



**TRANSPARENCY
INTERNATIONAL**
Deutschland e.V.

Die Koalition gegen Korruption.

PD Dr. Sebastian Wolf, LL.M. Eur.
von Transparency Deutschland benannter Sachverständiger
(Sebastian.Wolf@uni-konstanz.de)

Stellungnahme zur öffentlichen Anhörung des Rechtsausschusses des Deutschen Bundestages am 17. Oktober 2012

Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung

Transparency Deutschland ist mit über 1000 Mitgliedern die größte Nichtregierungsorganisation in Deutschland, die sich – unabhängig und überparteilich – für eine bessere Prävention und Repression von Korruption einsetzt. Wir begrüßen die Gelegenheit, unsere Positionen zur Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung anlässlich der Anhörung des Rechtsausschusses zu den einschlägigen Gesetzentwürfen der SPD-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN darlegen zu können.

Diese Stellungnahme ist folgendermaßen gegliedert: (1) Gründe für eine Neufassung der Strafnorm; (2) Argumente zur Entkräftung von Bedenken gegen eine Neuregelung; (3) Anmerkungen zu den drei Gesetzentwürfen.

1. Gründe für eine Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung

Internationale Verpflichtungen: Deutschland hat 1999 das Strafrechtsübereinkommen über Korruption des Europarates und 2003 die UN-Konvention gegen Korruption unterzeichnet. Beide Übereinkommen fordern eine Verschärfung des derzeit geltenden Straftatbestandes der Abgeordnetenbestechung. Die Staatengruppe gegen Korruption des Europarates (GRECO) hat Deutschland in den vergangenen Jahren wiederholt gerügt aufgrund der mit den internationalen Regelungen nicht kompatiblen Rechtslage betreffend die Kriminalisierung der Abgeordnetenbestechung. Auch auf G8- bzw. G20-Ebene hat sich die Bundesrepublik immer wieder zur „vollständigen Erfüllung“ der Antikorruptionsverpflichtungen insbesondere aus der UN-Konvention gegen Korruption bekannt, erstmals auf dem G8-Gipfel in Heiligendamm (2007).

Rechtsentwicklung: Während das gestiegene Bewusstsein für die Schäden durch Korruption zu verschiedenen Verschärfungen des Antikorruptionsstrafrechts seit Mitte der 1990er Jahre geführt hat, wurde der von manchen Beobachtern als „symbolisches Strafrecht“ bezeichnete Straftatbestand der Abgeordnetenbestechung (§ 108e StGB), der bisher kaum zu Verurteilungen führte, nicht strenger gefasst. Selbst der Bundesgerichtshof hat in seinem Urteil vom 9. Mai 2006 (5 StR 453/05) „gesetzgeberischen Handlungsbedarf“ festgestellt, da „weite Teile von als strafwürdig empfundenen Manipulationen“ in Volksvertretungen derzeit nicht unter Strafe stehen.

Rechtssystematik: Das Internationale Bestechungsgesetz von 1998 beschränkt sich, anders als § 108e StGB, nicht auf den Stimmenkauf bzw. -verkauf, sondern stellt Bestechung (und auch versuchte Bestechung) ausländischer Abgeordneter und Mitglieder internationaler parlamentarischer Versammlungen deutlich umfassender in Bezug auf Handlungen im Zusammenhang mit dem Mandat unter Strafe. Die ungleiche und unsystematische strafrechtliche Regulierung im Hinblick auf in- und ausländische Parlamentarier ist rechtspolitisch und moralisch nicht gerechtfertigt.

Inkohärente Politik: Die GIZ (vormals GTZ) unterstützt seit Jahren andere Länder bei der innerstaatlichen Umsetzung der Vorgaben der UN-Konvention gegen Korruption. Deutschland selbst hat das Übereinkommen allerdings noch immer nicht ratifiziert – im Unterschied zu 160 Staaten –, weil sich der Bundestag bislang einer konventionskonformen Anpassung des § 108e StGB verweigert hat. Dies hat eine inkohärente und im Ausland zunehmend kritisch betrachtete Politik zur Folge.

