Bleibtreu/Hofmann/Hopfauf, GG-Kommentar, 12. Aufl. 2011). Soweit noch erforderlich, muss die Ratifizierung von einem „ “ begleitet werden, wie das Bundesverfassungsgericht noch jüngst am Beispiel eines völkerrechtlichen Vertrages im Rechtsbereich der EU – dort bezogen auf das Haushaltsrecht des Bundestages – eingeschränkt hat (BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom

12. 9. 2012, Absatz-Nr. 259).

1.3 Gesetzentwürfe

Freilich treten im Ausland wie im Inland öfter Ereignisse ein, die darüber nachdenken lassen, ob die Strafrechtsnormen der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), der Nötigung von Verfassungsorganen (§ 106 StGB), der Untreue (§ 240 StGB) oder andere ausreichen, um ein Verhalten von Abgeordneten oder Dritten zu bestrafen, das den Verdacht erregt oder belegt, ein (einzelner) Abgeordneter betreibe eine bestimmte Interessenpolitik nur deshalb, weil er von einem Dritten einen materiellen oder immateriellen Vorteil erwartet oder erhalten hat.

Aus der Sicht der Fachdisziplin des Strafrechts mag es zwar rechtstheoretisch und rechtspolitisch plausibel bis geboten erscheinen, den § 108e StGB tatbestandsmäßig zu erweitern. Diese „ Eigendynamik des Strafrechts “ kann aber den Vorrang des Grundgesetzes mit seinen Sondervorschriften zur Freiheit der politischen Willensbildung nicht beiseite schieben. Es sollten auch andere Einschätzungen des verfassungsrechtlichen Rahmens zur Kenntnis genommen werden. Zweckmäßig ist auch, die Erfahrungen aus anderen Rechtsgebieten in die Folgenabschätzung einzubeziehen.

Die Antragsteller folgen mit ihren Gesetzentwürfen der rechtspolitischen Strömung, durch eine Erweiterung des Strafrechts der Korruption im parlamentarischen Bereich wirksamer entgegen treten zu wollen. Sie nehmen als Eckpunkte einerseits alle mandatsbedingten „ Handlungen “ und andererseits „ Vorteile “, die nach ihrem Motiv oder Ziel als Gegenleistung für eine an die politischen Interessen des Dritten gebundene Einflussnahme auf die parlamentarischen Willensbildung gewährt werden. Nach dem Entwurf der Abgeordneten Lambrecht, Lischka u. a sowie der SPD-Fraktion auf Drucksache 17/8613 soll ein Mitglied eines Parlaments oder einer Parlamentarischen Versammlung bestraft werden, das „ einen Vorteil für sich oder einen anderen dafür fordert, sich versprechen lässt oder annimmt, dass er bei der Wahrnehmung seines Mandats eine Handlung im Auftrag oder auf Weisung vornehme oder unterlasse “ (vgl § 108e Abs. 1 und 2 BT-Drs. 17/8613). Der Entwurf der Abgeordneten Neskovic, Koch u. a sowie der Fraktion BÜNDNIS90/DIE GRÜNEN auf Drucksache 17/1412 will „ eine Handlung oder Unterlassung, die im Zusammenhang mit der Ausübung des Mandats steht “ als Abgeordnetenbestechlichkeit oder als Abgeordnetenbestechung dann bestrafen, wenn sich dafür ein Vorteil für den betroffenen Abgeordneten oder einen Dritten ergibt und wenn dies der „ aus dem Mandat folgenden rechtlichen Stellung widerspricht “. Der Entwurf der Abgeordneten Montag, Hönlinger u. a sowie der Fraktion DIE LINKE auf Drucksache 17/5933 will eine vorgenommene oder unterlassene „ Handlung zur Vertretung oder Durchsetzung der Interessen des Leistenden oder eines Dritten “ bestrafen, die „ einen rechtswidrigen Vorteil für “ den Abgeordneten oder einen Dritten als Gegenleistung ... fordert, sich versprechen lässt oder annimmt (Art. 1 Abs. 2 BT-Drs. 17/5933, S, 3). In diesem Gesetzentwurf wird der Vorteilsbegriff „ positiv “ durch eine Definition erläutert, nämlich: „ Ein rechtswidriger Vorteil

liegt vor, wenn seine Verknüpfung mit der Gegenleistung als verwerflich anzusehen ist“ (Art. 1 Abs. 3 BT-Drs. 17/5933, S, 3). Demgegenüber schließt der SPD-Entwurf bestimmte Vergünstigungen „negativ“ aus dem Vorteilsbegriff aus. Ausdrücklich ausgenommen sind ein „politisches Mandat oder eine politische Funktion“ sowie die Annahme von zulässigen Parteispenden und einer „Zuwendung, die im Rahmen der Wahrnehmung des Mandates parlamentarischen Gepflogenheiten entspricht“ (Art. 1 Abs. 3 BT-Drs. 17/8613, S, 3).

Alle Gesetzentwürfe behalten selbstverständlich die bereits geltende Strafbarkeit von Stimmenkauf und Stimmenverkauf bei. Zusätzlich wollen sie aber auch innerparlamentarische und außerparlamentarische Aktivitäten im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen einbeziehen, falls diese infolge von Aufträgen oder Weisungen Dritter zustande kommen und dem Abgeordneten einen ungerechtfertigten Vorteil verschaffen (vgl. Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG). Die Strafandrohung erstreckt sich somit auf den gesamten Bereich der parlamentarischen Willensbildung und ihres politischen Vorfeldes.

Zur Beschreibung des Tatbestandes arbeiten sie im wesentlichen mit unbestimmten Rechtsbegriffen. Die Rede ist von „Handlungen“, „Vorteilen“ und „parlamentarischen Gepflogenheiten“. Auch wenn klar ist, dass diese Rechtsbegriffe im Hinblick auf die parlamentarische Willensbildung auszulegen sind, bleibt doch unklar, wann dem Zusammentreffen dieser Merkmale zu entnehmen ist, dass das Eintreten für ein bestimmtes politisches Interesse noch im Rahmen des freien Mandats oder schon im Bereich der Strafbarkeit liegt. „Handlungen“ von Abgeordneten können legitim oder verboten sein. Erlangt der Abgeordnete „Vorteile“, kann dies berechtigt oder unberechtigt sein. Ob „parlamentarische Gepflogenheiten“ von der parlamentarischen Mehrheit oder von der Öffentlichkeit geduldet werden oder nicht, kann vom Zeitpunkt der Beurteilung oder von ihrer Einschätzung durch Beobachter der parlamentarischen Szene abhängen. Falls und solange es nicht gelingt, die Tatbestandsmerkmale zu konkretisieren, die zu einer Verurteilung führen sollen, trifft der Vorhalt der SPD an die Konkurrenzentwürfe „Beide Entwürfe sind in ihren Formulierungen zu wenig präzise“ (BT-Drs. 17/8613, S 3) im Ergebnis auf alle drei Vorlagen zu.

2 Anmerkungen zur Rechtslage

Eine Ausweitung der Strafbarkeit zur Bekämpfung von Korruption gerade im Parlament kann aber nicht an den verfassungsrechtlichen Vorgaben vorbei oder ohne eine Abschätzung der Rechtsfolgen eingeführt werden, wenn die neuen Sanktionen erfolgreich wirken sollen..

2.1 Verfassungsrechtliche Vorgaben

Wesentliche verfassungsrechtliche Grenzmarken für eine Erweiterung der Strafbarkeit

der Abgeordnetenbestechung und -bestechlichkeit auf eigennützige Einflussnahmen schon vor und während der parlamentarischen Beratungen bereits vor den abschließenden Entscheidungen sind einerseits der Grundsatz freier parlamentarischer Willensbildung (Art. 38 Abs. 1 GG) als auch das Bestimmtheitsgebot für Strafrechtsnormen (Art. 103 Abs. 2 GG)

Die vorgeschlagenen Neufassungen von § 108e StGB zur Bekämpfung von Korruption unter Abgeordneten bei der Willensbildung innerhalb des Parlaments oder im Vorfeld seiner Beratungen müssen zunächst einmal bestimmt genug sein, um den verfassungsrechtlichen Anforderungen zu entsprechen (Art. 103 Abs. 2 GG). Das Bestimmtheitsgebot verlangt eine inhaltliche Präzisierung des Strafvorwurfs (vgl. für viele: Rüping, in: BK, Art. 103 Abs. 2, Rn. 19 ff.). Bürger wie auch Abgeordnete, die als Straftäter infrage kommen, müssen in der Lage sein, mit an Sicherheit grenzender Wahrscheinlichkeit voraussehen zu können, ob sie bei der Art und Weise ihrer Kontakte unter einander strafrechtlich belangt werden könnten. Ob die drei Gesetzentwürfe schon diesen Anforderungen genügen, ist im Ergebnis zweifelhaft, wie bereits angedeutet.

Art. 38 Abs. 1 GG stellt schließlich die ausschlaggebende Messlatte für die Verfassungsmäßigkeit der vorgeschlagenen Neufassungen von § 108e StGB dar. Die drei Gesetzentwürfe stoßen nämlich in das Zentrum dieser Verfassungsnorm, weil sie sich auf den gesamten Lebensbereich der politischen Willensbildung auswirken würden. Zwar kann der Gesetzgeber in den verfassungsrechtlichen Grenzen auch der politischen Willensbildung Beschränkungen auferlegen (vgl. z.B. nur Gesetzesvorbehalte wie Art. 8 Abs. 2 GG). Er darf aber ihre grundsätzliche Freiheit nicht ausschalten.

Innerhalb des Parlaments ist die politische Willensbildung vor allem durch die Grundsätze des freien Mandats (Art. 38 Abs. 1 Satz 2 GG) und der Parlamentsautonomie (Art. 40 GG) geschützt. Art. 38 Abs. 1 Satz 1 GG gewährt dem wahlberechtigten Bürger die Möglichkeit, an der „Willensbildung des Volkes“ teilzuhaben und Einfluss auf die „Bildung des staatlichen Willens durch seine verfassten Organe“ zu nehmen (vgl. BVerfGE, 56 <98>;, 267 < 340 f.>). Art 38 Abs. 1 Satz 2 GG gewährt dem Abgeordneten Unabhängigkeit von Weisungen der Bürger, Parteien, Fraktionen oder Institutionen in Gesellschaft und Wirtschaft (vgl. BVerfGE 123, 267 < 342>). Er verpflichtet aber den Abgeordneten auch, sein Mandat frei und gewissenhaft wahrzunehmen. Daraus folgt notwendiger Weise die Garantie freien und unbeaufsichtigten Überpolitische Interessenlagen und Lösungswege sowie der ebenso älerten Chance zur von Repräsentierten und Repräsentanten im Bereich der politischen Willensbildung.

Im vorparlamentarischen Raum ist die politische Willensbildung grundsätzlich für eine Teilhabe aller Bürger offen (Artt. 5 Abs. 1, 8 Abs. 1, 9 Abs. 1 und 3, 38 Abs. 1 Satz 1 GG). Auch Vertretern von Unternehmensverbänden, Gewerkschaften, Menschenrechtsorganisationen oder Kirchen beispielsweise kann folglich nicht verwehrt werden, sich in ihrem eigenen politischen Interesse mit Abgeordneten in

Verbindung zu setzen. Abgeordnete wiederum darf Interessen aufgreifen, die er im Volke vorfindet und repräsentieren möchte. Er darf dabei aber nicht als bloßer Funktionär irgendwelcher Kollektive oder vermögender Personen auftreten (vgl. H. H. Klein, in: Maunz/Dürig, Art. 38, Rn. 189). Er muss das Gemeinwohl im Auge behalten. Er muss abwägen, welchem Interesse, das er kennen gelernt hat, er schließlich den Vorzug geben und welchem er nicht zum Durchbruch verhelfen will. Falls der Abgeordnete die gesetzlich oder geschäftsordnungsrechtlich Grenzen seines Mandats überschreitet, kann er Sanktionen unterworfen werden (BVerfGE 118, 277 <374>). Außerdem ist er an die allgemeinen Strafgesetze gebunden.

Bei Bestechungsdelikten sind als Täter sowohl der Vorteilsgeber als auch der Vorteilsnehmer beteiligt, also bei solchen im parlamentarischen Bereich sowohl mindestens ein wahlberechtigter Bürger als auch ein Abgeordneter. Folglich darf in beiden Fällen eine Strafvorschrift trotz ihrer Absicht, Korruption im Parlament zu verhindern und ggfls. zu bestrafen, nicht dazu führen, dass entweder „ der subjektive Anspruch der Bürger auf demokratische Teilhabe “ (BVerfGE 123, 267 < 340 f. >) noch das im Abgeordnetenstatus inkorporierte „ Recht auf gleiche Teilhabe am Prozess der parlamentarischen Willensbildung “ (BVerfGE 123, 267 < 342 >) beeinträchtigt werden.