Breiter gesellschaftlicher Konsens und zunehmende Politikverdrossenheit: Zahlreiche nichtstaatliche Akteure aus den unterschiedlichsten Bereichen haben sich für eine baldige Ratifizierung der UN-Konvention gegen Korruption und eine Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung ausgesprochen, darunter zuletzt das deutsche CSR-Forum und über 30 Vorstandsvorsitzende deutscher Großunternehmen. Es besteht ein außerordentlich breiter gesellschaftlicher Konsens für eine Neufassung des § 108e StGB. Sollte der Bundestag diese Angelegenheit in eigener Sache weiter verschleppen, dürfte dies zu Ansehensverlusten deutscher Politiker und einer Zunahme von Politikverdrossenheit führen.

2. Argumente zur Entkräftung von Bedenken gegen eine Neuregelung

Transparency Deutschland ist sich bewusst, dass sich die parteipolitische Debatte um eine Neufassung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung leider immer noch mehr um das *ob* als um das *wie* einer Neuregelung dreht. Im Folgenden möchten wir deshalb erneut die am häufigsten geäußerten Bedenken gegen eine Neuregelung widerlegen.

Unzulässige Einschränkung des freien Mandats? Das grundgesetzlich verankerte freie Mandat soll die Unabhängigkeit von Abgeordneten vor unzulässigen Beeinflussungen Dritter garantieren. Parlamentarier, die ihr Handeln nach privaten Vorteilen ausrichten, handeln gerade nicht (weisungs-) frei und unabhängig im Sinne der Verfassung. Dies spricht für einen effektiven Einsatz des Strafrechts zur Sicherung der Integrität der Volksvertreter.

Bereits ausreichende existierende Kontrolle? Nicht zuletzt aufgrund der ungenügenden Transparenzregelungen des Bundestags und anderer Parlamente können Medien und Zivilgesellschaft keine ausreichende Kontrolle ausüben. Zudem existieren insbesondere auf kommunaler Ebene häufig keine investigativ arbeitenden Medien oder größeren zivilgesellschaftlichen Strukturen, welche die Volksvertretungen der Gemeinden in nennenswertem Umfang kontrollieren könnten.

Nichteingrenzbarkeit des Vorteilsbegriffs? Unbestimmte Rechtsbegriffe sind im deutschen Strafrecht nicht unüblich. Im Hinblick auf die Bestechung ausländischer und internationaler Parlamentarier hat sich der Gesetzgeber schon vor vielen Jahren für

relativ weite Formulierungen entschieden. Legitime Eingrenzungen des Vorteilsbegriffs können im Wege der Rechtsetzung und der Rechtsprechung vorgenommen werden. Dutzende anderer Staaten haben gesetzliche Regelungen gefunden, die den internationalen Antikorruptionsvorgaben entsprechen; Deutschland sollte dazu auch in der Lage sein.

Politische Schäden durch Falschermittlungen? Im Hinblick auf sämtliche Straftatbestände kann es zu Falschanzeigen und im Nachhinein nicht gerechtfertigten Ermittlungen kommen. Der Umstand, dass Falschanzeigen hinsichtlich anderer Strafnormen bisher selbst in Wahlkampfzeiten keine nennenswerte Rolle spielten und es bei den vielen Vertragsparteien der UN-Konvention gegen Korruption bislang nicht zu parlamentarischen Krisenerscheinungen aufgrund exzessiver Denunziationen und einschlägiger Ermittlungen kam, lässt vermuten, dass eine Neuregelung des § 108e StGB nicht zu einer problematischen Zunahme von Falschanzeigen und entsprechenden Untersuchungen der Strafverfolgungsbehörden führen wird.

Mandatsträger ohne Dienstpflichten? Die internationalen Vorgaben fordern keine zwingende strafrechtliche Gleichstellung von Amtsträgern und Abgeordneten. Parlamentarier haben im Unterschied zu Amtsträgern keine Dienstpflichten, aber sie befinden sich sehr wohl als „Vertreter des ganzen Volkes“ (Art. 38 Abs. 1 GG) in einem Prinzipal-Agenten-Verhältnis und können anvertraute Macht zum privaten Vorteil missbrauchen. Dementsprechend wirken bereits geltende Regelungen wie der derzeitige § 108e StGB und das Annahmeverbot nach § 44a Abs. 2 AbgG auf die Unabhängigkeit von Abgeordneten vor unzulässigen Beeinflussungen Dritter hin. Vor diesem Hintergrund ist ein stärkerer Einsatz des Strafrechts zur Sicherung der Integrität der Volksvertreter moralisch und rechtspolitisch legitim.