Im Übrigen sollten die Einwände, die in den Gesetzesberatungen auf die Mandatsfreiheit gestützt werden, schon deshalb sehr ernst genommen und genau überprüft werden, bevor über die drei Gesetzentwürfe endgültig abgestimmt wird, weil das Bundesverfassungsgericht wiederholt die Rechte aus Art. 38 Abs. 1 GG auf eine Gewährleistung auf das Demokratiegebot des Art. 20 Abs. 1 und 2 GG zurückgeführt und deren Elemente nahe an die Unanständigkeit nach Art. 79 Abs. 3 GG gerückt hat (vgl. u. a. BVerfG, 2 BvR 1390/12 vom 12.09.2012, Absatz-Nr. 208; BVerfGE 123, 267 < 340 f. >).

2.2 Mandatsfreiheit und politische Kommunikation

Verfassungsrechtlich ist freilich nicht nur Art. 38 GG von Belang. Zu erinnern ist beispielsweise auch an die parlamentarische Öffentlichkeitsfunktion mit ihren Aufforderungen zur Repräsentation, Artikulation und Integration. Gerade im gesamten Bereich der politischen Willensbildung von Bürgern, Verbänden, Parteien und Staatsorganen sind die Handlungsbedingungen für eine effektvolle Kommunikation unter den Beteiligten von Bedeutung. Sie spielen also auch bei den Bestrebungen eine erhebliche Rolle, die darauf abzielen, Korruption bei Abgeordneten zu unterbinden. Das zeigt aber auch, dass die rechtspolitischen Überlegungen nicht allein auf die Beziehungen zwischen zwei Tatbeteiligten konzentriert werden können, sondern auch einbeziehen müssen, wie der kritisierte Vorgang von anderen politisch Interessierten wahrgenommen und aufgenommen wird. Bei eingeleiteten oder abgelehnten Strafverfolgungen mit politischem Hintergrund kommt in der Bevölkerung leicht der Verdacht auf, die amtlichen Strafverfolger und diejenigen, die die Strafverfolgung fordern, handelten parteiisch; die Diskussion um den eigentlichen Unrechtscharakter

der kritisierten Tat tritt dann zurück. Auch wenn das Verfahren schließlich mit einer Einstellung oder gar einem Freispruch endet, müssen am Ende die politischen Institutionen und ihre Mitglieder einen Ansehensverlust hinnehmen. Das Vertrauen der Bürger in die politischen Akteure wird wieder einmal beeinträchtigt.

Außer Betracht bleiben sollte im übrigen auch nicht, dass sich das Parteiensystem offenbar immer mehr zersplittert. Verfestigt sich diese Entwicklung, werden sich die argwöhnisch betrachteten Kontakte von Abgeordneten aller Fraktionen zu wohlhabenden Bürgern oder zu einflussreichen Funktionsträgern in Wirtschaft und Gesellschaft und umgekehrt noch erheblich verstärken. Der Wandel von den Volksparteien als einzigen Träger der parlamentarischen Willensbildung hin zu einer Beteiligung von Klientelparteien ist unübersehbar. Gerade Klientelparteien müssen schon aus ihrem Selbstverständnis heraus Sonderinteressen ihrer Wählerschaft und möglicher Anhänger befriedigen. Je kleiner eine Partei oder die Zahl ihrer Mandatsträger, umso näher sind sie dem Kontakt mit ihren Gefolgsleuten, die etwas wollen. Freilich dürfen auch Klientelparteien nicht durch ungeschickte Rechtsnormen der Gefahr ausgesetzt werden, dass ihre Mandatsträger verhältnismäßig leicht unlauterer Unterstützung aus ihrem Umfeld verdächtigt werden können.

Ob und inwieweit die drei Gesetzentwürfe geeignet sind, das Vertrauen der Bürger in das Parlament und seine Mitglieder zu fördern und rein egoistische, nur ihre persönlichen Vorteile verfolgende Einflussnahmen der beteiligten Akteure auf die Vorbereitung parlamentarischer Entscheidungen zurück zu drängen, hängt nicht zuletzt davon ab, ob es gelingt, die einer Korruption verdächtigen Fallgruppen in ihren Kriterien so genau zu bezeichnen, dass im konkreten Einzelfall durch nachvollziehbare Sachverhaltsaufklärungen und Rechtsauslegungen nicht an der Korrektheit des Ermittlungsergebnisses und des abschließenden Urteils gezweifelt werden kann. Bleibt der Handlungsbegriff undifferenziert, gerät er in grundsätzlichen Widerspruch zum Grundsatz des parlamentarischen Interessenwettbewerbs. Im demokratischen Parlament sollen gerade alle im Volke artikulierten Interessen ohne Rücksicht auf ihren finanziellen, wirtschaftlichen oder gesellschaftlichen Hintergrund zum Ausgleich gebracht werden. Eine undifferenzierte Liste von Verdachtssignalen fördert eher die Politikverdrossenheit und das Misstrauen, als dass es das Vertrauen in den parlamentarischen Interessenwettbewerb stärkt, weil ein Rest Zweifel an der Transparenz der politischen und parlamentarischen Willensbildung nicht ausgeräumt würde. würde auch nicht die Gefahr, dass Kritiker eines Abgeordneten je nach ihrer subjektiven Einschätzung diesen Abgeordneten voreilig dem Verdacht der Abgeordnetenbestechlichkeit aussetzen.

3 Kriterien zur Bestätigung des Korruptionsverdachts

Um Missverständnisse über Begriffe in Normen zu vermeiden, die in ihrer Bedeutung mehrere Vorgänge zusammenfassen, empfiehlt es sich, den „Sammelbegriffen“ einzelne Kriterien hinzuzufügen oder nur diese zu verwenden. Eine Aufschlüsselung

der „ Sammelbegriffe “, die für den gesamten Bereich der parlamentarischen bis hin in die außerparlamentarische Willensbildung beschreiben, was unter „ Handlung “, „ Vorteil “ oder „ parlamentarischer Gepflogenheit “ zu verstehen sein soll, würde ihre Auslegung und Anwendung im Einzelfall verständlicher und nachvollziehbarer machen, als wenn es undifferenziert bei den mehrdeutigen „ Sammelbegriffen “ bliebe.

Der kausale Zusammenhang zwischen „ Handlung “ und „ Vorteil “ darf sich im Einzelfall nicht nur aus Indizien und Vermutungen ergeben. Es muss vielmehr auch nachgewiesen werden, dass der festgestellte Zusammenhang von „ Handlung “ und „ Vorteil “ allein krimineller Energie zu lasten des Gemeinwohls entspringt. Sonst würde ein Gebäude von Vermutungen aufgebaut. Die erste Vermutung bestünde zu der Frage, ob der Abgeordnete sich auf die Meinung seines Gesprächspartners eingelassen hat, weil ihn seine Argumente überzeugt haben oder weil er sich ihm beugen wollte. Die zweite Vermutung betreffe die Motive der Handelnden, nämlich ob sich der Abgeordnete eine Belohnung tatsächlich versprochen hat, bzw. dass der Vorteilgeber auch belohnen wollte, wenn der Mandatsträger „ unbesehen “ die Interessen des Vorteilgebers im Parlament artikuliert. Ob und inwieweit der Vorgang, der später im Strafverfahren als Vorteil angesehen wird, tatsächlich im parlamentarischen Geschäftsgang für den betroffenen Abgeordneten eine Begünstigung darstellt, ist dann immer noch offen.

3.1 Wahrnehmung des Mandats durch „ Handlungen “

Dies vorausgeschickt bleibt zu prüfen, welche „ Handlungen “ eines Abgeordneten ebenso wie Abstimmungen geeignet sind, einleuchtende Rückschlüsse darauf zu ziehen, dass der Abgeordnete lediglich eigennützig gehandelt und gleichzeitig fremde Interessen in die parlamentarische Willensbildung eingeführt habe. Einerseits wird in den Begründungen der Gesetzentwürfe nicht näher auf den faktischen Inhalt des Handlungsbegriffs eingegangen. Andererseits zählen die Verfasser aber zahlreiche Fälle auf, die sie selbst schon vom Strafvorwurf ausnehmen wollen. Im Ergebnis werden so viele Ausnahmen von der zunächst befürworteten Regel aufgezählt, dass fraglich wird, ob überhaupt noch erhebliche Fälle übrig bleiben, die eine Ausweitung des § 108e StGB rechtfertigen.

3.1.1 Mitwirkungsrechte des Abgeordneten

„Handlungen “ im Vorfeld parlamentarischer Entscheidungen kann ein Abgeordneter innerhalb wie außerhalb des Parlaments vornehmen. Seinen politischen Willen kann er innerhalb des Parlaments durch Initiativen oder die Teilnahme an Beratungen ausdrücken. Selbst bei Entscheidungen kommt es auf seine Motive nicht an. Außerhalb des Parlaments kann der Abgeordnete bei den Bürgern Unterstützung für seine Politik suchen, für sie werben, sich seine Gesprächspartner aussuchen und von ihnen Informationen sammeln. Insoweit nimmt er an einer offenen Diskussion teil, die auch auf fremde

Initiative zur Befassung mit politisch umstrittenen Angelegenheiten zurückgehen kann, aber auch dazu führen darf, dass sich der Abgeordnete von Argumenten überzeugen lassen kann, die der Meinung einer Mehrheit in seiner Fraktion widerstreiten.

Schaut man sich die formalisierten „ Handlungen “ an, die ein Abgeordneter im Parlament ausüben kann, fällt der Blick zwar zunächst auf sein Stimmrecht. Daran knüpft aber schon das geltende Recht eine Strafbarkeit bei Stimmenverkauf und Stimmenkauf an, die auch die drei Gesetzentwürfe beibehalten wollen.

Im Vorfeld von Abstimmungen kann das Initiativrecht als Anknüpfungspunkt für eine Straftat infrage kommen. Indes steht das Initiativrecht dem Mitglied des Bundestages nur in Maßen zu. Er kann zwar eine politische Diskussion anregen. Einen entsprechenden Sachantrag kann er aber in der Regel nur stellen, wenn er genügend Unterstützung durch Kollegen bekommt (§ 76 Abs. 1 GO-BT). Selbst wenn er diesen Antrag aus eigennützigen Motiven unterstützt, hat er ebenso wenig die Verfahrensherrschaft über das weitere Schicksal der Vorlage wie in den Fällen, in denen er eine Vorlage bekämpft. Im Zweifel muss ihm wegen des Vorrangs des Art. 38 Abs. 1 GG vor Strafnormen auch die Einlassung abgenommen werden, er habe zwar anfangs einem Vorschlag eines Dritten folgen wollen, inzwischen aber selbst die Gründe und Interessen für und gegen die Vorlage abgewogen und sich dennoch für die ursprüngliche Haltung entschieden. politisches Interesse, das von Bürgern vertreten wird, verliert seine Berechtigung, in die parlamentarischen Beratungen eingeführt zu werden, nur weil es einmal ein Bürger oder ein Abgeordneter lediglich in eigennütziger Absicht in den politischen Willensbildungsprozess eingeführt hat.

Vergleichbar ist die Lage bei Großen und Kleinen Anfragen, die ebenfalls an Quoren gebunden sind, und bei schriftlichen und mündlichen Fragen, die der Abgeordnete allein stellen kann. Beim Fragerecht kann es im Übrigen sehr darauf ankommen, dass der Abgeordnete seinen Informanten – auch wenn dieser ihm aus Eigennutz Vorteile zugeschanzt hat – nicht zu offenbaren braucht. Sonst könnte nicht nur eine Quelle versiegen, sondern möglicherweise ein erhebliches politisches Problem überhaupt nicht oder nicht rechtzeitig zur Sprache kommen. Am Rande sei hier nur auf Art. 47 GG hingewiesen, aber auch darauf, dass sich der Abgeordnete sonst möglicherweise einer strafrechtlichen oder ordnungsrechtlichen Verfolgung aussetzen könnte.

Zu den formalisierten Mandatsrechten gehört auch das Rederecht. Es eignet sich nicht als Anknüpfungspunkt für Straftaten nach § 108e StGB (neu). Wenn der Abgeordnete im Bundestag eine Meinung vertritt, die lediglich aus Eigennutz im Interesse eines Dritten geäußert wird, kann er dennoch seinen Indemnitätsschutz (Art. 46 Abs. 1 GG) in Anspruch nehmen, sofern er sich nicht einer Verleumdung schuldig macht. Es wäre eine unzulässige Umgehung des Indemnitätsrechts, falls gegen ihn dennoch wegen einer verbotenen Vorteilsnahme ermittelt würde, die sich lediglich auf Grund der Aussage im Parlament beweisen ließe. Sobald sich der Abgeordnete außerhalb des Parlaments äußert, muss er bereits jetzt mit Zivilklagen oder Strafanzeigen rechnen, wenn auch

im zuletzt genannten Falle zunächst einmal eine Strafverfolgung auf sich warten lassen müsste, falls es sich um eine „ politische Beleidigung “ handelt (Nr. 1 des Beschlusses gemäß Anlage 6 GO-BT).