3. Anmerkungen zu den drei Gesetzentwürfen

Transparency Deutschland spricht sich aus den oben (1.) skizzierten Gründen grundsätzlich für jede gesetzgeberische Initiative aus, die auf eine mit den internationalen Vorgaben kompatible Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung zielt. Wir begrüßen daher ausdrücklich die einschlägigen Gesetzentwürfe der SPD-Fraktion, der Fraktion DIE LINKE und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN, die jeweils dieser Anforderung gerecht werden. Im Folgenden heben wir einige Elemente hervor, die aus unserer Sicht in eine möglichst konsensuale Neuregelung einfließen sollten.

Ausweitung der erfassten Handlungen: Alle Gesetzentwürfe weiten den Kreis der erfassten Handlungen deutlich aus auf Handlungen oder Unterlassungen bei der „Wahrnehmung“ bzw. „Ausübung“ bzw. „im Zusammenhang mit der Ausübung“ des Mandats.

Nachträgliche Vorteilsgewährungen und -annahmen sowie Versuch: Der Entwurf der Fraktion DIE LINKE sieht eine Kriminalisierung von nachträglichen Absprachen bzw. Vorteilsflüssen vor und somit ein Verbot von „Dankeschön“-Spenden. Außerdem ist unter bestimmten Bedingungen auch versuchte Abgeordnetenbestechung bzw. Abgeordnetenbestechlichkeit unter Strafe gestellt; eine derartige Regelung gilt heute bereits hinsichtlich der Bestechung ausländischer und internationaler Parlamentarier.

Kompakte Formulierung und Spiegelbildlichkeit: Die Entwürfe der SPD-Fraktion und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN sind vergleichsweise übersichtlich formuliert und sehen spiegelbildliche Sanktionen für Bestechung und Bestechlichkeit von Volksvertretern vor.

Eingrenzung des Vorteilsbegriffs: Aus den Begründungen zu den Gesetzentwürfen wird deutlich, dass alle drei Initiativen im Wesentlichen dieselben nachvollziehbaren „parlamentsüblichen“ Vorteile wie insbesondere Einladungen und Bewirtungen im Zusammenhang mit Informationsveranstaltungen aus dem neugeregelten Straftatbestand ausklammern wollen. Der SPD-Vorschlag macht dies am deutlichsten mit dem Verweis auf „parlamentarische Gepflogenheiten“. Wir schlagen vor, die Auslegung dieser Begrifflichkeit nicht allein den Strafverfolgungsbehörden und Gerichten zu überlassen, sondern sie beispielsweise in Form eines Code of Conduct zu konkretisieren, etwa in der Anlage 1 zur Geschäftsordnung des Bundestags (Verhaltensregeln für Mitglieder). Aus unserer Sicht sollte die Annahme von Spenden durch einzelne Abgeordnete nur noch unter sehr engen Auflagen und in Verbindung mit deutlich ausgeweiteten Transparenzbestimmungen oder gar nicht mehr möglich sein.

Ergänzende Hinweise zu Geldwäsche und IntBestG: Ein neugeregelter Straftatbestand sollte, wie es die internationalen Regelungen vorsehen, in den Vortatenkatalog der Geldwäsche aufgenommen werden. § 2 des Internationalen Bestechungsgesetzes sollte mit Inkrafttreten der Neuregelung aufgehoben werden.

Fazit: Die vorstehenden Ausführungen und die drei Gesetzentwürfe machen deutlich, dass weder das deutsche Verfassungs- und Strafrecht, noch deutsche Abgeordnete in ihrer Stellung so einzigartig sind, dass eine Neuregelung des Straftatbestands der Abgeordnetenbestechung, die internationalen Antikorruptionsstandards entspricht, unmöglich sein sollte.