Falls der Abgeordnete Ämter ausübt wie beispielsweise das des Berichterstatters oder Sprechers im Ausschuss, ist ebenfalls kein geeigneter Anknüpfungspunkt für den Verdacht eigennütziger Mandatstätigkeit gefunden. Das sehen auch die Antragsteller aller Gesetzentwürfe so. Sie wollen die Übernahme politischer einschließlich parlamentarischer Ämter von der Strafbarkeit generell ausnehmen. Folglich ist auch deren amtsgebundenes Handeln nicht erfasst. Im Übrigen haben die Berichterstatter im Bundestag lediglich die Aufgabe, über den Verlauf der Ausschussbehandlungen das Parlament und die Öffentlichkeit zu informieren, nicht aber – wie z.B. im Europäischen Parlament – die im Ausschuss zur Vorlage behandelten Interessen aufzugreifen und zu einem Entscheidungsvorschlag zu bündeln. Schließlich hat jeder Abgeordnete einen Anspruch auf einen Sitz in einem Ausschuss seiner Wahl (§ 57 Abs. 1 Satz 2 GO-BT).

Im Übrigen gibt es noch eine Vielzahl von nicht-formalisierten „ Handlungen “ der Abgeordneten, die sich aus den kommunikativen Beziehungen der Abgeordneten mit ihren Kollegen und den Gremien des Bundestages oder mit der Bundesregierung ergeben, ergänzt um die Beziehungen zu ihren Wahlkreisen, ihren Parteien, gesellschaftlichen Gruppen, Wirtschaftsunternehmen, Wissenschaftlichen Institutionen, Medien bis hin zu einzelnen Personen. Im Wirkungsbereich der parlamentarischen Willensbildung sind viele informelle Handlungsformen außerhalb des formalisierten Instrumentariums der GO-BT angesiedelt. Sie eignen sich nicht von vornherein oder ohne nähere Prüfung als Ansatzpunkte für inkriminiertes „ Verhalten “. Sie können hier nur stichwortartig aufgezählt werden. Es handelt sich beispielsweise um Dienstreisen, Vorträge, Informationsbesuche, die Teilnahme an Informationsveranstaltungen, Vermittlung von Gutachten an Dritte oder Abgeordnete oder um eine Anwerbung von Sponsorengeldern für gemeinnützige Veranstaltungen

Unterschiedlich gedeutet werden können auch „ schnelle “ Äußerungen von Abgeordneten zu ihren politischen Absichten in den modernen Informations- und Kommunikationsmitteln. So bleibt zu klären, welches Gewicht etwa dem Twittern, Facebook oder erst künftig auf den Markt kommenden Instrumenten zugemessen werden soll. Was beweist es, wenn ein Eintrag eines Abgeordneten und eines verdächtigen Bürgers in einem Internet-Blog zu finden ist, wenn dabei über eine bestimmte Politik gesprochen worden ist?

Eine Teilantwort geben zwar schon die Gesetzentwürfe selbst, ohne dass freilich die Gerichte und Staatsanwaltschaften an die Erklärungen der Antragsteller gebunden wären. Zweifeln kann man nämlich, ob sich die Auffassung des SPD-Entwurfs in der Praxis durchsetzen würde, dass der Mandatsträger straffrei bleibt, er „ gemäß seiner inneren Überzeugung handelt, die Vorteilsgewährung also das Verhalten des

Mandatsträgers nicht beeinflusst hat “ (BT-Drs. 17/8613, S 3). Hierzu bleibt nicht zuletzt unklar, ob es bei der herkömmlichen Rechtsprechung bleibt, dass § 108e StGB ein Unternehmensdelikt ist, bei dem dTat bereits vollendet ist, falls Handlung und Vorteilsnahme in einander zu fließen beginnen. (vgl. die Begründung zum geltenden § 108e Abs. 1 StGB in BT-Drs. 12/5927, S. 7; zustimmend aufgenommen u. a. in der Kommentarliteratur, z. B. bei Schönke/Schröder, StGB-Kommentar, § 108e, Rn. 12). Diese Ansicht steht im Falle der Erweiterung des Strafvorwurfs auf das „ Verhalten “ bereits im Vorfeld der parlamentarischen Beschlussfassung im Konflikt mit dem freien Mandat. Damit würden nämlich die Fälle problematisch, in denen der Abgeordnete zwar zunächst fremde Interessen im Parlament eigennützig unterstützt, dann aber – aus welchen Gründen auch immer – sein Verhalten ändert und schließlich bei der Schlussabstimmung – wie auch immer dabei die Mehrheit votiert – gegen das zunächst favorisierte Interesse abstimmt. Es gehört aber gerade zur Freiheit des Mandats und einer gründlichen Befassung mit den parlamentarischen Vorlagen, dass ein Abgeordneter im Laufe der Beratungen seine Meinung – auch mehrmals – ändern kann. Weicht der Abgeordnete von der ursprünglich „ vereinbarten “ Haltung ab, kann sich der Vorteilsgeber oder Vorteilsanbieter zwar getäuscht fühlen; der Abgeordnete hat aber im Ergebnis nicht ohne Abwägung der beteiligten gehandelt.

Der SPD-Entwurf nimmt im Übrigen Tätigkeiten als Mitglied parteiinterner Gremien sowie als Mandatsträger oder Inhaber politischer Funktionen, Nebentätigkeiten, Einflussnahmen auf Verwaltungsabläufe im Wahlkreis oder sonstige „ Handlungen “ von der Strafbarkeit aus, die „ parlamentarischen Gepflogenheiten “ entsprechen oder Bagatellfälle darstellen (BT-Drs. 17/8613, S 3 f.). Der Gesetzentwurf von ÜNDNIS90/DIE GRÜNEN definiert zwar in Abs. 3: „ Ein rechtswidriger Vorteil liegt vor, wenn seine Verknüpfung mit der Gegenleistung als verwerflich anzusehen ist “, nimmt diese weite und unbestimmte Strafandrohung in der Begründung insoweit zurück, als „ politisches Handeln auf Gegenseitigkeit “ wie beispielsweise bei Koalitionsvereinbarungen vorliegt (BT-Drs. 17/9533, S 4 f.). Der Gesetzentwurf der Fraktion DIE LINKE schließt aus dem Tatbestand der Abgeordnetenbestechung solche Fälle aus, „ die Ausdruck des von der Rechtsordnung vorgesehenen parlamentarischen Prozesses sind, wie z. B. Zugeständnisse innerhalb von Koalitionen, die Vergabe politischer Ämter oder solcher, die aufgrund ihres Bagatellcharakters selbst den Anschein einer unsachlichen Beeinflussbarkeit oder Eigennützigkeit des Abgeordneten von vornherein ausschließen “ (BT-Drs. 17/1412, S. 5). Diese Ausnahmekataloge muten so umfangreich an, dass der Eindruck nicht von der Hand gewiesen werden kann, praktisch seien über die „ Handlungen “ hinaus, die bereits von den Verhaltensregeln erfasst werden, keine gewichtigen Aktivitäten mehr vorhanden, an denen der Verdacht der Korruption anknüpfen könnte. Falls das zutrifft, ist eine Änderung des § 108e StGB überflüssig. Jedenfalls habe ich weder in den Gesetzesbegründungen noch sonst eine konkret benannte „ Handlung “ gefunden, die es rechtfertigen würde, politische Aktivitäten schon während einer noch nicht abgeschlossenen parlamentarischen Willensbildung noch zusätzlich zu den bereits bestehenden Sanktionen unter Strafe zu stellen, weil sie zu Korruption verleiten könnten.

Die Aufzählung der Fälle, die nach dem Willen der Antragsteller von dem erweiterten Strafvorwurf des § 108e StGB nicht erfasst sein sollen, ist im Ergebnis so umfassend, dass unklar wird, welcher Fall überhaupt noch als strafwürdig infrage kommen kann. Jedenfalls ist konkret kein Vorgang aus dem parlamentarischen Alltag bezeichnet oder bei „parlamentsgerechter“ Auslegung der abstrakt gefassten Tatbestandsmerkmale zu ermitteln, bei dem aus einer „Verbindungslinie“ von Mandatstätigkeit und vorteilhaften Umständen nachweislich hervorgeht, der Vorteil könne nur zum eigenen Nutzen und zulasten des Gemeinwohls erlangt worden sein.

3.1.2 Nebenfolgen

Die Mehrdeutigkeit der Tatbestandsmerkmale kann aber nicht nur ein gerechtes Urteil im Einzelfall gefährden, sondern auch Nebenwirkungen entfalten, die über die Erwartung hinausgehen, die Strafrechtsnorm werde prophylaktisch wirken und neue Ansätze zu Bestechungsdelikten im parlamentarischen Bereich unterbinden. Sie können nämlich auch zu bedenklichen Nebenfolgen führen, die der Gesetzgeber in seine Beratungen über die Ziele einer Gesetzesvorlage und ihrer zweckmäßigen Verwirklichung ebenfalls einbeziehen sollte.

Nicht zu bestreiten ist, dass auch schon im Bereich der Vorbereitung parlamentarischer Entscheidungen versucht wird, auf Abgeordnete bestimmenden Einfluss zu nehmen und ihnen dafür persönliche Vorteile zu versprechen bzw. Interessengruppen aus dem Kreis von Abgeordneten zu drängen, ihnen Sondervorteile zu gewähren, wenn sie ihre Interessen im Bundestag unterstützt haben wollen. Insofern ist verständlich, dass erwogen wird, strafrechtliche Mittel einzusetzen, um Fehlverhalten zu verhindern oder zumindest zu begrenzen. Ihr Einsatz empfiehlt sich unter der Voraussetzung, dass damit das Vertrauen in ein parlamentarisches Verfahren, in dem alle beteiligten Interessen gegen einander abgewogen werden, mit den Mitteln des Strafrechts in einer Weise gefördert werden kann. Ob und inwieweit dazu das Strafrecht überhaupt in der Lage sein kann, ist nicht ohne weiteres und sicher abzuschätzen. Strafgesetze zu politischen Angelegenheiten werden aber trotz einer vertretbaren Zielsetzung bedenklich, wenn sie erwarten lassen, dass gleichzeitig der freie Prozess der politischen Willensbildung in der Praxis unangemessen beeinträchtigt werden würde.

Anmerkungen zu diesem Problemkreis können hier nur stichwortartig und lückenhaft vorgetragen werden.

Ein Ansatzpunkt für ungewollte Nebenfolgen besteht darin, dass jedermann, der sich in die politische Willensbildung im Vorfeld parlamentarischer Abstimmungen einschaltet, damit rechnen muss, dass er leichtfertig verdächtigt werden kann, einer Abgeordnetenbestechung schuldig zu sein. Ursächlich dafür kann nicht zuletzt sein, dass die Tatbestandsmerkmale der angestrebten Erweiterung des § 108e StGB durch

unbestimmte Rechtsbegriffe umschrieben werden, die auch einer subjektiven Auslegung zugänglich sind. Möglicherweise erwächst daraus Misstrauen, Ängstlichkeit oder Vorsicht, die das Kommunikationsnetzwerk zwischen Bürgern und Abgeordneten belasten. Die „ kommunikative Demokratie “ (dieses plastische Stichwort hat Heinrich Oberreuter geprägt; vgl. dazu schon seinen Band „ Kann der Parlamentarismus überleben?, 1877, S. 44 ff.) lebt aber gerade von einem vertrauensvollen Umgang von Bürgern und Abgeordneten mit einander. Deshalb darf auch der Gesetzgeber nicht provozieren, dass beispielsweise empfindliche Informationen in die parlamentarischen Beratungen nur deshalb nicht eingehen, weil Informanten ein Strafverfahren nicht riskieren oder Abgeordnete ihre Quellen – z.B. Verbände oder Unternehmen, die schon unabhängig von einander das gleiche politische Ziel verfolgen – nicht offenbaren wollen, obwohl keine ungerechtfertigten Vorteile angenommen oder angeboten werden. Fachgespräche und andere Kontakte mit Abgeordneten sind nicht schon deshalb verdächtig, weil dabei ein politisches Aufgabenfeld allgemein besprochen wird oder weil aktuelle parlamentarische Initiativen erörtert werden. Zwar sind Misstrauen gegenüber gegnerischen Lösungsvorschlägen und Ängstlichkeit bei der Verteidigung von öffentlich kritisierten Vorschlägen immer vorhanden. Es wäre aber kontraproduktiv, würde im Bereich der politischen Willensbildung durch Verfahrensregeln oder Sanktionsandrohungen unter den Akteuren Misstrauen und Ängstlichkeit gefördert. Hieraus käme eine Schwächung von Kompromissbereitschaft und damit von Lösungsfähigkeit.

In den Verdacht unzulässiger Vertretung von Interessen, die ein Abgeordneter nicht von selbst, sondern auf Anregung Dritter aufgenommen hat, kann übrigens nicht nur ein Mitglied der Regierungsmehrheit gerückt werden, sondern auch ein Oppositionsabgeordneter. Eine Erweiterung des Straftatbestandes in § 108e StGB nutzt also nicht nur einer verstärkten parlamentarischen Kontrolle gegenüber der Regierung. Er kann auch ein Instrument zur Kontrolle oppositioneller Gruppierungen werden. Der bisherige § 108e Abs. 1 StGB stellt zwar auch schon das Handeln von Oppositionsabgeordneten auf den Prüfstand, macht es aber erst und nur am Ergebnis einer Einflussnahme, also am Abstimmungsverhalten fest.

Falls auch noch die innerfraktionelle Willensbildung dem Strafvorwurf unterliegt, kann ein politischer Gegner leicht und ziemlich ungefährdet organisieren, dass sich eine Fraktion fast mehr mit staatsanwaltschaftlichen Ermittlungen befassen muss als mit ihren politischen Angelegenheiten. So erzwungene Transparenz wirkt sich letztlich belastend auf das erstrebte Vertrauen in die Abgeordneten aus. Transparenz liegt im Interesse des Parlamentarismus und jeder Fraktion indes nur dann, wenn sie vertrauensbildend wirken kann.

Nur noch nachrichtlich soll erwähnt werden, dass eine Strafverfolgung schon von „ Handlungen “ während des Verlaufs der politischen und schließlich parlamentarischen Willensbildung den Bundestag vermutlich auch dazu veranlassen wird, seine Immunitätsregeln zu überdenken. Angesichts der unklaren und damit im Einzelfall

umstrittenen Kriterien zur Auslegung von „ Handlung “ und „ Vorteil “ könnte beispielsweise die Neigung entstehen, nach dem Vorbild der Regeln bei „ politischen Beleidigungen “ zu verfahren und schon Ermittlungen zu unterbinden, vielleicht auch erst die Anklageerhebung. Auch wenn die parlamentarische Mehrheit solchen Neigungen nicht folgt, bleibt zumindest zu klären, wie bei Verurteilungen zu einer Freiheitsstrafe zu verfahren ist. Ob es zweckmäßig wäre, etwa bei knappen parlamentarischen Mehrheiten, den Vollzug der Haft generell nicht zu genehmigen (vgl. Art. 46 Abs. „ 2 GG i.V.m. Anlage 6 GO-BT) oder sich auf das Recht auf Aussetzung der Strafverfolgung Art. 46 Abs. 4 GG) zu verlassen, muss dann sorgfältig beraten werden.

3.2 Empfang von „ Vorteilen “ als Indiz für Korruptionsanfälligkeit

Würden die Gesetzentwürfe verabschiedet, es für eine Bestrafung freilich nicht nur auf eine rechtswidrige „ Handlung “ an, sondern auch darauf, dass diese in einem engen Zusammenhang mit einem ungerechtfertigten „ Vorteil “ steht und auf eine „ Unrechtsvereinbarung “ zurückzuführen ist.

3.2.1 Unbestimmter Rechtsbegriff

Unklar ist für jemanden, der die amtliche Begründung der Antragsteller in der Drucksache zum Gesetzentwurf nicht kennt, was schließlich – würde eine Ergänzung von § 108c StGB Gesetz – unter dem unbestimmten Rechtsbegriff „ Vorteil “ verstanden werden soll. Der Vorteilsbegriff wird in der deutschen Rechtsordnung keineswegs einheitlich ausgelegt. Teils sind Geldleistungen gemeint, teils auch geldwerte Leistungen (so in den Verhaltensregeln gemäß Anlage 1 GO-BT). Neben materiellen Vorteilen können auch immaterielle Vergünstigungen einbezogen sein (so z. B. die Begründung zu Art. 1 Abs. 1 des SPD-Entwurfs auf Drucksache 17/8613, S. 3)

3.2.2 Fallgruppen

Im Gesetzentwurf der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN gibt es zwar eine Definition des „ Vorteils “ (§ 108e Abs. 3 i. d. F. der BT-Drs 17/5933, S. 3). Aber schon die Begründung dazu engt diesen weiten Vorteilsbegriff ein. Die beiden anderen Gesetzentwürfe beschreiben in ihren Begründungen indes lediglich, was nicht als „ Vorteil “ i. S. des neuen § 108e StGB gelten soll.

Der SPD-Entwurf will nicht als ungerechtfertigte „ Vorteile “ gewertet wissen, wenn die Vorteilsgewährungen den „ parlamentarischen Gepflogenheiten “ entsprechen, wenn ein politisches Mandat oder eine politische Funktion errungen wird oder Parteispenden entgegen genommen werden (§ 108e Abs. 3 StGB i. d. F. der BT-Drs. 17/8613, S 3 f.). Zu den parlamentarischen Gepflogenheiten zählt der Gesetzentwurf eine Bewirtung im üblichen Ausmaß, die Einladung zu sportlichen oder kulturellen Veranstaltungen,

einen unentgeltlichen Transport, die Übernahme von Übernachtungskosten, die Finanzierung von Informationsreisen, das Honorar für fachliche und politische Vorträge, „ symbolische “ Geschenke und Bagatellfälle (a. a. O.). Für nicht genannte oder noch nicht bekannte Fälle bleibt aber offen, ob die Vorstellungen über „ parlamentarische Gepflogenheiten “ aus der Zeit ihrer Entstehung oder der aktuellen Untersuchung zugrunde zu legen sind, falls davon eine Verurteilung oder ein Freispruch abhängen würde. Erst recht ist unklar, wie zu verfahren sein soll, wenn sich im Laufe der Zeit wechselnde Ansichten zur Berechtigung der „ parlamentarischen Gepflogenheiten “ als Ausnahmeregel entwickelt haben. Parlamentsbräuche, Gewohnheitsrechte, Observanzen, politische Usancen, Akte der Courtoisie oder Konventionalregeln (näher dazu: Helmuth Schulze-Fielitz, Parlamentsbrauch, Gewohnheitsrecht, Observanz, in: Schneider/Zeh (Hrsg.), Parlamentsrecht und Parlamentspraxis, 1989, § 11, S. 359 ff.) sind nicht nur zeitbedingter, sondern auch subjektiver Auslegung zugänglich. Deshalb sind „ parlamentarischen Gepflogenheiten “, die möglicher Weise ursprünglich als Sammelbegriff für die aufgezählten Formen informellen Rechts gedacht waren, ein unsicherer Maßstab für die Abgrenzung gerechtfertigter von ungerechtfertigten „ Vorteilen “.

Der Entwurf von BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erlaubt die Entgegennahme von Leistungen nach den Verhaltensregeln, die Annahme von Spenden sowie „ politisches Handeln auf Gegenseitigkeit “, wofür als Beispiel Koalitionsvereinbarungen genannt werden (BT-Drs. 17/9533, S 4 f.). Der Entwurf der Fraktion DIE LINKE erlaubt Vorteile, die Ausdruck des parlamentarischen Prozesses sind, wozu sie Zugeständnisse innerhalb von Koalitionen, die Vergabe politischer Ämter und Bagatellsachen zählt, ferner symbolische Geschenke, Einladungen und Vorteile, die nach der Lebenserfahrung von vornherein keine Versuch der Einflussnahme erkennen lassen (BT-Drs. 17/1412, S 3 f.).

Auch diese Ausnahmenkataloge klingen sehr umfassend, sodass auch hier ein Gesetzgebungsbedarf nicht zwingend auf der Hand liegt. Er müsste auch dann nicht bejaht werden, wenn streitig würde, ob es sich um „ parlamentarische Gepflogenheiten “ handelt, wenn der Druck von Büchern eines Abgeordneten gesponsert wird, wenn sich ein Abgeordneter - nach dem Vorbild der Bundesregierung - Gesetzentwürfe von Anwaltskanzleien, Professoren oder NGOs anfertigen lässt, wenn er den Ehrenvorsitz in einem Interessenverband ausübt, wenn er die Schirmherrschaft über soziale Aktivitäten einer Interessengruppe oder eines Unternehmens übernimmt, wenn der Abgeordnete als Ehrengast eingeladen wird, wenn ihm eine Einladung zu einer Talk-Show vermittelt wird oder wenn der Abgeordnete enge Kontakte zu Personen oder Institutionen pflegt, die ihn möglicherweise nach dem Mandat als Arbeitnehmer aufnehmen könnten. Diese Fälle können im Wesentlichen schon bisher mit dem Instrumentarium der Verhaltensregeln bewältigt werden.

Dass die Verhaltensregeln auch von den Strafverfolgungsbehörden und Strafgerichten zu beachten sind, verlangt schon die Spezialität des Parlamentsrechts gegenüber

allgemeinem Recht. Die Verhaltensregeln auch in einem Strafverfahren zu beachten, ergibt sich auch nicht erst aus einer aus einem Verweis auf „ parlamentarische Gepflogenheiten. Auch die Fraktion ÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN erkennt in ihrem Gesetzentwurf ausdrücklich an, das die Verhaltensregeln bei einem Verdacht auf Abgeordnetenbestechlichkeit zu berücksichtigen sind. Sie hält nämlich fest, dass „ die Entgegennahme von Vorteilen, die nach den Verhaltensregeln für Mitglieder des Bundestages zulässig sind, nicht rechtswidrig “ sind (BT-Drs. 17/9533, S 4 f.). Die Verhaltensregeln stellen ein wirksames Mittel dar, Korruption im Parlament zu bekämpfen und bereits im Keime zu ersticken. Sie sorgen auch für Transparenz im Bereich der parlamentarischen Willensbildung (§ § 44a, 44b AbgG; § 18 GO-BT, Anlage 1 GO-BT). Die Verhaltensregeln erlauben gerade – freilich unter Auflagen – Tätigkeiten von Abgeordneten für Auftraggeber, Vereinbarungen über Einkünfte und Vermögensvorteile (vgl. § 1 Abs. 2 Anlage 1 GO-BT), Werbung und Annahme von Spenden (vgl. § 4 GO-BT) wie auch eine Mitwirkung von interessengebundenen Abgeordneten bei Ausschussberatungen (vgl. § 6 GO-BT). Diese Regeln kann das Strafrecht nicht außer Kraft setzen. Die Verhaltensregeln stellen trotz aller Kritik Transparenz her, die die „ wirksamste Vorbeugung gegen Korruption “ bietet (Zitat aus BT-Drs. 17/1412). Ob Strafrecht ebenso wirksam sein kann, ist zweifelhaft. Es ist kein „ Allheilmittel “, um Fehlentwicklungen zu bekämpfen und auszumerzen.

4 Ergebnis der Überlegungen

Selbstverständlich gehört der Kampf um ein Parlament, das von Korruption frei ist, auch zu den Strategien zugunsten des Substanzerhaltes des Parlamentarismus. Dieser Kampf hängt aber, um erfolgreich zu werden, davon ab, ob geeignete Instrumente eingesetzt werden, die nachhaltig unlauteren Interessenwettbewerb ausschließen und in der Praxis auch mit beweiskräftigem Ergebnis eingesetzt werden können. Diese Aufgabe leisten die vorliegenden Gesetzentwürfe in ihrer aktuellen Fassung nicht. Solange geeignete Instrumente fehlen, sollte sich die Diskussion um Gegenstrategien zugunsten des Substanzerhaltes nicht vorrangig an „ aktuellen politischen Opportunitäten “ orientieren. (vgl. Heinrich Oberreuter, Substanzverluste des Parlamentarismus, in: APuZ 38-39/2012, S, 25-31). Aktuelle Aufgeregtheiten und Hektik sind in der Tat ein schlechter Ratgeber für Änderungsgesetze. All zu schnelle Rechtsänderungen nutzen der Stärkung des Vertrauens in der Regel nicht. Wenn sich der Gesetzgeber Zeit nimmt, zunächst einmal die Folgen der geltenden Rechtslage sorgfältig zu beobachten, bildet sich eher neues Vertrauen. Strafrechtsnormen, deren maßgebliche Tatbestandsmerkmale so mehrdeutig sind, dass sie im politischen Wettbewerb zu leicht ausgenutzt werden können, um den politischen Gegner einer nur dessen eigenen Interessen nützlichen Politik zu verdächtigen, eignen sich letztlich nicht, das Vertrauen in das parlamentarische System zu fördern.